



EVALUACION FINAL

México

Ventana temática
Prevención de Conflictos y Consolidación
de la Paz

Título del Programa:

Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz para desplazados en Chiapas, México

Autores: Antonio de Haro Mejía
Iván Jesús Barrera Olivera
Andrés Ortiz Bueno

Febrero | **2013**

Prólogo

El presente informe de evaluación final ha sido coordinado por el respectivo programa conjunto del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) con el objetivo de medir los resultados obtenidos al final del programa. Tal como está estipulado en la estrategia de evaluación del fondo, los 130 programas en sus 8 ventanas temáticas deben encargarse y financiar una evaluación final independiente en forma adicional a la evaluación de medio término.

Las evaluaciones finales han sido comisionadas por la Oficina del Coordinador Residente (OCR) de Naciones Unidas en cada país. Por su parte, el Secretariado del F-ODM ha brindado apoyo a los equipos de cada país mediante asesoramiento y control de calidad en la revisión de los términos de referencia y de los reportes de evaluación. Todas las evaluaciones deben ser llevadas a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como de los “Estándares de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas” del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG).

Las evaluaciones finales son de naturaleza recapitulativa e intentan medir el grado en que los programas conjuntos han implementado sus actividades, entregados sus productos y obtenidos resultados. Adicionalmente, las evaluaciones finales permiten la obtención y recopilación de conocimientos substantivos, basados en evidencia, para cada una de las ventanas temáticas del F-ODM, a través de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, transferibles a otras intervenciones de desarrollo y a políticas públicas locales, nacionales y globales.

Agradecemos al Coordinador Residente de Naciones Unidas y a su respectiva oficina de coordinación, a la vez que al equipo del programa conjunto, por los esfuerzos realizados en la conducción de esta evaluación final.

Secretariado del F-ODM

El análisis y recomendaciones contenidos en esta evaluación pertenecen al evaluador y no representan necesariamente la posición del programa conjunto o del Secretariado del F-ODM.

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, febrero de 2013.
Politeia Centro de Estudios en Asuntos Públicos, -A.C.

CONTENIDO

1.	Introducción	1
2.	Metodología.....	3
3.	Identificación de las principales acciones del Programa Conjunto	5
4.	Pertinencia	8
	Alineación.....	8
	Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	8
	Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo, UNDAF México 2008-20139	
	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	10
	Plan de Desarrollo Chiapas Solidario	10
	Consistencia	10
	La formulación del Programa Conjunto.....	11
	El problema a atender	11
	El modelo de resultados	12
	Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz 15	
	Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas	21
	Idoneidad	24
	Factibilidad	25
5.	Eficiencia	26
	Eficiencia en el uso de los recursos para alcanzar los efectos buscados	26
	Progreso en la Ejecución de Acciones.....	29
	Coordinación de acciones entre agencias para un mejor uso de los recursos.....	31
	Gobernanza	33
	Sistema de Monitoreo y Evaluación	33
	Evaluación de medio término	36
	Estrategia de Comunicación.....	38
6.	Apropiación de procesos	40
7.	Eficacia	48
	Los productos del Programa Conjunto	48
	Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada.....	48
	Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz 49	
	Comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz.....	49

Educación	53
Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas	55
La contribución del Programa Conjunto a los efectos esperados	61
Incorporación de la interculturalidad y la equidad de género	67
8. Sostenibilidad.....	69
9. Conclusiones	73
10. Recomendaciones	78
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	78
Al Secretario del F-ODM y otros donantes o fondeadores.....	79
11. Lecciones aprendidas y buenas prácticas	79
Anexo 1. Contexto socio-político.....	85
Anexo 2. Preguntas de Evaluación y Esquema de Investigación.....	88
Anexo 3. Agenda de Visitas de Campo.....	91
Anexo 4. Alineación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos del Plan de Desarrollo Solidario de Chiapas.....	100
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	100
Plan de Desarrollo Chiapas Solidario	101
Anexo 5. Análisis de los modelos de resultados.....	105
El modelo de resultados	105
Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada.....	105
Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz	110
Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas	123
Anexo 4. Cambios en el Diseño del Programa Conjunto.....	129
Anexo 5. Marco de Seguimiento y Evaluación del Programa Conjunto.....	134

INDICE DE FIGURAS Y CUADROS.

Figura 2.1 Mapa de la zona de Intervención (municipios y comunidades).....	2
Figura 5.1 Modelo de resultados retrospectivo del Resultado 1	13
Figura 5.2 Modelo de resultados retrospectivo del área de comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz	17
Figura 5.3 Modelo de resultados retrospectivo del área de diálogo democrático.....	18
Figura 5.4 Modelo de resultados retrospectivo del área de educación.....	20
Figura 5.5 Modelo de resultados retrospectivo del Resultado 3.....	21
Figura 6.1. Logotipo del Programa.....	38
Figura 6.2. Entregables generados dentro de la estrategia de comunicación	39
Figura 2.1 Mapa de la zona de Intervención	86
Figura 2.2 Mapa de la localidades atendidas en la Zona Norte de Chiapas.....	87
Figura A5.1 Modelo de resultados original del Resultado 1	106
Figura A5.2 Modelo de resultados reformulado del Resultado 1	108
Figura A5.3 Modelo de resultados retrospectivo del Resultado 1	109
Figura A5.4 Modelo de resultados original del Resultado 2	111
Figura A5.5 Modelo de resultados reformulado del Resultado 2	115
Figura A5.6 Modelo de resultados retrospectivo del área de comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz	119
Figura A5.7 Modelo de resultados retrospectivo del área de diálogo democrático	120
Figura A5.8 Modelo de resultados retrospectivo del área de educación.....	122
Figura A5.9 Modelo de resultados original de la estrategia de dignificación de la vivienda.....	123
Figura A5.10 Modelo de resultados original de la estrategia de reactivación de la economía local por medio de actividades productivas	124
Figura A5.11 Modelo de resultados reformulado de la estrategia de mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas.....	125
Figura A5.12 Modelo de resultados retrospectivo del Resultado 3	126
Principales productos generados por el Programa Conjunto	8
Relación de efectos pretendidos por el Programa Conjunto, efectos alcanzados y efectos no intencionales	9
Cuadro 3.1. Resultados, productos y acciones realizados por el Programa (1/2).....	6
Cuadro 4.1 Alineación del Programa Conjunto con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	8
Cuadro 4.2 Alineación del Programa Conjunto con el <i>UNDAF México 2008-2013</i>	9
Cuadro 4.3 Alineación del Programa Conjunto con el <i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</i>	10
Cuadro 4.4 Alineación del Programa Conjunto con el <i>Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012</i>	10
Cuadro 5.1. Presupuesto del Programa Conjunto por Efecto y rubros generales.....	27
Cuadro 5.2. Relación de efectos pretendidos por el Programa Conjunto, efectos alcanzados y efectos no intencionales	28
Cuadro 5.3. Tasa de Ejecución por agencia de los dos primeros años del Programa.....	30
Cuadro 5.4. Ejecución al corte de diciembre de 2012.	31
Cuadro 6.5. Grado de cumplimiento de las recomendaciones de la evaluación de medio término	36
Cuadro 6.1 Contrapartes y organizaciones de la sociedad civil que participaron en el Programa Conjunto.....	40
Cuadro 6.2 Reuniones de acuerdo, sensibilización, apropiación, informes y sostenibilidad.....	46

Cuadro 7.1 Avance en el suministro de los productos del Resultado 1 (Propuesta de reformulación)	48
Cuadro 7.2 Avance en el suministro de los productos del Resultado 1 (Modelo de resultados retrospectivo)	49
Cuadro 7.3 Avance en el suministro de los productos del Resultado 2 correspondientes al área de comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz (Propuesta de reformulación)	49
Cuadro 7.4 Avance en el suministro de los productos del Resultado 2 correspondientes al área de comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz (Modelo de resultados retrospectivo)	50
Cuadro 7.5 Talleres y actividades del Resultado 2 correspondientes al área de comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz	51
Cuadro 7.6 Avance en el suministro de los productos del Resultado 2 correspondientes al área de diálogo democrático (Propuesta de reformulación)	51
Cuadro 7.7 Avance en el suministro de los productos del Resultado 2 correspondientes al área de diálogo democrático (Modelo de resultados retrospectivo)	52
Cuadro 7.8 Productos derivados del cumplimiento a los acuerdos de las mesas inter-institucionales	52
Cuadro 7.9 Avance en el suministro de los productos del Resultado 2 correspondientes al área de educación (Propuesta de reformulación)	53
Cuadro 7.10 Avance en el suministro de los productos del Resultado 2 correspondientes al área de educación (Propuesta de reformulación)	54
Cuadro 7.11 Actividades de fortalecimiento a la planeación municipal	55
Cuadro 7.12 Avance en el suministro de los productos del Resultado 3 (Propuesta de reformulación)	55
Cuadro 7.13 Avance en el suministro de los productos del Resultado 3 (Modelo de resultados retrospectivo)	56
Cuadro 7.14 Talleres en autoconstrucción	57
Cuadro 7.15 Mejoras a la vivienda	58
Cuadro 7.16 Infraestructura comunitaria	59
Cuadro 7.17 Proyectos productivos	60
Cuadro 7.18 Principales consideraciones de género en las estrategias	68
Preguntas de evaluación (1/2)	88
Cuadro 4.3 Alineación del Programa Conjunto con el <i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</i>	101
Cuadro 4.4 Alineación del Programa Conjunto con el <i>Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012</i>	104
Comparativo de Productos entre el PRODOC y la Propuesta de reformulación	113

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
Programa Conjunto	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

Resumen Ejecutivo

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)” (Programa Conjunto), forma parte de los programas integrantes del Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio en la ventana temática “Prevención de conflictos y consolidación de la paz”. Contó con un presupuesto aprobado por 6.5 millones de dólares. Las agencias del Sistema de las Naciones Unidas participantes en el Programa Conjunto 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, evaluación y comunicación. Las agencias trabajaron con un equipo de proyecto conjunto con oficinas en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

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. 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 indígena Ch’ol. Además se incluyó en el programa una intervención focalizada en la localidad de Ocosingo, la segunda ciudad del estado en el municipio del mismo nombre. En principio, la población objetivo del programa era la población desplazada a raíz del movimiento zapatista de 1994, la cual vive, generalmente en condiciones de pobreza extrema, discriminación y alta vulnerabilidad.

El diseño y la implementación del Programa Conjunto se alinearon a los marcos programáticos y mandatorios del país, del estado y de las agencias, es decir, con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Plan Estatal Chiapas Solidario, con el UNDAF-México y con los mandatos de las agencias participantes. Sin embargo, el diseño no definió con precisión cuál era el objetivo central a seguir en términos de desarrollo, no refiere ningún análisis del problema y mucho menos presenta un árbol de problemas. En el PRODOC se definieron tres efectos a seguir:

- 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.¹

¹ 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. (PRODOC, de ahora en adelante)

Los principales productos generados por el Programa Conjunto fueron los siguientes:

Principales productos generados por el Programa Conjunto	
Producto	Agencia
RESULTADO 1.	
Diagnóstico sobre el acceso a la justicia penal	UNODC
Primer foro de diálogo democrático y cultura de paz	PNUD
Iniciativa de ley	UNODC
Cursos de capacitación a ministerios públicos y defensores de oficio	UNODC
Talleres de capacitación a policías municipales	UNODC
RESULTADO 2.	
Talleres y encuentros para la formación de comunicadores comunitarios	UNESCO
Identificación y rescate de prácticas culturales perdidas a raíz del conflicto	UNESCO
Torneos deportivos	UNESCO
Mesas inter-institucionales para la solución de problemáticas de los grupos de desplazados	PNUD
Talleres y foros para sensibilización sobre derechos de la infancia	UNICEF
Estrategia Multigrado para el fortalecimiento de la enseñanza del Ch'ol	UNICEF
Diplomado de Cultura de Paz e Interculturalidad	UNESCO
Caja de Herramientas en Educación para la Paz	UNESCO
RESULTADO 3.	
Talleres de capacitación en autoconstrucción, promoción comunitaria y mantenimiento de infraestructura	PNUD
Infraestructura domiciliar construida (pisos, fogones y sanitarios)	PNUD
Infraestructura comunitaria construida (agua potable, canchas, salones de uso múltiple)	PNUD
Talleres de capacitación en actividades productivas	PNUD

Fuente: Elaboración propia.

El Programa Conjunto llevó ordenadamente sus reuniones de planeación tanto a nivel local con el Comité de Gestión, como a nivel nacional con el Comité Directivo. Los cambios en la reformulación, así como los posteriores fueron avalados por estas instancias. En términos de eficiencia es importante señalar que el Programa Conjunto no llevó una contabilidad por productos o resultados, lo que impidió al equipo evaluador realizar una adecuada medición de la efectividad-costo del programa. Una debilidad importante también fue que el sistema de seguimiento y monitoreo no integró un conjunto de indicadores que fueran técnicamente correctos para medir los logros en productos o efectos, se realizó en esta evaluación un análisis de los criterios SMART que lo demuestra.

El Programa Conjunto fue exitoso en su vinculación con contrapartes gubernamentales, académicas y de la sociedad civil para generar los productos planteados. 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. Las organizaciones de la sociedad civil y académicas se apropiaron de la causa del problema del desplazamiento interno y están llevando acciones al interior.

La intervención conllevó importantes modificaciones a las estrategias de intervención, que redundaron incluso en la modificación implícita de los efectos intencionados. Al respecto vale la subrayar que el Programa Conjunto generó una *Propuesta de Reformulación* que cambió

explícitamente los productos e implícitamente también los efectos. La conclusión general en términos de eficacia es que los efectos de mejorar las condiciones de acceso a la justicia penal y reducir la conflictividad de las comunidades focalizadas fueron alcanzados sólo marginalmente; en el primer caso porque el sentido de la principal estrategia, la promoción de una ley fue hacia la generación de políticas públicas para proteger a los desplazados; en el segundo caso, la razón de la baja efectividad fue por que las estrategias perdieron coordinación y las del ámbito educativo salieron del ámbito comunitario al institucional. Por otra parte, el Programa Conjunto no tan sólo contribuyó a mejorar las condiciones de ingreso y vivienda de las personas desplazadas sino que mejoró las condiciones materiales de vida de las comunidades en donde habita esta población. A continuación indicaremos algunas precisiones.

Relación de efectos pretendidos por el Programa Conjunto, efectos alcanzados y efectos no intencionales

Efecto original "Resultado"	Efectos a partir del marco de resultados reconstruido	Efectos alcanzados	Efectos no intencionales	Agencias
Resultado 1: Acceso a la justicia penal para la población desplazada.	Población desplazada se beneficia de políticas públicas y sistema de procuración, impartición y administración de justicia fortalecidos	<ul style="list-style-type: none"> - Promulgación de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, que proveerá de políticas públicas de atención a los desplazados. - Población de la región donde vive la población desplazada es mejor atendida en las oficinas de administración y procuración de justicia, así como por policías municipales, con perspectiva de interculturalidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Visibilización de la población desplazada en la agenda pública del estado 	UNODC y PNUD
Resultado 2: Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.	Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.	<ul style="list-style-type: none"> - Procesos primigenios de comunicación de contenidos de paz - Rescate de prácticas culturales perdidas a raíz de conflicto de 1994 - Débiles procesos de reflexión en torno a la paz, a raíz de torneos deportivos y encuentros culturales - Reducción de la conflictividad en la comunidad de San José el Bascan a raíz de la generación de mesas interinstitucionales - Docentes en proceso de formación sobre Cultura de Paz y reducción de conflictividad 	<ul style="list-style-type: none"> - Problemáticas de grupos de desplazados atendidas en mesas Interinstitucionales de Dialogo. - Fortalecimiento de herramientas y prácticas pedagógicas para el aprendizaje en la lengua Chól es escuelas multigrado - Docentes con conocimientos y herramientas para incorporar derechos de la infancia 	UNICEF, UNESCO, PNUD y UNODC
Resultado 3: Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas.	Comunidades con población desplazada mejoran sus condiciones materiales de vida	17 comunidades con población desplazada mejoran sus condiciones materiales de vida		PNUD

Fuente: Elaboración propia.

El Programa Conjunto generó una estrategia de salida para promover la 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.

En términos de los ODM, es de destacar que el Programa contribuyó al ODM-1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre, principalmente con las estrategias del Resultado 3, ya que la población desplazada vive en situación de pobreza extrema de acuerdo a las mediciones de las instituciones censales y de evaluación mexicanas. También contribuyó al ODM-3 de promoción de la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer al considerar una perspectiva de género en diversas acciones y lograr cambios culturales en algunos casos.

El Programa Conjunto siguió parcialmente la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo* y el *Programa de Acción de Accra*. En primer lugar debe destacarse, favorablemente, que el Programa Conjunto sí estuvo alineado a las políticas y prioridades nacionales y locales, en este caso del estado de Chiapas. La ejecución contó con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil y contrapartes gubernamentales, varias de estas contribuyeron con acciones relevantes que permitieron potenciar los recursos destinados al programa, lo que permitió aumentar la eficacia del mismo. Bajo los lineamientos establecidos el Programa Conjunto rindió cuentas al Comité Directivo Nacional y al Secretariado. No obstante lo anterior, debe subrayarse la carencia de un correcto sistema de indicadores y de una contabilidad por productos y efectos, que son enfatizados por ambos documentos para mejorar la eficacia de las ayudas al desarrollo.

Uno de los objetivos indirectos del F-ODM era fortalecer la acción coordinada de las agencias de la Organización de las Naciones Unidas para generar acciones más eficaces y legítimas. Como se mencionó anteriormente, la intervención no alcanzó el potencial de coordinación interagencial que estaba previsto originalmente; sin embargo, el grado de colaboración entre agencias para distintos temas sustantivos fue alto. Considerando que este es uno de los primeros casos de inter-agencialidad en México, puede considerarse que el objetivo indirecto se cumplió. Las estrategias tuvieron mayores efectos que si se hubieran llevado de manera aislada bajo la conducción de agencias en lo particular. En las comunidades visitadas se pudo comprobar que la intervención fue percibida como el resultado de las Naciones Unidas en lo general, es decir, como una ONU. A un alto nivel, desde la perspectiva de los funcionarios del gobierno estatal de Chiapas, así como de los representantes del gobierno federal también quedó la impresión de que el programa fue efectivamente un Programa Conjunto de las Naciones Unidas.

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)” (Programa Conjunto), dentro de la ventana temática “Prevención de conflictos y consolidación de la paz” y con un presupuesto aprobado por 6.5 millones de dólares.²

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.³

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)⁴, 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”.⁵

Las agencias del Sistema de las Naciones Unidas participantes en el Programa Conjunto 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

² 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.

³ 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. (PRODOC, de ahora en adelante)

⁴ El UNDAF fue extendido a 2013

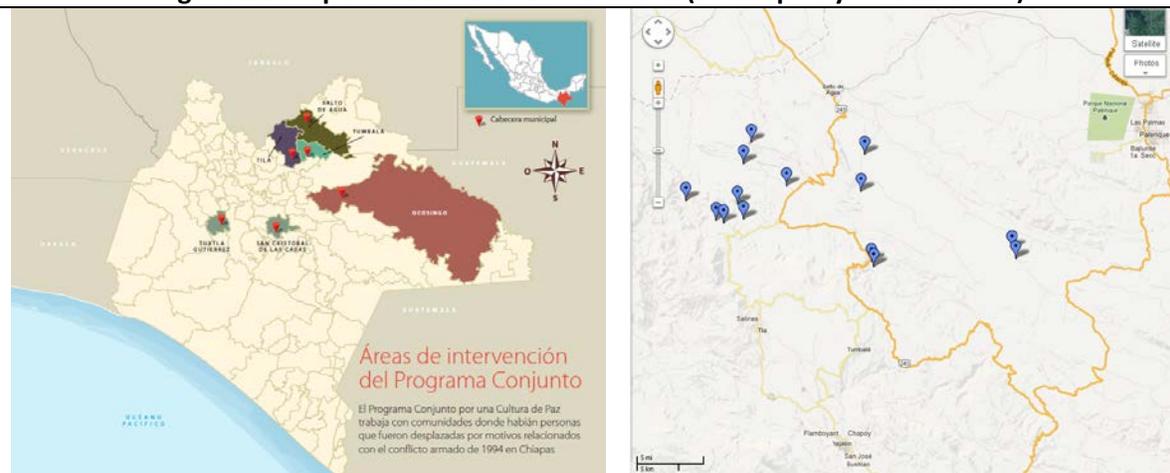
⁵ PRODOC.

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, 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 cinco municipios. 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 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. 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 realizó una intervención focalizada en las familias desplazadas que habitan en la cabecera municipal. El programa atendió población desplazada en 17 comunidades pequeñas, de entre 50 y 300 habitantes, ene Salto de Agua y Tila; impulsó procesos de apoyo a población desplazada de la región atendida y desarrolló actividades con funcionarios públicos, policías o docentes en las cabeceras municipales de los cinco municipios (Véase Anexo 1 para conocer más detalles del contexto de intervención).

Figura 2.1 Mapa de la zona de Intervención (municipios y comunidades)



Fuente: Programa Conjunto.

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.⁶

2. 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 es 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 procesual 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). Por lo anterior, el equipo evaluador desarrolló lo que en el manual de PNUD se conoce como el marco de resultados, el cual fue reconstruido con base en las entrevistas realizadas al equipo del Programa Conjunto; es a partir de este marco de resultados reconstruido como se entienden las relaciones causales y los supuestos implícitos. Por esta razón, el capítulo de *pertinencia* tiene una importancia sustantiva en esta evaluación, ya que explicamos allí los supuestos y marcos de referencia que finalmente se usaron para evaluar el programa, principalmente para lo relativo a la *eficacia* (Efectos – *Outcomes*). Es importante subrayar que el sentido de recapitulación de esta evaluación es valorar las contribuciones de las agencias y asociados, en conjunto, hacia el logro de los efectos. No está midiendo impactos en la población, sino cambios de corto o mediano plazo, o, en su defecto, procesos desencadenados hacia el logro de los efectos.

El Programa se evaluó bajo los cinco criterios definidos por el FODM, establecidos también en los términos de referencia de la evaluación: Pertinencia, Eficacia), Eficiencia, Apropiación de Actores, Sostenibilidad. A continuación se explican los criterios utilizados:

⁶ UNEG, *Code of Conduct for Evaluation in the UN System*, disponible en <http://www.unevaluation.org/unegcodeofconduct>

La **pertinencia** está relacionada con el grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados son congruentes entre sí y concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de los beneficiarios. La pertinencia considera en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo humano y de los mandatos de las agencias. Una subcategoría de la pertinencia es el criterio de **idoneidad**, que se refiere a la aceptación cultural y a la viabilidad de las actividades o del método de entrega de la iniciativa de desarrollo.

La **eficacia** es una medición del grado en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos. Evaluar la eficacia en evaluaciones de proyectos implica una valoración de causa y efecto, es decir, atribuir los cambios observados a las actividades y productos del proyecto. Los efectos describen los cambios intencionados en las condiciones de desarrollo que resultan de las intervenciones de los gobiernos y de otras partes interesadas.

La **eficiencia** mide si los insumos o recursos (como los fondos, la experiencia y el tiempo) han sido convertidos en resultados de forma económica. Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos deseados. Dentro de este apartado, destaca la organización y coordinación de acciones de las agencias y la generación de sinergias con contrapartes gubernamentales y organizaciones sociales.

La **apropiación de los procesos** mide el grado de involucramiento en las actividades de los diversos actores, bajo este criterio se identifican las sinergias que lograron establecerse, y el valor agregado que tuvieron las contribuciones de los actores para el desarrollo del programa. Se valora también la generación de liderazgos durante la intervención.

La **sostenibilidad** mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa. Evaluar la sostenibilidad implica valorar en qué medida se dan las condiciones sociales, económicas, políticas, institucionales y otras condiciones relevantes, y, en base a esa evaluación, hacer proyecciones sobre la capacidad nacional para mantener, manejar y asegurar los resultados de desarrollo en el futuro.

En el Anexo 2 se presenta la lista de preguntas de evaluación, así como detalles del esquema de investigación. La evaluación incluyó dos visitas de campo, la primera entre el 5 y 9 de noviembre con entrevistas al equipo de trabajo, contrapartes gubernamentales y socios de implementación. La segunda visita de campo se efectuó entre el 23 y el 29 de noviembre, asistiendo a comunidades en los municipios de Ocosingo, Salto de Agua y Tila, con entrevistas y grupos focales con beneficiarios. En el anexo 3 se presenta la agenda de las visitas de campo. Se analizaron múltiples documentos para contrastar los productos y efectos alcanzados por el Programa Conjunto. Los resultados de la evaluación están limitados por la información disponible. Las aportaciones cuantitativas estuvieron limitadas por la información disponible en los informes de seguimiento, informes financieros y algunas encuestas de percepción, se seleccionaron las comunidades con el criterio de que la totalidad de acciones fueran observadas. El equipo evaluador considera que la contrastación de documentos y la evidencia empírica permiten sostener las conclusiones de la evaluación. De hecho, las principales recomendaciones se desprenden del análisis de pertinencia que se desprendió de la revisión de lo planteado en contraste con los efectos buscados, lo cual no fue afectada por las limitaciones del trabajo de campo.

3. Identificación de las principales acciones 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 efectos:

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 modificando o adaptando las estrategias, desechando las acciones o productos originales que resultaron no factibles o que tenderían a tener un bajo efecto e intentando nuevas acciones que pudieran ser factibles por las condiciones culturales, políticas y administrativas. El siguiente cuadro presenta la distribución de actividades y productos por Efecto, con base en la definición administrativa que llevó el programa, aunque como se mencionará adelante, algunas actividades del “Resultado 2” se relacionaron más con el efecto buscado en el “Resultado 1”. Cabe señalar que el Programa Conjunto utilizó el término “Resultado” para lo que en el *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo* se define como “Efecto”, en esta evaluación se ha dejado la palabra “Resultado” cuando se refiere a la división administrativa y “efecto” cuando es una connotación semántica relacionada con lo establecido en citado manual.

El cuadro fue elaborado con base en el Marco de Monitoreo y Evaluación⁷ proporcionado por el Programa Conjunto, la lista de acciones fue generada con base en el documento *Mapeo de acciones a nivel regional y estatal realizadas en los tres años* y el *Mapeo de acciones a nivel regional y estatal realizadas en los tres años* y corroborada con lo expuesto en las sistematizaciones y lo identificado en las visitas de campo.

⁷ Archivo “Copia de MARCO ME 21112012.xls”, al que se corrigió posteriormente el nombre de los productos del Resultado 3.

Cuadro 3.1. Resultados, productos y acciones realizados por el Programa (1/2)

EFECTO	PRODUCTO BAJO CLASIFICACIÓN DEL MARCO DE MONITOREO (Varios corresponden a resultado de corto o mediano plazo hacia el logro del efecto)	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 (gobierno y legisladores) (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, en el caso de Ocosingo fueron comunicadores alternativos con medios como música <i>Hip Hop</i> y <i>graffiti</i> (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.	Generación de encuentros culturales y musicales; torneos de futbol, basketbol varonil y femenino y equipamiento básico para el fortalecimiento de la cultura y el deporte, Videograbación de música y danzas tradicionales Cho'í, Talleres de fotografía para la memoria con mujeres. Talleres de para prevenir el consumo de sustancias tóxicas y adictivas en jóvenes, talleres para prevenir la violencia y discriminación (UNICEF y 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 y creación o fortalecimiento de mesas interinstitucionales entre organizaciones de desplazados y organismos públicos para dar solución a problemas de desplazados (PNUD)

Cuadro 3.1. Resultados, productos y acciones realizados por el Programa (2/2)

EFECTO	<p>PRODUCTO BAJO CLASIFICACIÓN DEL MARCO DE MONITOREO</p> <p>(Varios corresponden a resultado de corto o mediano plazo hacia el logro del efecto)</p>	<p>Acciones efectivamente realizadas (elaboración propia con base en los indicadores del marco, documentos de sistematización y entrevistas)</p>
<p>Resultado 2: Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Producto 2.7 Capacidades de los actores institucionales y formadores de formadores fortalecidas en metodologías sobre cultura y pedagogía de la paz</p>	<p>Facilitación de mesas de diálogo interinstitucionales entre grupos de desplazados e instituciones gubernamentales para cubrir las demandas y necesidades de los desplazados (PNUD)</p> <p>Elaboración y publicación de una Caja de Herramientas en Educación para la Paz, dirigida a docentes y alumnos (UNESCO)</p> <p>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, denominada Estrategia Multigrado (UNICEF), elaboración y publicación del Cuadernillo de dispositivos didácticos sobre derechos de la infancia para el uso en formación docente (UNICEF), talleres y foros 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)</p>
<p>Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas</p>	<p>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</p> <p>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.</p> <p>Producto 3.3 Las comunidades beneficiarias poseen los recursos, herramientas y técnicas para la reactivación de la economía local</p>	<p>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).</p> <p>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).</p> <p>Asesoría y apoyos para la creación o el fortalecimiento de proyectos productivos (PNUD).</p>

Elaboración propia con base en el Marco de Monitoreo y Evaluación (M&E) del Programa Conjunto, mapeos de acciones, sistematizaciones y entrevistas.

4. Pertinencia

Alineación

Una de las cuestiones que se deben analizar en la evaluación de la pertinencia de un programa es el grado en el que los productos y efectos del programa están alineados a las políticas y prioridades nacionales, locales y del propio Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Para el caso particular del Programa Conjunto esto implica evaluar en qué medida sus resultados (productos y efectos) son congruentes con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo –UNDAF México 2008-2012, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En el PRODOC se establecía que las actividades y resultados programados contribuirían a la consecución de los siguientes cuatro ODM:

- ODM-1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- ODM-3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer
- ODM-4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
- ODM-5. 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 el primero y el tercero, ya que en los otros dos no se programaron acciones en el diseño.

Ahora, en esta alineación de los objetivos 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. También destaca la omisión del ODM 2 Lograr la enseñanza primaria universal, que posteriormente fue uno de los ejes de intervención. El Cuadro 4.1 resume la alineación por Resultado.

Cuadro 4.1 Alineación del Programa Conjunto con los Objetivos de Desarrollo del Milenio

<i>Resultado del Programa Conjunto</i>	<i>ODM</i>
Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada.	Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.
Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.	Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. Objetivo 2. Lograr la Enseñanza Primaria Universal
Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas.	Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Fuente: Elaboración propia.

Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo, UNDAF México 2008-2013

En la matriz de resultados del PRODOC se especifica cómo cada uno de los Resultados del Programa Conjunto está alineado a los efectos especificados en el UNDAF-México 2008-2013; sin embargo, esta alineación no siempre se presentó de forma correcta, ni fue completa. Por ejemplo, mientras el PRODOC relacionaba el Resultado 2 con el Efecto UNDAF 4.3 Fortalecimiento de las capacidades institucionales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y promover una cultura de derecho a una vida libre de violencia y discriminación; sin embargo, ninguna de las actividades y productos estuvo dirigido a fortalecer capacidades institucionales en esta materia sino únicamente, y de forma indirecta, a través del fortalecimiento de capacidades individuales a través de cursos en materia de adicciones. En el Resultado 3 se omite la relación más importante de este con el UNDAF, ya que no se incluye el Efecto UNDAF 1.2 Políticas públicas y capacidades nacionales fortalecidas con el fin de impulsar el desarrollo económico sostenido, competitivo y equitativo para todos los grupos de la población, conservando los recursos naturales, el cual especifica que su Producto 1.2.3 Propuestas de opciones de políticas concertadas está dirigido a fomentar el desarrollo de las PyMEs en especial de unidades productivas rurales, artesanos y comunidades indígenas, como es evidente este producto se relaciona directamente con la estrategia de mejora del ingreso de este resultado. La alineación de cada uno de los Resultados del Programa Conjunto con el UNDAF México 2008-2013 se puede ver en el Cuadro 4.2.

Cuadro 4.2 Alineación del Programa Conjunto con el UNDAF México 2008-2013

<i>Resultado del Programa Conjunto</i>	<i>Objetivo/Efecto</i>
Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada.	Objetivo Nacional 4. Acceso equitativo a la justicia - 4.2 Fortalecimiento de capacidades Institucionales que consoliden el estado de derecho y garanticen la seguridad ciudadana.
	Objetivo Nacional 2. Reducir la pobreza y la desigualdad a través del ejercicio de los derechos - 2.4 Capacidades instituciones y participación de la sociedad civil fortalecidas para la formulación de políticas y estrategias integrales de atención a la población que vive en localidades más pobres y aisladas desarrolladas, particularmente las dirigidas a los pueblos y comunidades indígenas.
Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.	Objetivo Nacional 5. Consolidar la democracia a través de la participación de la sociedad. - 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.
Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas.	Objetivo Nacional 1. Reducir la pobreza y la desigualdad a través del desarrollo económico. - 1.2 Políticas públicas y capacidades nacionales fortalecidas con el fin de impulsar el desarrollo económico sostenido, competitivo y equitativo para todos los grupos de la población, conservando los recursos naturales.
	Objetivo Nacional 2. Reducir la pobreza y la desigualdad a través del ejercicio de los derechos. - 2.2 Propuestas de políticas concertadas en material de cohesión y protección social con especial énfasis en la seguridad social, alimentaria, la protección social de los grupos en condiciones de vulnerabilidad y desempleo, incluido el sector informal.

Fuente: Elaboración propia.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El Cuadro 4.3, presenta la alineación del Programa Conjunto con las prioridades nacionales de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, marco rector en México (Véase Anexo 4 para conocer el detalle por objetivos).

Cuadro 4.3 Alineación del Programa Conjunto con el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*

<i>Resultado del Programa Conjunto</i>	<i>Eje</i>
Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada.	Eje 1. Estado de Derecho y seguridad Eje 3. Igualdad de oportunidades Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable
Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.	Eje 1. Estado de Derecho y seguridad Eje 3. Igualdad de oportunidades
Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas.	Eje 1. Estado de Derecho y seguridad Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos Eje 3. Igualdad de oportunidades Eje 4. Sustentabilidad ambiental

Fuente: Elaboración propia.

Plan de Desarrollo Chiapas Solidario

En cuanto a las prioridades locales, existe el *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 Programa se alineaba con mucho más ejes, estrategias y objetivos como se presenta en el Cuadro 4.4 (Véase Anexo 4 para conocer el detalle por objetivos).

Cuadro 4.4 Alineación del Programa Conjunto con el *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012*

<i>Resultado del Programa Conjunto</i>	<i>Eje</i>
Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada.	Eje 5. Estado de Derecho, Seguridad y Cultura de Paz
Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.	Eje 1. Gobierno de Unidad y Promotor de la Democracia Participativa Eje 2. Desarrollo social y combate a la desigualdad Eje 5. Estado de Derecho, Seguridad y Cultura de Paz
Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas.	Eje 2. Desarrollo social y combate a la desigualdad Eje 3. Chiapas competitivo y generador de oportunidades Eje 4. Gestión ambiental y desarrollo sustentable

Fuente: Elaboración propia.

Consistencia

Una pregunta de pertinencia altamente relevante es si el programa es el modelo de intervención (actividades-productos-efectos) es apropiado para alcanzar los resultados esperados. Para poder responder esta pregunta es necesario indagar si se hicieron análisis para diseñar el proyecto, si estos análisis se utilizaron en la formulación del proyecto, si los diversos involucrados (beneficiarios y otros actores) participaron en el diseño del programa y en qué medida el programa se formuló de manera inter-agencial, si se definió y estructuró formalmente el problema y si las actividades y productos están dirigidos a contribuir a los efectos esperados.

La formulación del Programa Conjunto

Como se menciona en la *Evaluación de Medio Término* y como se corroboró en las entrevistas realizadas para esta evaluación el Programa Conjunto se formuló desde las oficinas de las Naciones Unidas ubicadas en el Distrito Federal y aunque se consultó a diferentes dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que trabajaban con la población desplazadas, su participación se limitó a proporcionar información y colaborar en definir las áreas geográficas de intervención⁸. Asimismo, tampoco se encontró evidencia sobre análisis adicionales que fueran elaborados y utilizados para formular el Programa.

En cuanto a la cuestión de si el Programa Conjunto fue elaborado de manera inter-agencial, las entrevistas y el PRODOC mismo evidencian que en su formulación participaron representantes de las cuatro agencias involucradas. Los tres resultados definidos por el programa en el diseño original fueron los siguientes:

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

Conjuntamente con los productos contemplados en cada uno de ellos, se alinean claramente a los mandatos de cada una de las agencias involucradas. Así tenemos que el Resultado 1, se alinea a las cuestiones de justicia penal exclusivamente; el Resultado 2 se alinea a lo establecido en la *Declaración sobre una Cultura de Paz* y el *Programa de Acción sobre una Cultura de Paz* –aunque ninguno de los dos documentos haya sido citado en el PRODOC o en el Propuesta de reformulación– que ofrece mandatos específicos para UNESCO y se relaciona con los mandatos de UNICEF⁹; adicionalmente, las acciones de UNICEF se relacionan con la *Declaración de los Derechos del Niño*, especialmente el derecho a la educación. Finalmente, el Resultado 3 que se alinea a dos de las principales funciones del PNUD que es la reducción de la pobreza y el logro de los ODM y la prevención y recuperación de las crisis (entre las que se consideran los conflictos armados). El conjunto de resultados se relaciona también con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El problema a atender

Una de las cuestiones más importantes en la formulación de cualquier programa es la definición del problema que se busca resolver, para lo cual es especialmente útil elaborar un árbol de problemas que permita especificar claramente cuál es el problema central que se busca atender, cuáles son las causas que lo provocan y cuáles son los efectos que se derivan de él. En este sentido, el PRODOC no refiere ningún análisis del problema y mucho menos presenta un árbol de problemas. Esta carencia impide definir clara y precisamente el objetivo central del Programa Conjunto, lo cual se hace evidente cuando se contrasta el nombre del mismo: *Prevención de*

⁸ 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 (véase *Evaluación de Medio Término*, p. 14).

⁹ En general, las acciones de 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 del Programa).

conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas, México (2009-2012), Con el propósito explícito asentado en él:

*El presente Programa **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.***

Esta ambigüedad impide definir si el objetivo central del Programa Conjunto era prevenir conflictos, desarrollar acuerdos y construir la paz o contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad en las comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas. Por lo anterior, el análisis de pertinencia y eficacia se acota a los tres efectos explícitos del programa.

El modelo de resultados

La falta de un problema/objetivo central claramente definido aunado a la carencia de una narrativa que explicita cómo se relacionan los tres resultados definidos en el Programa, imposibilita evaluar la consistencia del Programa en su conjunto, es decir, como una estrategia de intervención coherente y acabada¹⁰. Asimismo, la evaluación del Programa Conjunto tiene una complejidad adicional debido a que el diseño original fue reformulado durante el primer año de ejecución y este mismo modelo varió durante los siguientes dos años. Para poder realizar un análisis de la pertinencia y la eficacia del programa, el equipo evaluador desarrolló modelos de resultados (*outcome model*) para cada uno de los efectos del programa, con base en entrevistas con el equipo de trabajo, tanto en oficinas de Chiapas como en oficinas centrales.¹¹ Como parte del análisis amplio del programa, se analizaron modelos de resultados derivados del PRODOC, de la Propuesta de Reformulación y el que finalmente fue aplicado llamado retrospectivo¹², es decir, tres modelos para cada uno de los tres resultados. A partir del análisis de la evolución de los modelos pudo constatar una variación importante de las estrategias de implementación, que no necesariamente estuvieron orientadas a los efectos del PRODOC. En el Anexo 5 se presenta el análisis de consistencia de los modelos derivados del PRODOC y de la reformulación, así como un detalle de la explicación del modelo retrospectivo. A continuación se presenta el análisis de consistencia del modelo retrospectivo.

¹⁰ Esto fue identificado desde la Evaluación de Medio Término donde se menciona que: "... Bajo la naturaleza de este planteamiento temático surge la interrogante de la coherencia del programa para visualizarlo en un modelo de intervención."

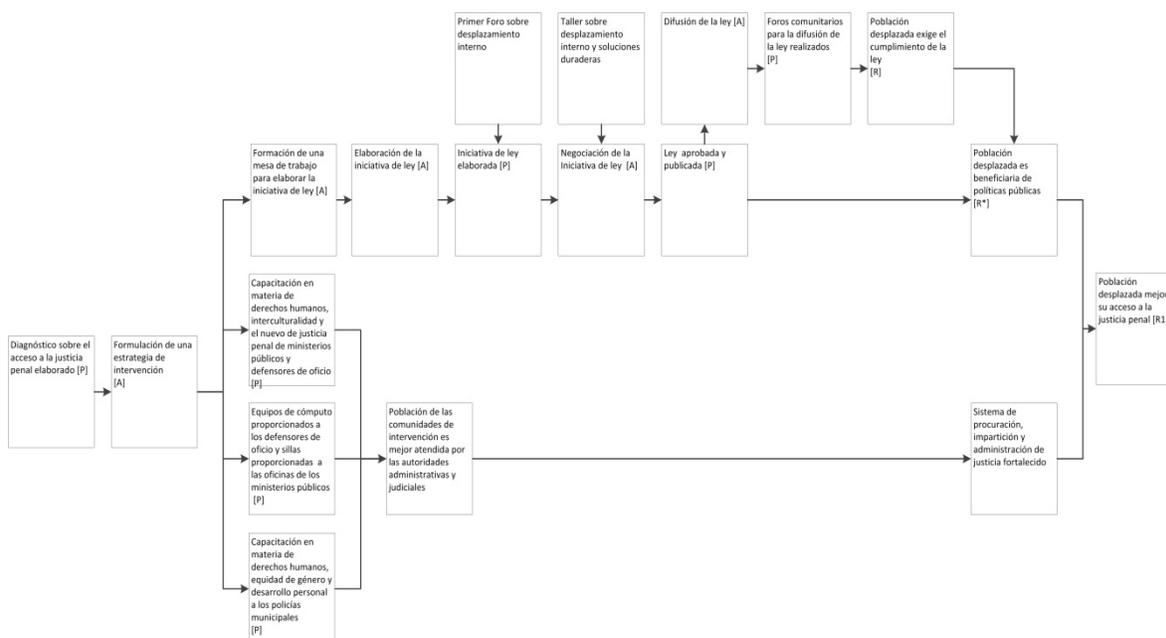
¹¹ El Programa Conjunto no entregó un modelo de resultados al equipo evaluador, el marco de seguimiento y monitoreo no identifica relaciones causales o supuestos.

¹² Como se menciona en el *Outcome-level evaluation. A companion guide to the handbook on planning monitoring and evaluating for development results for programme units and evaluators*, "...such a retrospective outcome model, though often controversial, could be used as a basis on which to design an outcome-level (thematic) evaluation." En este sentido, éste modelo es fundamental para evaluar cabalmente los demás criterios (eficiencia, eficacia, apropiación y sostenibilidad), ya que se convierte en el referente para analizar estos criterios.

El modelo de resultados retrospectivo

El modelo de resultados retrospectivo para el Resultado 1, no fue significativamente diferente a lo planteado en el PRODOC o la reformulación, pero sí incorpora las actividades y productos que se realizaron a consecuencia de la aprobación y publicación de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas.

Figura 5.1 Modelo de resultados retrospectivo del Resultado 1



Fuente: Elaboración propia con base en diversos documentos del Programa y entrevistas.

En este modelo de resultados retrospectivo las dos estrategias (formulación de la ley y capacitación de funcionarios) inician con:

1. **Diagnóstico sobre el acceso a la justicia penal (Producto 1.1).** El objetivo de este análisis era evaluar el acceso a la justicia penal de la población internamente desplazada en los municipios de intervención y tenía como propósito tanto servir de insumo para que las dependencias encargadas de la procuración de justicia mejoraran como para adecuar programáticamente el Resultado 1.
2. **Adecuación de la estrategia de intervención (Actividad).** El Diagnóstico permitió al Programa Conjunto, en particular a UNODC, adecuar las actividades y productos al contexto de desarrollo del estado de Chiapas. Esta adecuación se tradujo en la eliminación de las actividades y productos relacionados con el sistema penitenciario, la precisión en el público beneficiario de las capacitaciones y la modificación del objeto de la iniciativa de ley.

Formulación de una iniciativa de ley para la atención de la población desplazada

A partir del diagnóstico y la adecuación de la intervención, la formulación de la iniciativa de ley siguió el siguiente proceso:

1. **Formación de una mesa de trabajo para elaborar la iniciativa de ley (Actividad).** Esta mesa de trabajo quedó conformada por organizaciones de la sociedad civil, ACNUR y el Programa Conjunto.
2. **Elaboración de la iniciativa de ley (Actividad).** Durante el segundo año de ejecución del Programa los miembros de la mesa de trabajo realizaron diversas reuniones en las que definirían los

contenidos de la ley. En la última etapa de este proceso se realizó el primer foro de diálogo democrático y cultura de paz que sirvió para generar apoyo y consenso sobre la necesidad de emitir una ley sobre desplazamiento interno.

3. **Iniciativa de ley elaborada (Producto 1.2).** El producto del trabajo de la mesa sería la iniciativa de ley, la cual sería entregada al Congreso local para su discusión y, en su caso, aprobación. Originalmente hasta este punto estaba contemplada la intervención del Programa Conjunto, sin embargo, tanto las condiciones socio-políticas como el tiempo restante de ejecución de Programa Conjunto permitieron continuar con el proceso.
4. **Promoción de la iniciativa de ley (Actividad).** El Programa Conjunto se involucró directamente en la promoción de la iniciativa de ley con los actores clave tanto del Poder Legislativo local como del Ejecutivo, esta actividad se vio apoyada a través de la invitación (*actividad*) del presidente del Congreso Local y la Coordinadora de Gabinete del Gobierno del Estado al *Taller sobre desplazamiento interno y soluciones duraderas*, en San Remo, Italia. al cual asistieron el entonces presidente del Congreso Local y la entonces Coordinadora de Gabinetes del Gobierno del Estado. Posteriormente este taller sería replicado en Chiapas (*producto*) en donde participarían más de 60 legisladores, funcionarios, representantes de grupos de desplazados, sociedad civil y academia.
5. **Ley aprobada y publicada (Producto).** El 14 de febrero de 2012 el Congreso estatal aprueba por unanimidad la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas y el 22 de febrero el Ejecutivo local la publica en el periódico oficial del estado.
6. **Difusión de la Ley (Actividad).** Con la aprobación y difusión de la Ley el Programa Conjunto se aboca a difundir la ley a través de medios de comunicación, páginas web, distribución de copias de la misma y la realización de Foros comunitarios (*producto*), todo esto busca como resultado no sólo que la población desplazada conociera la Ley sino que fuera capaz de exigir su cumplimiento (*efecto*), lo que permitiría que se viera beneficiada de políticas públicas diseñadas para atender sus demandas y necesidades específicas (*efecto*).

En términos del modelo de resultados, las actividades y productos relacionados con la promoción de la ley en cuestión, tenían una orientación clara hacia que la “población desplazada es beneficiada de políticas públicas”, pero distante hacia el efecto original de “población desplazada mejora su acceso a la justicia penal”. El cambio en la orientación de efectos ocurrió desde la reformulación, cuando se indicó que el objetivo era “... crear [un] ordenamiento que brinde protección adecuada a [la población desplazada] y, al mismo tiempo, promueva políticas públicas de asistencia, atención, retorno seguro de desplazados internos y brindar las medidas necesarias de protección específica para las mujeres” (p. 9-10). Los diversos documentos de memorias y sistematizaciones relacionadas con este tema resaltan cómo se le dio importancia al proceso de generar un marco jurídico para dar protección a los desplazados, y no al tema del acceso a la justicia. La modificación del sentido de la ley, implicó que las acciones dejarán de estar claramente alineadas al efecto esperado de mejorar el acceso de la población desplazada a la justicia penal.

Capacitación de funcionarios judiciales y cuerpos policíacos

Al igual que en la estrategia anterior después del diagnóstico y la adecuación de la intervención, esta estrategia se concentró en suministrar los siguientes productos:

1. **Capacitación en materia de derechos humanos, interculturalidad y el nuevo de justicia penal de ministerios públicos y defensores de oficio** (Producto 1.3).
2. **Equipos de cómputo proporcionados a los defensores de oficio y sillas proporcionadas a las oficinas de los ministerios públicos** (Producto 1.3).
3. **Capacitación en materia de derechos humanos, equidad de género y desarrollo personal a los policías municipales** (Producto 1.4).

Estos productos tenían con propósito contribuir a que la población de las comunidades de intervención fuera mejor atendida por las autoridades administrativas y judiciales (*efecto*) lo que, a su vez contribuiría a fortalecer el sistema de procuración, impartición y administración de justicia penal (*efecto*).

Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz

A diferencia de lo establecido en el PRODOC, el modelo de resultados reconstruido (lo que finalmente se implementó) no definió una lógica de intervención integral. La *Propuesta de reformulación* rompió la coherencia de intervención, definió actividades y productos que, en su mayoría, no contribuían directamente al efecto esperado; se formularon acciones con relación distante al efecto que implicaban largas cadenas de supuestos y procesos de maduración de largo plazo. Asimismo, desde la *Propuesta de reformulación*, hubo modificaciones en la agrupación de actividades y productos de las áreas definidas por el PRODOC, como se puede observar en la continuación:

- El área de *comunicación* incorporó los elementos de rescate de los valores comunitarios y añadió elementos de reflexión en torno al arte, el deporte y las adicciones.
- El área de *diálogo intercultural y rescate de valores comunitarios* se transformó en diálogo democrático.
- El área de *educación*, aunque mantuvo su materia, cambió su ámbito de actuación enfocándose fundamentalmente en lo institucional, principalmente en la formación docente.
- El área de *fortalecimiento a la planeación municipal* fue generada, UNICEF propuso incorporar la perspectiva de derechos de la infancia y de los ODM en la planeación municipal (no analizada a detalle en la sección de pertinencia)

Teniendo esto en consideración, a continuación se desarrolla el modelo de resultados retrospectivo para cada una de estas áreas.

Comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz

Esta área desarrollo los siguientes procesos (véase Figura 5.2):

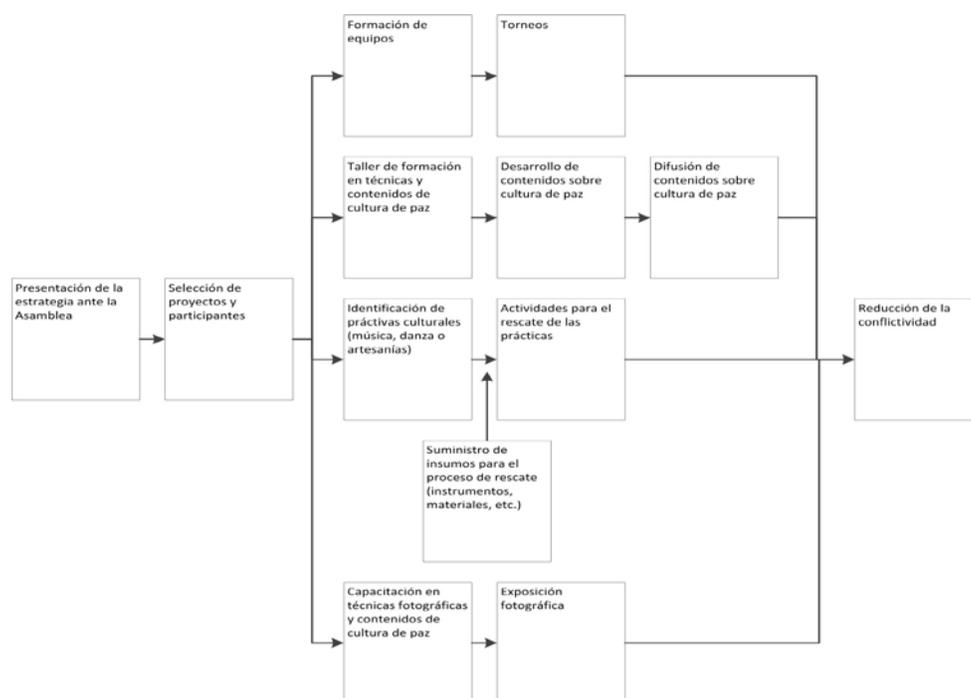
1. **Presentación de la estrategia (Actividad).** El equipo de UNESCO presentó ante las asambleas comunitarias el objetivo de la estrategia de cultura y los diferentes proyectos que la componen (formación de comunicadores comunitarios, rescate de prácticas culturales, taller de fotografía y torneos deportivos). PNUD y la coordinación del Programa Conjunto participan en estas asambleas.
2. **Selección de los proyectos y de los participantes (Actividad).** Después de la presentación las comunidades deliberan sobre los proyectos en que participarán y se define quiénes participaran.
3. **Desarrollo de actividades.** Una vez seleccionados los proyectos y definidos los participantes, cada uno de los proyectos realiza sus actividades correspondientes.
 - a. Formación de comunicadores comunitarios. Los comunicadores son formados en técnicas y en contenidos de cultura de paz, una vez hecho esto desarrollan contenidos de cultura de paz para después difundirlos en sus comunidades.
 - b. Rescate de prácticas culturales. En este proyecto lo primero que tuvieron que hacer los participantes fue identificar las prácticas culturales (música, danza y artesanías) que se

perdieron a raíz del conflicto, una vez hecho esto inicia el proceso de rescate a través de la identificación de las personas que aún tienen conocimientos sobre dichas prácticas y de la enseñanza de las mismas a los nuevos participantes; para ayudar a este proceso el Programa Conjunto aporta los insumos materiales y logísticos necesarios.

- c. Taller de fotografía. Este taller fue impartido únicamente a mujeres de las comunidades, el objetivo era que reflexionaran sobre su vida, su comunidad y cómo construir una paz duradera en ellas. Para esto las mujeres fueron capacitadas tanto en técnicas fotográficas como sobre contenidos de cultura de paz. El taller finalizó con una exposición de su trabajo para que la comunidad en su conjunto reflexionara sobre ellos mismos y la construcción de la paz en sus comunidades.
- d. Torneos deportivos. Las actividades para llevar a cabo estos torneos consistieron fundamentalmente en formar los equipos (de fútbol y basquetbol) definir las sedes y facilitar los traslados. En estos torneos participaron no sólo los miembros de los equipos sino también sus familias y el resto de la comunidad.

UNESCO desarrolló todos estos proyectos conjuntamente 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. En conjunto se suponía estas actividades fomentarían la interacción, comunicación y reflexión entre las personas y las comunidades con respecto a sus similitudes y diferencias (*efecto intermedio*), lo que a su vez conduciría a la generación de una cultura de paz y así a la reducción de la conflictividad social (*efecto*), aunque esta cadena de resultados omite supuestos importantes en general es razonable suponer que pueden ocurrir tales relaciones. Es importante señalar que en ésta área estaba agrupado el Producto 2.4 que correspondió a un conjunto de talleres para la prevención, tratamiento y rehabilitación del uso indebido de drogas dirigido a los jóvenes de los municipios en donde se ubicaban las comunidades seleccionadas, sin embargo, no es evidente ni la relación de estos talleres con la estrategia comunitaria ni con el efecto esperado de reducción de la conflictividad en las comunidades seleccionadas.

Figura 5.2 Modelo de resultados retrospectivo del área de comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz



Fuente: Elaboración propia con base en diversos documentos del Programa y entrevistas.

Diálogo democrático

Se contemplaban dos productos para esta área de intervención: el Foro de Diálogo Democrático y la instalación de las dos mesas interinstitucionales. Aunque el Foro estaba considerado como un paso inicial en la intervención del Programa para posicionar el tema de los desplazados, diversos obstáculos retrasaron su realización lo que implicó que este Foro terminara convirtiéndose en un espacio para generar sinergia entre los diversos actores involucrados alrededor de la iniciativa de Ley (pasando entonces al Resultado 1 en el Modelo de Resultado reconstruido).

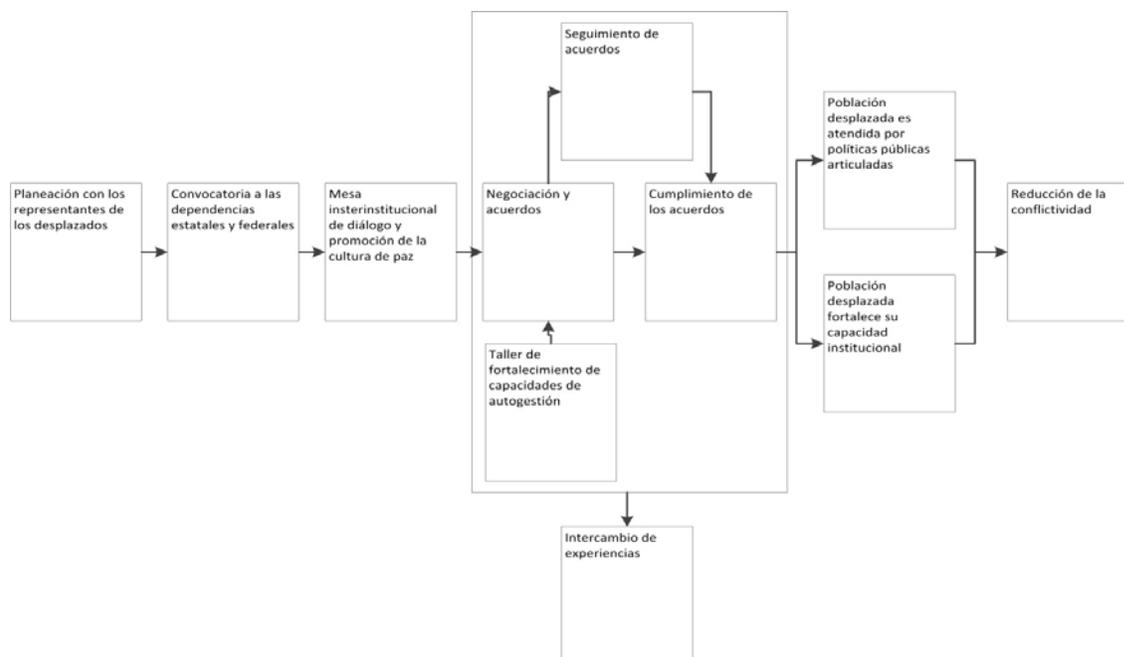
Así, de facto, esta área quedó circunscrita a las mesas interinstitucionales, la cual siguió el siguiente proceso (véase la Figura 5.3):

1. **Planeación con los representantes de los desplazados (Actividad).** Esta etapa consistía en convocar a los representantes de los desplazados, para definir cuáles eran las problemáticas a las que se enfrentaban, cuáles eran sus prioridades y de qué manera querían negociarlas con las dependencias gubernamentales, es decir, formular un plan (*producto*).
2. **Convocatoria a las dependencias estatales y federales (Actividad).** 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 (*producto*).
3. **Negociación de acuerdos (Actividad).** 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 (*producto*) y fortaleciendo la capacidad de gestión de

los representantes de los desplazados a través de un taller de fortalecimiento de capacidades de autogestión (producto).

4. **Intercambio de experiencias (Actividad).** En la etapa final del Programa y de las mesas inter-institucionales, el Programa realizaría un taller de intercambio de experiencias (*producto*) 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 5.3 Modelo de resultados retrospectivo del área de diálogo democrático



Fuente: Elaboración propia con base en diversos documentos del Programa y entrevistas.

Los efectos intermedios que se esperaba alcanzar con estas actividades y productos eran que la población desplazada fuera atendida por el gobierno a través de políticas públicas articuladas y que la capacidad institucional de las organizaciones que representan a esta población se fortaleciera. Sin embargo, la relación causal de esto con la reducción de la conflictividad quedaba ahora poco evidente. Mientras que en el PRODOC la propuesta era de diálogos interculturales para resolver o prevenir conflictos comunitarios, ahora la relación causal era bajo el supuesto de que los potenciales conflictos tenían sólo solución con la intervención financiera gubernamental. Lo más evidente era la situación de invasión de tierras por parte de los desplazados, lo que ocasionaba potencial conflicto con los dueños o ejidatarios originalmente asentados. Bajo este escenario, sólo mediante la donación o compra de terrenos por parte del gobierno era posible una disminución de la tensión.

Educación

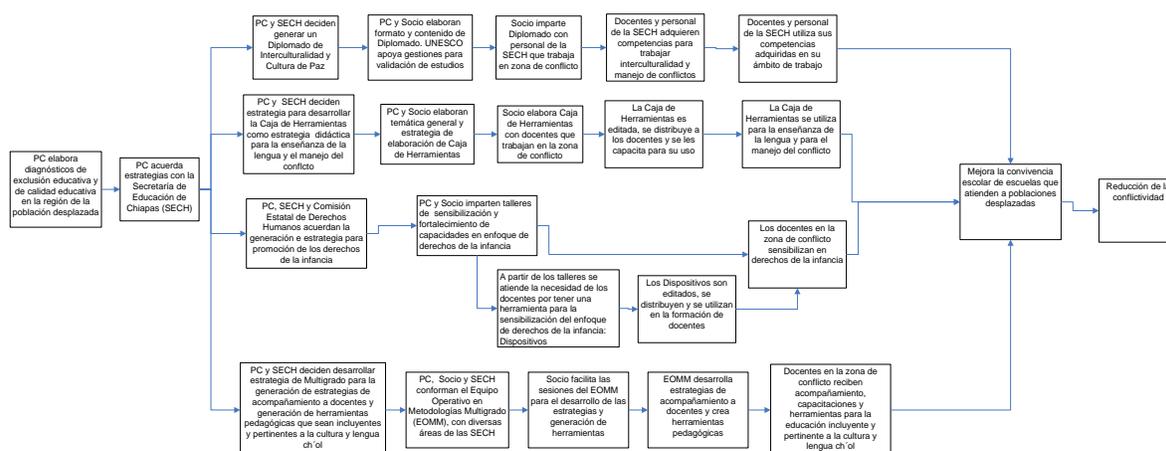
La intervención con relación a lo educativo fue sustancialmente modificada a partir de la *Propuesta de Reformulación*. En el PRODOC se señalaba que el “objetivo del programa es mejorar

sustantivamente la convivencia escolar de escuelas que atienden a poblaciones desplazadas y vulnerables, incrementando la capacidad de gobernabilidad y el liderazgo de la comunidad educativa”, y que la diferenciación de ámbitos de actuación era que UNICEF lo haría con los niños y niñas y UNESCO con los docentes y directores.¹³ En cambio, el modelo de resultados (lo que se hizo) fue completamente en otro sentido, con los siguientes encadenamientos (véase Figura 5.4):

1. **Diagnósticos sobre exclusión educativa (Producto).** Este diagnóstico estaba destinado a identificar la magnitud de la problemática educativa en los municipios de atención.
2. **Formulación de la estrategia de intervención (Actividad).** A partir de los diagnósticos, el Programa Conjunto en coordinación con la Secretaría de Educación de Chiapas (SECH) definirían las acciones y productos a desarrollar, los cuales serían:
 - Diplomado de Interculturalidad y Cultura de paz.
 - Caja de Herramientas en Educación para la Paz (para la enseñanza de la lengua y manejo del conflicto)
 - Estrategia para la promoción de los derechos de la infancia. Esta estrategia sería elaborada entre el Programa Conjunto, la SECH y la Comisión Estatal de Derechos Humanos e incluía talleres de sensibilización para docentes sobre derechos de la infancia (subproducto) y la elaboración de un conjunto de dispositivos pedagógicos (subproducto).
 - Estrategia Multigrado. Esta estrategia buscaba diseñar e implementar mecanismos de acompañamiento y herramientas pedagógicas incluyentes y pertinentes a la cultura y lengua ch'ol.
3. **Desarrollo de estrategias con docentes (Actividades).** El Programa Conjunto, con colaboración de las organizaciones de la sociedad civil y en coordinación con la SEH, desarrollaban las estrategias formando a los docentes en los contenidos de Cultura de Paz, derechos de la infancia e interculturalidad.
4. **Los docentes asisten a cursos (productos y generan herramientas (productos)).**
5. **Los docentes adquieren competencias que ponen en práctica y utilizan las herramientas en las comunidades de desplazados (Efecto).**
6. **Se mejora la convivencia escolar en escuelas que atienden a poblaciones desplazadas (Efecto)**
7. **La reducción de la conflictividad se obtiene a largo plazo (Efecto).**

¹³ PRODOC, página 28.

Figura 5.4 Modelo de resultados retrospectivo del área de educación



Fuente: Elaboración propia.

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

- a) 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;
- b) 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;
- c) Hacer que los niños participen en actividades en que se les inculquen los valores y los objetivos de una cultura de paz (UNO 1999)

Aun cuando todas las estrategias se planeaban en el terreno educativo, la contribución al efecto de reducción de la conflictividad era diferenciada. Las estrategias del Diplomado de Cultura de Paz e Interculturalidad y la Caja de Herramientas en Educación para la Paz plantearon contenidos y técnicas explícitas para la contribución tanto al efecto intermedio intermedio (mejorar la convivencia escolar) como al final (reducir la conflictividad). La promoción de los derechos de la infancia, principalmente la participación infantil en temas de paz, está alineado y contribuye a los efectos señalados. Finalmente, la Estrategia Multigrado, tenía una relación más lejana con el tema central de reducción del conflicto, pero aporta de forma indirecta al mejorar las condiciones educativas de la población y rescatar los valores comunitarios y la lengua, ambos aspectos mencionados en la *Declaración sobre una Cultura de Paz*.

Cabe señalarse que aunque todas las acciones eran pertinentes en términos temáticos, las estrategias se diseñaron para implementarse a nivel regional (en la zona norte de Chiapas), con figuras educativas (asesores técnicos o docentes) que no necesariamente laboran en las

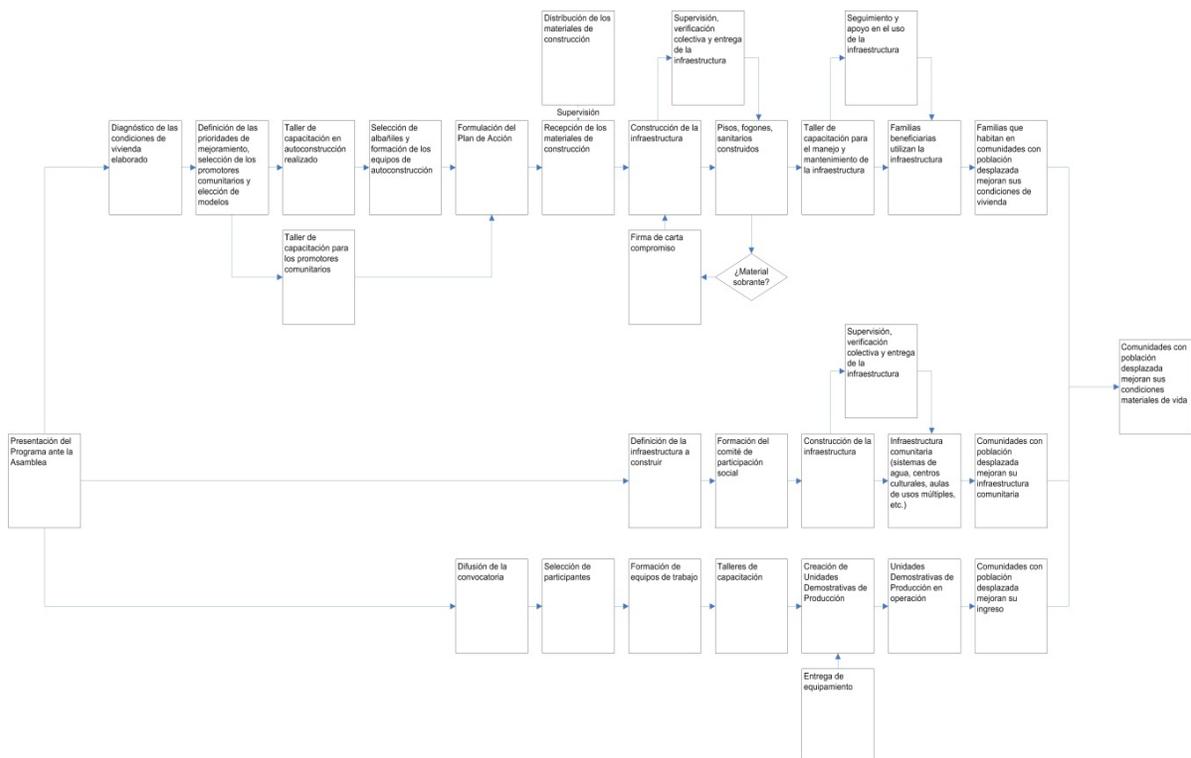
localidades focalizadas. El supuesto implícito es que si se atendían a todos los docentes de la región, se llegaría en un momento dado a las comunidades de atención, lo cual no era evidente, ya que se implicaban supuestos no factibles de monitorear en el corto plazo del programa. En realidad, esta fue un desvío de los efectos originales, es decir, que se mejora la convivencia escolar en las comunidades de desplazados y que se redujera la conflictividad en estas.

Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas

En este resultado también se modificó sustantivamente el modelo de intervención o modelo de resultados. El principal cambio fue la adición de una estrategia de infraestructura comunitaria, que fue producto de la misma interlocución con las comunidades, las cuales plantearon necesidades colectivas. En este sentido, también en el sentido general de intervención para lograr una reducción de la conflictividad, la acción colectiva era un mejor medio que las acciones particulares, como mejoras a las viviendas. El modelo de resultados retrospectivo se compuso de tres estrategias (véase Figura 5.5):

1. Mejora de la vivienda de las comunidades con población desplazada
2. Mejora de la infraestructura comunitaria de las comunidades con población desplazada
3. Mejora de los ingresos de las familias que viven en comunidades con población desplazada.

Figura 5.5 Modelo de resultados retrospectivo del Resultado 3



Fuente: Elaboración propia con base en diversos documentos del Programa y entrevistas.

Mejora de la vivienda

Retrospectivamente, esta fue la estrategia mejor articulada del Resultado 3, su realización comprendía los siguientes pasos:

1. **Presentación del Programa (Actividad).** Ante la asamblea comunitaria de cada una de las comunidades seleccionadas, el Coordinador del Programa, los oficiales del PNUD y el equipo técnico (consultores) presentaban el objetivo y metas del programa, la metodología y estrategia de organización comunitaria.
2. **Diagnóstico de vivienda (Producto).** Este diagnóstico consistía en un recorrido por cada una de las viviendas de la comunidad, con el fin de determinar las condiciones en que se encontraba cada una y las características socio-económicas de las familias.
3. **Definición de las prioridades (Actividad).** En una o varias reuniones posteriores, se definían cuáles eran las prioridades de mejoramiento de vivienda, quiénes serían beneficiados, quién sería elegido como promotor comunitarios, quiénes podrían ser los albañiles y qué características debería tener la infraestructura a construir.
4. **Taller de autoconstrucción (Producto).** En este taller teórico-práctico se capacitaría a los potenciales albañiles en los procesos de construcción de las diferentes obras (pisos firmes, fogones, sanitarios secos).
5. **Formación de los equipos de autoconstrucción (Actividad).** A partir de los la realización de los talleres, el equipo técnico seleccionaba a los albañiles que tenían o habían desarrollado las capacidades necesarias para realizar adecuadamente los trabajos. Esto permitía formar los equipos (3 a 5 personas) que se encargarían de realizar las obras.
6. **Taller de capacitación de promotores comunitarios (Producto).** Simultáneamente a los dos pasos anteriores se capacitaba a los promotores comunitarios no sólo en las características técnicas de la infraestructura sino en el manejo de las bitácoras de supervisión.
7. **Formulación del plan de acción (Actividad).** Este plan de acción consistía fundamentalmente en un calendario de actividades donde se especificaba los trabajos que se realizarían cada día.
8. **Recepción de los materiales de construcción (Actividad).** El promotor comunitario era el responsable de recibir los materiales de construcción y organizar su distribución entre los diferentes beneficiarios.
9. **Construcción de la infraestructura (Actividad).** Con los materiales distribuidos en cada hogar, los equipos de trabajo iniciaban las obras. Estos trabajos se realizarían en tres etapas. La primera etapa consistía en construir los pisos firmes de las cocinas, en la segunda etapa se construían los fogones ahorradores y, en la tercera etapa, los sanitarios secos. En esta etapa se supone que los beneficiarios directos ayudan en la construcción de las obras, por ejemplo, acarreado material.
10. **Supervisión, evaluación colectiva y entrega de las obras (Actividad).** Durante todos estos procesos, el promotor comunitario, el equipo técnico, y el supervisor de campo de PNUD dan seguimiento a los trabajos con el fin de asegurar que se están realizando en los tiempos previstos y con la calidad adecuada. Una vez terminadas las obras, se hace una evaluación colectiva del proceso y la entrega formal de las obras.
11. **Taller de capacitación para el manejo y mantenimiento (Producto).** Como los fogones ahorradores y los sanitarios secos, son nuevas tecnologías, es necesario capacitar a los beneficiarios sobre su manejo y mantenimiento, con el fin de asegurar que sean utilizados.
12. **Seguimiento y apoyo para el uso de la infraestructura (Actividad).** Para lograr lo anterior, el equipo técnico realiza visitas de seguimiento para verificar el uso de las tecnologías y, en caso necesario, ofrecer apoyo a los beneficiarios para su uso.

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 (*efecto*). Se esperaba que la construcción de pisos firmes, fogones y letrinas secas también tuviera otros efectos positivos en la salud de las familias y en la formación o fortalecimiento del capital social de la comunidad (*efectos adicionales*). 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

Esta estrategia no estaba contemplada formalmente ni en el PRODOC ni en el *Propuesta de reformulación*, sino que estaba subsumida 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 los beneficiarios no eran familias sino la comunidad en su totalidad y la complejidad de las obras dificultaba que los albañiles locales pudieran realizarla sin una asesoría técnica constante. Estas dos características hicieron que surgiera una nueva estrategia dentro del Resultado 3 y que tuviera su propia lógica de intervención diferente a la del componente de mejora de la vivienda. Los pasos previstos para su realización fueron los siguientes:

1. **Presentación del Programa (Actividad).** Ante la asamblea comunitaria de cada una de las comunidades seleccionadas, el Coordinador del Programa, los oficiales del PNUD y el equipo técnico (consultores) presentaban el objetivo y metas del Programa, la metodología y estrategia de organización comunitaria.
2. **Definición de la infraestructura a construir (Actividad).** En una o varias reuniones posteriores, la Asamblea definían que infraestructura se debería construir a partir de las necesidades más urgentes de la comunidad.
3. **Formación del comité de participación social (Actividad).** Una vez definida la infraestructura a construir se formaba un comité de vigilancia o se asignaba esta función a un comité existente; esto dependería del tipo de infraestructura a construir, por ejemplo, si se trataba de la rehabilitación o construcción de un aula, el comité de participación escolar sería el encargado de vigilar todo el proceso de construcción.
4. **Construcción de la infraestructura (Actividad).** La constructora contratada por PNUD iniciaba la edificación de la obra (producto), de acuerdo a los tiempos y características acordadas con la comunidad.
5. **Supervisión, evaluación colectiva y entrega de las obras (Actividad).** Durante todos estos procesos, el promotor comunitario y el supervisor de campo de PNUD dan seguimiento a los trabajos con el fin de asegurar que se están realizando en los tiempos previstos y con la calidad adecuada. Una vez terminadas las obras, se hace una evaluación colectiva del proceso y se hace la entrega formal de las obras al comité de participación, el cual será responsable de su operación y mantenimiento.

La realización de estas actividades y la generación de estos productos permitirían que las comunidades con población desplazada contaran con una mejor infraestructura comunitaria (*efecto*). 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 (*efectos adicionales*).

Mejora del ingreso

Para mejorar el ingreso de las comunidades beneficiarias, el Programa estableció como estrategia la creación de proyectos productivos colectivos, y que consistían en los siguientes pasos:

1. **Difusión de la convocatoria (Actividad).** En esta primera etapa, el consultor realizaría los primeros contactos con la comunidad, entrevistándose con las autoridades locales, identificando los actores relevantes conforme a la propuesta de proyecto, haciendo un diagnóstico informal sobre las capacidades potenciales de la comunidad e invitando a los diferentes miembros a participar.
2. **Selección de participantes (Actividad).** Por las propias características técnicas de los proyectos productivos, los recursos limitados para cada uno de ellos y las capacidades diferenciadas entre los miembros de la comunidad, fue necesario seleccionar a los participantes.
3. **Formación de equipos de trabajo (Actividad).** Con los participantes seleccionados, el consultor debería formar equipos de trabajo no sólo con el fin de organizar la capacitación sino también para que las personas formaran lazos de amistad y confianza que permitieran al término del proceso iniciar su proyecto productivo.
4. **Talleres de capacitación (Producto).** En estos talleres se ofrecerían los conocimientos básicos y se desarrollarían las habilidades prácticas para llevar a cabo los proyectos.
5. **Creación de las Unidades Demostrativas de Producción (Actividad).** Una vez que los participantes fueran capacitados, el Programa proporcionaría el equipamiento básico para iniciar los proyectos productivos.

La realización de este conjunto de actividades, permitiría establecer Unidades Demostrativas de Producción (*producto*), las cuales deberían generar ingresos adicionales a los participantes (*efecto*), lo que, en el mediano plazo, incentivaría al resto de la comunidad a participar en ellos o desarrollar sus propias iniciativas (*efecto*).

Las tres estrategias, sus actividades, productos y efectos se alinean al efecto retrospectivo de “comunidades con población desplazada mejoran sus condiciones materiales de vida”. Las estrategias no debilitan el efecto formal del programa “Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas.”

Idoneidad

En relación con el *Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada*, las acciones y productos contemplados en este Resultado, desde el PRODOC hasta el modelo de resultados retrospectivos, fueron idóneas para quienes participaron en cada una de las actividades; únicamente la capacitación en materia de derechos humanos, equidad de género y desarrollo personal a los policías municipales (Producto 1.4), llevó al límite la aceptabilidad cultural de los policías que participaron, sin embargo, se mantuvo dentro de los márgenes aceptables, lo que quedó demostrado con los positivos efectos que tuvo en los participantes.

En cuanto al *Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz* y al *Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas*, tanto los modelos de resultados planteados en el PRODOC como en la *Propuesta de reformulación* no eran idóneos para el contexto de desarrollo en el que se ejecutaría el Programa Conjunto. En primer lugar, no contemplaban que las comunidades no aceptarían una intervención que beneficiara solamente a las familias desplazadas, debido a que esta diferenciación en un contexto de alta marginación produciría conflictos al interior de las comunidades. Esta omisión fue tan importante, que obligó a los responsables de la implementación del Programa Conjunto a modificar la población beneficiaria del proyecto, la cual pasó de ser la población desplazada que habitaba en las comunidades focalizadas a la comunidad en su conjunto. En segundo lugar, el PRODOC asumía que la aceptación de la intervención del Programa Conjunto por parte de las comunidades sería inmediata, lo que no ocurrió; ni el PRODOC ni el Propuesta de reformulación, concibieron que era

necesario definir una “táctica de entrada” a las comunidades, lo cual llevó a que los responsables del Programa Conjunto se acercaran primero a la población desplazada a través de las organizaciones que los representan (p. ej. Kichan Kichañob), lo que generó desconfianza al interior de las comunidades, llevando a los responsables a acercarse a cada una de las comunidades seleccionadas a través de sus Asambleas Comunitarias, lo que mostró ser una táctica culturalmente idónea.

En relación con la aceptabilidad cultural de las actividades y productos de las tres áreas del Resultado 2, no se identifica ninguna dificultad a este respecto.

En cuanto a la aceptabilidad cultural de cada una de las actividades y productos de las tres estrategias del Resultado 3, en general, la evidencia indica que no hubo resistencias sociales irresolubles. De hecho, únicamente se presentaron ciertas dificultades 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 puede observar en el modelo de resultados retrospectivo el Programa Conjunto atendió esta dificultad a través de los talleres de capacitación para el manejo y mantenimiento de los fogones y sanitarios y del seguimiento y apoyo para el uso de esta infraestructura.

Factibilidad

Desde el punto de vista socio-político, el Programa Conjunto no era factible de ser implementado en todas las comunidades que fueron seleccionadas originalmente, debido a dos razones. La primera era que algunas comunidades no estaban dispuestas a aceptarlo porque suponían que era un programa gubernamental que buscaba comprar sus votos; la segunda, era que en otras comunidades existía un alto nivel de conflicto por las diferencias político-partidistas o religiosas.

Asimismo, lo accidentado del territorio, la falta de caminos, el clima de las diferentes regiones y la gran dispersión de las comunidades definidas originalmente en el PRODOC no sólo hacían poco factible ejecución de las actividades sino también elevaban los costos y la dificultad para dar un seguimiento adecuado al Programa.

Estas dos razones, hicieron que el equipo inter-agencial propusiera en el *Propuesta de reformulación* una nueva focalización de comunidades, que se concentrara en la Zona Norte del estado de Chiapas, donde ocurrieron unos de los desplazamientos más importantes durante el conflicto de 1994 y fueron de las poblaciones menos atendidas por los diferentes actores. En este sentido mantener al municipio de Ocosingo dentro de las comunidades seleccionadas era poco pertinente debido a que no pertenecía a la Zona Norte, a que era un municipio urbano (el segundo más grande del estado) en donde la población desplazada se encontraba dispersa y a que no existían elementos de conflictividad entre su población desplazada con el resto de los vecinos, en otras palabras, la problemática social, política y económica de la población desplazada asentada en Ocosingo era totalmente diferente al resto de las comunidades de la Zona Norte que fueron seleccionadas.

Una vez reformulada la selección de las comunidades, podemos considerar que los recursos asignados a cada uno de los Resultados del Programa Conjunto fueron suficientes para realizar las actividades y producir los bienes y servicios especificados.

5. Eficiencia

Esta sección analizará el tema de eficiencia del Programa Conjunto, es decir el buen uso de los recursos financieros, humanos, materiales y, sobre todo, organizacionales; esto tanto en el sentido de la organización interagencial, como lo relativo a la relación con contrapartes gubernamentales y asociados. Los temas analizados incluyen la eficiencia general en el uso de los recursos propuestos, el progreso financiero en la ejecución de los recursos, la coordinación interagencial para el mejor uso de los recursos, el sistema de monitoreo, evaluación y seguimiento, así como la estrategia de comunicación.

Eficiencia en el uso de los recursos para alcanzar los efectos buscados

La interrogante principal en el análisis de eficiencia es la comparación de los resultados alcanzados con los costos. Sin embargo, el Programa Conjunto no disponía de una contabilidad actualizada por costos generales a nivel de producto o resultado al momento de la evaluación.¹⁴ 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 clasificaciones¹⁵. De acuerdo al personal de la coordinación administrativa del Programa entrevistado, 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.¹⁶ Lo anterior no debiera ser justificación para éste o cualquier programa de Naciones Unidas, ya que la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* llama a “Vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios”¹⁷ y, a su vez, el *Programa de Acción de Accra* indica que “Los países en desarrollo y los donantes trabajarán para elaborar instrumentos de gestión de resultados eficaces en función de los costos, destinados a evaluar el efecto de las políticas de desarrollo y ajustarlas según sea necesario.”¹⁸

¹⁴ En los informes financieros, adyacentes al Quinto Informe de Seguimiento Semestral y Sexto Informe de Seguimiento Semestral ya no se registró la contabilidad de costos por resultado y producto del primer año de ejercicio, como se establece en el formato de la página 94 del la *Guía para la ejecución de programas conjuntos del Fondo para el logro de los ODM*. El área administrativa proporcionó información actualizada por agencia exclusivamente.

¹⁵ 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 6).

¹⁶ 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.

¹⁷ Punto 45. “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo”, París, marzo de 2005.

¹⁸ Punto 23. “Programa de Acción de Accra”, Accra, Ghana, septiembre de 2008.

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. No obstante lo anterior, se realizará un esfuerzo de comparación.

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 Tabla 6.1)

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.

Cuadro 5.1. 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: Programa Conjunto. PRODOC

El programa tuvo una reformulación en 2010 que generó cambios en las estrategias y en la orientación hacia efectos, como se analiza con detalle en el Anexo 5. En el capítulo de Eficacia se explicarán con detalle cuáles fueron los productos y efectos específicos que se obtuvieron de la intervención, pero para fines del análisis de eficiencia se presenta a continuación un cuadro con la información relevante, descrita en esa sección.

Cuadro 5.2. Relación de efectos pretendidos por el Programa Conjunto, efectos alcanzados y efectos no intencionales

Efecto original "Resultado"	Efectos a partir del marco de resultados reconstruido	Efectos alcanzados	Efectos no intencionales	Agencias
Resultado 1: Acceso a la justicia penal para la población desplazada.	Población desplazada se beneficia de políticas públicas y sistema de procuración, impartición y administración de justicia fortalecidos	<ul style="list-style-type: none"> - Promulgación de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, que proveerá de políticas públicas de atención a los desplazados. - Población de la región donde vive la población desplazada es mejor atendida en las oficinas de administración y procuración de justicia, así como por policías municipales, con perspectiva de interculturalidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Visibilización de la población desplazada en la agenda pública del estado 	UNODC y PNUD
Resultado 2: Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.	Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.	<ul style="list-style-type: none"> - Procesos primigenios de comunicación de contenidos de paz - Rescate de prácticas culturales perdidas a raíz de conflicto de 1994 - Débiles procesos de reflexión en torno a la paz, a raíz de torneos deportivos y encuentros culturales - Reducción de la conflictividad en la comunidad de San José el Bascan a raíz de la generación de mesas interinstitucionales - Docentes en proceso de formación sobre Cultura de Paz y reducción de conflictividad 	<ul style="list-style-type: none"> - Problemáticas de grupos de desplazados atendidas en mesas Interinstitucionales de Dialogo. - Fortalecimiento de herramientas y prácticas pedagógicas para el aprendizaje en la lengua Chól es escuelas multigrado - Docentes con conocimientos y herramientas para incorporar una perspectiva de derechos de la infancia 	UNICEF, UNESCO, PNUD y UNODC
Resultado 3: Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas.	Comunidades con población desplazada mejoran sus condiciones materiales de vida	17 comunidades con población desplazada mejoran sus condiciones materiales de vida		PNUD

Fuente: Elaboración propia.

Tomando en cuenta tanto los efectos intencionados como los no intencionados, en general, la relación efectividad-costo fue muy alta en el Resultado 1, ya que con aproximadamente 646,000 dólares se alcanzó uno de los máximos logros de programa que fue la promulgación de la ley y, sobre todo, la visibilización de la población desplazada en la agenda pública. La relación efectividad-costo en el Resultado 2 fue, en general, baja ya que con el ejercicio de los 1.3 millones de dólares se alcanzaron a generar únicamente procesos débiles, con baja sostenibilidad o con resultados a largo plazo (Véanse capítulos 7 y 8 de esta evaluación). La relación efectividad-costo en el Resultado 3 es razonable en el sentido de que se alcanzaron a realizar todas las acciones programadas e incluso más, con los ahorros conseguidos.

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.

Progreso en la Ejecución de Acciones

El Programa Conjunto desarrolló con una estrategia emergente de implementación, adaptándose lo mejor posible a las circunstancias del contexto. Como ya se discutió en el capítulo anterior, el diseño original de las estrategias de los Resultados 1 y 3 no eran factibles, por lo que tuvieron que modificarse sustantivamente, esto generó un retraso importante en la ejecución de acciones, pero que finalmente eran necesarias a fin de conseguir efectos positivos en la población.

En adición a los retrasos en la ejecución por razón del rediseño, el Programa Conjunto también tuvo retrasos por otras causas, las principales fueron 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) 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 y pudo comenzar más a tiempo sus acciones.
- 3) El trabajo con comunidades fue extraordinariamente complejo, por la naturaleza del conflicto social y por la desconfianza de las comunidades indígenas; aunque los acercamientos por comunidad fueron heterogéneos, 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 Programa Conjunto

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 5.3. 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.¹⁹

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.

¹⁹ 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.

Cuadro 5.4. 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.

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 estratégico y otro a nivel de la operación. En la parte estratégica, el primer referente es que hubo un diseño conjunto en el que se repartieron las estrategias de acción y que en principio, el Resultado 1 quedaba exclusivamente bajo responsabilidad de UNODC y el Resultado 3 quedaba con PNUD, mientras que el Resultado 2 planteaba un trabajo interagencial entre UNESCO, PNUD y UNICEF para reducir la conflictividad, mediante la construcción de una cultura de paz en 13 comunidades.

Con la reformulación de 2010 y los consecuentes cambios en las estrategias, la coordinación interagencial varió considerablemente en los dos primeros resultados. UNODC dejó de intervenir aisladamente en el Resultado 1 y fue acompañada por PNUD en aspectos sustantivos, como lo fue la realización del foro sobre desplazamiento en marzo de 2011 y la promoción de la ley, una vez aprobada en 2012, por medio de las organizaciones civiles coadyuvantes. El trabajo entorno a la ley fue percibido por los participantes y los desplazados como un esfuerzo y logro de las Naciones Unidas en su conjunto, aunque encabezado por UNODC.

El segundo resultado tuvo, por el contrario, un camino hacia la descoordinación estratégica de acciones, principalmente porque varias de las estrategias perdieron el enfoque hacia lo comunitario. UNICEF y UNESCO cambiaron el foco de la convivencia escolar en las comunidades de atención a la generación de Cultura de Paz en la región por medio de trabajo con los docentes de la región; el trabajo de PNUD en diálogo intercultural se transformó en lo que se conoció como Diálogo Democrático, que no intervino en las 17 comunidades. UNODC se incorporó al Resultado 2 con la promoción de talleres para la prevención del consumo de sustancias tóxicas, pero los talleres no fueron necesariamente con un enfoque comunitario, sino que fueron a grupos amplios de jóvenes en la zona general de intervención, zona norte de Chiapas y Ocosingo. La falta de coordinación al interior de este Resultado fue reflejado en las diversas entrevistas o grupos focales a beneficiarios, que difícilmente distinguían la acción colectiva de agencias, salvo en los casos de comunidades en las que había acciones de PNUD. La percepción de acción coordinada fue vista en varias comunidades en donde intervinieron PNUD y UNESCO, esto fue encontrado claramente en la vista de campo a Usipa en el municipio de Tila.

A pesar de la disolución en el diseño primario de las estrategias, principalmente visto a partir de la división por 3 Resultados, en la práctica las agencias sí se coordinaron en el desarrollo del Programa para aspectos sustantivos en los siguientes casos

- La coordinación y los equipos de trabajo de PNUD y de UNESCO realizaron visitas a las comunidades de desplazados para dar a conocer el Programa Conjunto 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.
- UNICEF y UNESCO desarrollaron sus actividades a través de los mismos interlocutores y contrapartes. La Estrategia Multigrado (UNICEF), el Diplomado de Cultura de Paz e Interculturalidad y la Caja de Herramientas en Educación para la Paz se gestionaron e implementaron con la participación de la Dirección de Educación Indígena. La coordinadora Técnica de UNICEF apoyó en el proceso de selección de los docentes participantes del Diplomado y el módulo de fortalecimiento de la Lengua Indígena se planteó como complemento del trabajo desarrollado con la Estrategia Multigrado. La Caja de Herramientas se piloteó a través de la estructura con la que la Estrategia Multigrado ya venía trabajando con UNICEF.
- 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 el aspecto operativo fue en el que 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 renta de oficinas, 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 Programa Conjunto 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 Programa Conjunto 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 de forma coordinada.

No se reportaron al equipo evaluador problemas hacia la coordinación inter-agencial de acciones derivados de los distintos procedimientos administrativos. Hubo un desfase temporal importante de acciones en el ámbito educativo; las acciones de UNICEF fueron desarrolladas mucho antes que UNESCO, pero no parece ser que las diferencias procedimentales fueran la causa del desfase. Lo que sí es problema es que la coordinación de las acciones no tan sólo en el tema educativo, sino en todos los temas es que 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.

Gobernanza

El Programa Conjunto siguió los lineamientos del fondo para la gobernanza del programa. Se creó Comité Directivo Nacional compuesto por representantes de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECI), es decir representantes del F-ODM, una representante del Gobierno Mexicano, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como representantes de la Oficina de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas en México. También se creó un Comité de Gestión, con dos representantes del gobierno estatal de Chiapas (Coordinación de Gabinete y Secretaría de Pueblos Indios), dos representantes del gobierno federal en delegaciones del estado de Chiapas (SRA y CDI), dos representantes de organizaciones de la sociedad civil locales (Foro para el Desarrollo Sustentable y Centro de Capacitación en Ecología, Salud y Defensoría de Derecho a la Salud, dos representantes de centros académicos (Universidad Intercultural de Chiapas y Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas) y dos representantes de organizaciones de desplazados (Kichan Kichañob y de la Cascada-Ocosingo). El Comité Directivo Nacional sesionó en siete ocasiones hasta la fecha de evaluación y en ocho ocasiones el Comité de Gestión.

El sistema de gobernanza fue una buena práctica ya que se estableció con representantes del estado de Chiapas, conocedores tanto del contexto como de la problemática específica de la población desplazada. El Comité de Gestión estuvo atento a la presentación de avances y sus representantes promovieron la intervención de las instancias gubernamentales para la solución de los problemas que se presentaban, principalmente en las mesas interinstitucionales.

Sistema de Monitoreo y Evaluación

El diseño cambiante del Programa Conjunto 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 acciones definitivas. En general, cada marco de evaluación fue más acotado en sus indicadores y sin una clara orientación de medición de

resultados, principalmente a nivel de efectos.²⁰ En términos metodológicos se puede afirmar que los indicadores no son SMART, ya que no cumplen los criterios de Especificidad (S), que sean medibles (M), asequibles (A), pertinentes (R) y limitados en el tiempo (T). A manera de ejemplo, se analizan dos indicadores, uno de producto y uno de efecto, primero se presenta la información del indicador y luego su análisis bajo criterios SMART. (Véase Cuadro 5.5 y Anexo 7).

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, aunque el marco de monitoreo fue técnicamente mal desarrollado, el área de evaluación del Programa Conjunto sistematizó y organizó información variada para llevar un control de las acciones realizadas. Un aspecto positivo fue el levantamiento de un mapeo de acciones por comunidad, esta información fue sumamente útil a la evaluación; principalmente para valorar las acciones del Resultado 3. En el caso del Resultado 2, la información fue útil, pero no permitió tener claridad sobre la cobertura de las acciones. Por ejemplo, no se llevó un seguimiento de si existían comunicadores de todas las comunidades, si habían asistido jóvenes de todas las comunidades a los torneos deportivos y qué acciones se desarrollaban con los niños, padres de familia y docentes en las escuelas comunitarias.

²⁰ En el PRODOC se presentaban, por ejemplo, los siguientes indicadores de efecto: Número de personas que han tenido problemas para acceder al sistema de justicia, Número de sucesos violentos localidades seleccionadas, Número de viviendas que no tienen acceso al agua potable, sin saneamiento y que utilizan fogón de leña para cocinar y Resultados de encuestas sobre confianza y cooperación. Estos indicadores fueron desechados en los marcos de monitoreo posteriores.

Cuadro 5.5. Análisis de Indicadores

Elemento de la Ficha del Indicador	Ejemplo de Indicador de Producto	Ejemplo de Indicador de Efecto
Producto o Resultado de referencia*	Producto 1.3 La procuración e impartición de justicia estatal y municipal en la zona de intervención es fortalecida.	Resultado 1. Acceso a la justicia penal de la población desplazada
Nombre del Indicador*	Nivel de cobertura e incidencia de las capacitaciones a funcionarios.	Nivel de sensibilización y apropiación a funcionarios/as
Descripción*	Indicador de la cobertura en la capacitación	Uno de los factores decisivos para el acceso a la justicia es la profesionalización de los funcionarios y funcionarias, por lo que el indicador busca medir el grado de apropiación de los contenidos y sensibilización de los mismos.
Fórmula de cálculo *	# número de población y regiones a la que tiene alcance la estrategia/número de identificados	# de funcionarios que responden estar satisfechos con la estrategia de los cursos de capacitación y perciben que esto ha producido cambios en su estrategia de profesionalización/# funcionarios/as identificados
Fuentes de verificación *	Documento de la estrategia, lista de asistencia y documento de sistematización de la estrategia de acceso a la justicia	Entrevistas a profundidad a funcionarios, sistematización de las encuestas y grupos focales Estudio de caso
Meta total estimada para el PC *	100%	100%
Valor alcanzado*	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.	Más del 90% de los funcionarios que participaron en la estrategia de capacitación están satisfechos y perciben cambios a nivel de desempeño
Criterio de Análisis		
Especificidad	El indicador no es específico, pues confunde conceptos entre organismos participantes, municipios atendidos y población	El indicador no es específico, presenta dos fenómenos que pueden tener valoraciones diferenciadas: la satisfacción y el grado de percepción sobre el cambio de desempeño
Medible	Por la falta de especificidad, la capacidad de medición es confusa. No se entiende qué está midiendo.	Es medible, se pudo obtener a partir de una encuesta a participantes
Asequible	Fue asequible, puesto que el PC generó el indicador	Es asequible, pero la ficha de indicador señala varias fuentes de verificación, lo cual confunde. No menciona la fuente original que es una encuesta de satisfacción.
Pertinente	El indicador no es pertinente, desde el momento en que no es un indicador de producto. A este nivel, pudo haberse presentado el número de capacitaciones realizadas.	El indicador no es pertinente, ya que no es un indicador de efecto. Por la definición del efecto, la fuente de información debió ser población desplazada.
Limitado en el Tiempo	El indicador no acota la temporalidad, no dice si las organizaciones fueron fortalecidas en un año o un semestre.	El indicador no acota la temporalidad.

Elaboración propia. * Textos copiado del Marco de Monitoreo y Evaluación. Archivo Copia de MARCO ME 21112012.xls

El equipo de Monitoreo y Evaluación también elaboró historias de vida y estudios de caso para documentar los resultados del Programa.²¹ Los documentos generados son cortos y relatan las acciones desarrolladas, así como las opiniones de los beneficiarios. Los entrevistados señalan los cambios generados por la intervención, subrayando el hecho de que las comunidades habían sido desatendidas por las autoridades. El equipo evaluador consideró estos documentos como fuente de información, pero con reservas

Evaluación de medio término

El Programa Conjunto atendió varias de las principales recomendaciones de la Evaluación Intermedia. El Programa Conjunto elaboró un Plan de Mejoras en el que se puntualizó cómo se atenderían las recomendaciones. El siguiente Cuadro muestra las recomendaciones atendidas.

Cuadro 6.5. Grado de cumplimiento de las recomendaciones de la evaluación de medio término	
Recomendación	Cumplimiento
R. 1 Realizar un análisis de riesgos por el cambio de administración a nivel federal, estatal y municipal en el 2012 para valorar el nivel de afectación que sufrirá el programa en su gestión y tomar las acciones de mitigación pertinente.	Sí
R.2 Definir la estrategia conjunta de intervención del PC desde el abordaje modelo integral municipal.	No completamente
2.1 Como parte de la definición de la estrategia conjunta de intervención distrital se recomienda a UNESCO ampliar su espectro de beneficiarios a la familia. Actualmente son los jóvenes quienes se ven beneficiados, pero por el interés despertado en las comunidades, ha sido solicitud de los propios líderes comunales la inclusión de otros miembros de la familia.	Sí, inclusión de la acción Fotografía para la Memoria
R.2.2 Como parte de la definición de la estrategia conjunta de intervención municipal se recomienda a UNICEF ampliar su alcance de acción para llegar a las escuelas de las comunidades beneficiarias se sugiere que sería adecuado que la Secretaría de Educación acompañado (sic) del programa la aplique a los maestros en las escuelas directamente beneficiarias del PC.	Sí, la OSC que acompañó el seguimiento de la Estrategia de Multigrado dio seguimiento a acciones en las comunidades de atención.
R.2.3 Como parte de la definición de la estrategia conjunta de intervención municipal se recomienda a PNUD preparar un documento que explique la forma como la autoconstrucción y los proyectos productivos se logran articular con el componente cultural y educativo del PC. Un ejemplo, es que la familia que participa en la autoconstrucción debe participar de los talleres recreativos, los menores deben reinsertarse en la escuela, etc.	Sí

²¹ Se elaboraron estudios de caso en San José el Bascán, sobre las mesas interinstitucionales, en Usipa sobre acciones diversas de UNESCO y PNU y en Yixthie1 sobre varias acciones del Resultado 2. También se hizo una relatoría de historias de vida de policías de la estrategia 1.

R.2.4 Como parte de la definición de la estrategia conjunta de intervención distrital se recomienda a UNODC plantear la forma como las acciones nacionales colaboran con las acciones locales. Un ejemplo es como la propuesta de ley es impulsada desde lo local por los líderes y las comunidades que la conocen. También como desde lo local se empieza a aplicar la propuesta de ley en la práctica.	Sí, con talleres de difusión de la ley
R.3 Es adecuado que el equipo del programa realice un análisis de la pertinencia de la estrategia de cambio con respecto a su alcance en cada ODM que se propuso contribuir. Particularmente el vinculado a salud materna y reducción de la mortalidad infantil (de qué forma estos objetivos contribuyen a la prevención de la violencia y la promoción de la paz). Además valorar la inclusión del ODM 3 de educación donde hay acciones importantes realizadas por UNICEF y UNESCO	Sí
R.4 Se recomienda hacer de planes por municipio para el tercer año del programa que incluyen lo nacional	
R.1 Se recomienda fortalecer el equipo de trabajo para que logren poner en funcionamiento la estrategia conjunta de intervención en los municipios	Sí
R2. Lograr un acuerdo de las agencias, en la sede central principalmente, para acelerar la gestión del PC.	Sí
R.3 Se recomienda fomentar las alianzas con el ayuntamiento	Únicamente UNICEF.
R.4 Se recomienda consolidar las metodologías participativas llevadas a cabo en los distritos (procesos culturales –radio- autoconstrucción) mediante un acompañamiento político-técnico del PC	A pesar del acompañamiento no se consolidó la institucionalización de las metodologías
R. 1 Se recomienda elaborar planes de seguimiento municipal acorde con la estrategia de SyE en la respuesta a la estrategia conjunta de intervención municipal	
R.2 Se recomienda realizar una nueva estrategia de preparación de los informes de seguimiento para que estos contribuyan de mejor forma a mejorar la gestión del PC.	Sí
R.3 Es aconsejable poner en marcha la estrategia de comunicación e incidencia principalmente como apoyo al posicionamiento del PC en los distritos de intervención	Sí
R.4 Se sugiere el diseño de estudios de caso para evidenciar los resultados alcanzados y su posible contribución a los ODM en Chiapas. Esto ante la ausencia o imprecisión de una línea de base inicial	No (Los estudios de caso realizados no tuvieron fines evaluativos)
R.5 Se recomienda se realice una investigación de potenciales fuentes de financiamiento (cartera de inversión) con los respectivos programas y proyectos de cooperación internacional para la continuidad de los principales procesos que se están llevando a cabo en los distritos de forma conjunta.	Sí

R.6 Se recomienda la extensión del programa conjunto porque tiene un desfase de temporalidad en la ejecución, por la coyuntura política que se vislumbra en el 2012 y por la adaptación a la nueva estrategia de intervención propuesta en esta evaluación Sí

Fuente: Elaboración propia.

Una observación importante que fue atendida fue la extensión del programa por cuatro meses y veinte días, lo cual fue relevante dado el retraso en el inicio de actividades tanto por lo administrativo, como por las dificultades de implementación dado el contexto.

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 6.1. 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 6.2. Entregables generados dentro de la estrategia de comunicación



Fuente: Elaboración propia con base en *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. De forma adicional a las publicaciones, también vale la pena destacar que el Programa Conjunto generó una página de Internet para difusión: www.culturadepaz.org.mx, estableció una estrategia de comunicación en redes sociales y elaboró tres boletines informativos.

6. Apropiación de procesos

En esta parte capítulo se analiza la apropiación de los procesos por parte de los diversos actores que participaron en las acciones del Programa Conjunto. La exposición sigue el orden de los tres Resultados. Los temas que se tocan para cada uno de éstos se refieren a los socios y contrapartes gubernamentales, las sinergias que lograron establecerse, la sostenibilidad hacia la consecución de los efectos, el valor agregado del Programa Conjunto para establecer vínculos entre el gobierno y población meta y la apropiación de los procesos de los tres resultado por parte de cada uno de los actores clave. Antes de proceder al análisis y con la finalidad de contar con panorama claro de los principales socios que participaron en cada uno de los tres resultados del Programa Conjunto, a los cuales se hace referencia en la exposición, se presenta la Cuadro 6.1.

Cuadro 6.1 Contrapartes y organizaciones de la sociedad civil que participaron en el Programa Conjunto

<u>Resultado del Programa Conjunto</u>	<u>Participación de contrapartes y organizaciones</u>
Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada.	<p>Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la UNAM, CIESAS Chiapas, el Instituto Mora, Iniciativa para la Identidad y la Inclusión y Foro para el Desarrollo Sustentable participaron en la elaboración de la iniciativa de ley, la primer institución elaboró el diagnóstico sobre el sistema de justicia con relación a la población desplazada.</p> <p>En el Foro de diálogo de marzo de 2011 participaron la Secretaría de Pueblos y Culturas Indígenas, la CDI, la PGJ del estado, Tribunal de Justicia, SEDESOL, Secretaría de Salud, entre otros.</p> <p>La 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 cuatro gobiernos municipales participaron en las acciones de capacitación.</p>
Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.	<p>Boca de Polen, ENLACE participaron como organizaciones de la sociedad civil para la realización del proyecto de comunicadores; Radio Madero y el sistema Chiapaneco de Radio y Televisión difundieron contenidos del proyecto. El Instituto para la Educación de los Adultos de Chiapas colaboró en la ciudad de Ocosingo y se encargará del mantenimiento de Centro Educativo Cultural Comunitario en esa localidad. El Centro de Prevención y Tratamiento de Adicciones (CENTRA) imparte directamente los talleres para prevención del consumo de sustancias tóxicas.</p> <p>Las organizaciones Foro para el Desarrollo Sustentable, Kichan Kichañob y Tzjib-Troñel participaron en la organización de las mesas interinstitucionales. Por la parte gubernamental participaron la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la Subsecretaría de Gobierno y Derechos Humanos, Subsecretaría de Gobierno de la Región XIV, Banchiapas, CONAGUA y la Secretaría del Campo.</p>

En el tema educativo participaron las organizaciones civiles Melel Xojolabal, Universidad Iberoamericana (UIA) y Cuenta con Nosotros Cuentos. Las acciones fueron elaboradas en coordinación y con la Secretaría de Educación del Estado de Chiapas (SECH).

Adicionalmente, en acciones del Resultado 2 participaron la Secretaría de Hacienda (SH) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chiapas (DIF).

Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas. En esta estrategia participaron las organizaciones sociales Foro para el Desarrollo Sustentable y Asesoría, Medio Ambiente y Defensa del Derecho a la Salud A.C (CAMMADS). Además, la Secretaría de Desarrollo y Participación Social (SEDEPAS) aportó la construcción de fogones y piso firme en comunidades atendidas por el Programa Conjunto.

Fuente: Elaboración propia.

Resultado 1. Mejorar el acceso a la justicia penal para la población desplazada

La ley fue producto de un proceso de construcción por parte de diversas instituciones académicas y OSC. 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 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 punto relevante en el tiempo 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. En éste participaron funcionarios de los gobiernos estatal y federal, miembros de la academia y grupos religiosos y representantes de la sociedad civil, entre otros actores. Durante el foro se dieron también algunas alianzas entre actores clave. Una de las alianzas relevantes se produjo entre UNODC y diputados del Congreso local. Derivado de las gestiones de la agencia, los diputados locales se convencieron de la importancia de aprobar una legislación para brindar protección a la población desplazada. Esta alianza se hizo patente en un momento decisivo: cuando el Poder Ejecutivo intentó adelantarse a los trabajos realizados con la estrategia de UNODC para imponer una ley acorde con sus intereses. La alianza establecida entre UNODC y el Congreso permitió enmendar ciertas partes de la propuesta de ley formulada por el Ejecutivo estatal.

Como se desprende de lo anotado, la participación de UNODC fue fundamental para la elaboración, aprobación y difusión de la ley. Asimismo, entre los tres poderes estatales, aquel que logró apropiarse en mayor medida de la elaboración de esta legislación fue el legislativo. En efecto, el Congreso del Estado hizo suya la propuesta emanada de los trabajos de UNODC, complementando la propuesta formulada por el Ejecutivo, y la aprobó en los términos propuestos por el equipo interdisciplinario que la diseñó.

En referencia a las capacitaciones impartidas a los dos grupos de servidores públicos, el nivel de participación del grupo de servidores vinculados a la procuración, impartición y administración de justicia 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 que recibieron. A pesar de esta participación, cabe advertir que no existe evidencia de

que en ambas modalidades de los cursos se hayan generado liderazgos que puedan permanecer en el tiempo. En este sentido, cabe señalar que en los cursos hubo sesiones en las que se registraron ausencias de participantes que redujeron temporalmente el tamaño de los grupos. El grado de involucramiento de las instituciones fue diferente. Los representantes de la PGJ y del TSJ entrevistados consideran que sus instituciones podrán seguir impartiendo cursos similares, aunque manifiestan que generalmente no se programan en el presupuesto este tipo de cursos, ya que los mandos superiores no los valoran. En el caso de los cursos a policías municipales, el tema es todavía más complejo, ya que las administraciones municipales cambian radicalmente a los mandos policiales y es altamente probable que las autoridades que entraron en funciones en el mes de diciembre pasado no valoren la experiencia.

Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz y a través de la recomposición del tejido social

Para facilitar el análisis de la apropiación de procesos, dividiremos la exposición en grandes grupos de acción: (i) la formación de comunicadores comunitario, (ii) el rescate de las prácticas culturales, la reflexión en torno al arte y el deporte, (iii) mesas interinstitucionales de diálogo (iv) educación (v) Talleres de participación docente, prevención del consumo de drogas y talleres de planeación municipal.

Comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz

En general, hubo un nivel de apropiación muy aceptable en los procesos de los participantes de las acciones de UNESCO a nivel comunitario. Por la naturaleza misma del proceso de formación de comunicadores, el grado de compromiso y permanencia en los talleres fue variado. En el caso de la formación de comunicadores en la zona Norte de Chiapas debe destacarse la complejidad del contexto y ante el escenario de un proceso de formación de varios meses de duración. Después de diversas pláticas con las asambleas comunitarias, cada una seleccionó a uno o dos comunicadores de su respectiva comunidad, los cuales asistían a las sesiones, primero en sedes en las cabeceras municipales de Tila o Salto de Agua y posteriormente en sedes alternas en las mismas comunidades. Según relatan los reportes de Boca de Polen, hubo deserción de varios de los participantes iniciales. No obstante, los comunicadores que se quedaron hasta el final, sí tuvieron un grado de involucramiento y apropiación importante, aprovecharon su formación y con base en lo que aprendieron, están en intentos por poder utilizar los medios comunitarios de difusión. Vale la pena resaltar que el equipo evaluador no encontró evidencia de que las comunidades ya hayan apropiado el sistema de comunicación comunitaria propuesto por el Programa; es decir, sí existen en algunas comunidades los altavoces, pero no quedó claro si ya son utilizados por los comunicadores comunitarios de forma extensiva. En Ocosingo, se desarrollaron talleres y facilidades para que jóvenes expresaran contenidos de paz por medio de la música *Hip Hop* o por *graffitti*; según relataron los representantes de la organización ENLACE Comunicación y Participación, el proceso de involucramiento fue complejo, principalmente al principio, ya que en Ocosingo la población desplazada se encuentra dispersa en la ciudad; por lo que la convocatoria fue abierta a la población cercana a los lugares en donde se desarrollaron las actividades. Al igual que en el caso de la zona norte, en Ocosingo también hubo una participación heterogénea, con una gran deserción de los primeros participantes. Al final, los que se mantuvieron en el proceso sí se apropiaron de las acciones y siguen difundiendo sus productos.

Las acciones de rescate de la música y danza tradicional Ch'ol fue altamente apreciada y apropiada tanto por los participantes (músicos y danzantes) como por las comunidades. Claramente se muestran agradecidos por el esfuerzo realizado, es altamente probable que estas prácticas culturales prevalezcan. En el caso de los torneos deportivos, la apropiación fue alta, los jóvenes de las comunidades atendidas, así como de otras varias de la región tomaron las convocatorias y las difundieron. La participación fue nutrida y es seguro que los torneos deportivos sigan; de hecho, en este sentido.

Establecimiento de Mesas interinstitucionales de Diálogo

A través de los diálogos interinstitucionales, y con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de base²², las comunidades de desplazados pudieron plantear directamente sus necesidades y demandas a las autoridades de los tres niveles de gobierno. La participación del Programa Conjunto vino a reforzar las actividades de negociación en las que ya participaban los gobiernos y los representantes de las comunidades meta. La aportación específica del Programa Conjunto consistió crear las condiciones para la realización de una tercera mesa, generar los mecanismos para dar seguimiento a los acuerdos y fortalecer la capacidad de gestión de los representantes de los desplazados.

En este contexto, la participación de los líderes de desplazados fue activa y relevante para dar a conocer las necesidades de las comunidades. Esta apropiación se tradujo en la atención de algunas de sus demandas por parte las autoridades de los tres niveles de gobierno.

Educación

Dos agencias, UNICEF y UNESCO, estuvieron a cargo de las actividades para fortalecer las capacidades de los docentes. En la práctica, las acciones de UNICEF avanzaron más rápido que las de UNESCO. Este desfase impidió que se consolidara una sinergia efectiva entre las dos agencias. Sin embargo, fue posible el establecimiento de alianzas entre otros actores. Por ejemplo, el apoyo técnico de la OSC Melel Xojobal para la realización de los talleres y el desarrollo de la Estrategia Multigrado permitió que los participantes pudieran apropiarse de éstas.

La Estrategia de Multigrado es también una acción de la cual los actores se han apropiado. En la práctica la Dirección de Educación Indígena ha liderado la estrategia, incorporando diversas metodologías que habían generado al interior y, sobre todo, promoviendo que los avances se fueran corroborando en los centros de maestros y con los docentes mismos. En ambos proyectos, Melel Xojobal ha jugado un rol importante en la facilitación de los trabajos, su *expertise* 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 e implementen herramientas para la enseñanza basada en la lengua materna.

Con respecto a las instituciones el grado de apropiación es intenso; por una parte debe destacarse que la SECH ha colaborado intensamente para que su personal participe en las acciones. Destaca de sobremanera, el involucramiento de la Dirección de Educación Indígena, ya que su personal ocupa largas horas en las sesiones para crear la Estrategia Multigrado (UNICEF), ha tomado el

²² Foro para el Desarrollo participó en la mesa de Ocosingo. En las demás participaron la organización de base Kichan Kichañob y la organización Tzijib-Troñel.

proyecto como propio y está pensando en replicar la experiencia para otras lenguas, ya que el proyecto únicamente toma a la lengua Ch'ol, siendo que en el estado existen otras ocho lenguas y diversas variantes. La apropiación de los Dispositivos sobre Derechos de la Infancia fue apropiada por el sector educativo de Chiapas. Se utilizaron en aproximadamente 827 grupos y colectivos de asesores técnico pedagógicos, maestras y maestros, directivos y supervisores de educación básica (24,827 participantes).

También es importante destacar que la Universidad Iberoamericana ha puesto especial énfasis en desarrollar un programa acorde a las necesidades de Cultura de Paz, adaptó el contenido que tenía de programas propios para incorporar cómo tratar el tema de violencia y conflicto. En entrevista, manifestaron su intención de replicar el programa en otros lugares. La organización Cuenta con Nosotros Cuentos y Más se involucró activamente en el proyecto, procurando que los materiales efectivamente pudieran ser herramientas útiles para los docentes en el contexto chiapaneco.

Talleres de participación docente, prevención del consumo de drogas y talleres de planeación municipal

En general, en los talleres sueltos que fueron promovidos por UNICEF y UNODC no hubo apropiación por parte de los participantes. Es de reconocer que en el periodo de visita de campo no hubo un proceso exhaustivo o metódico para recoger la percepción de los participantes a los talleres, sin embargo, al menos en los reportes de UNODC se recoge que los talleres fueron impartidos a grandes públicos que recibieron los contenidos, pero que no se tuvo mayor involucramiento o seguimiento a las acciones. Por lo que respecta a lo institucional, CENTRA seguirá impartiendo los talleres de prevención de consumo de drogas en la zona de intervención así como en el resto del estado, pues esta es su función.

En la visita de campo no se alcanzó a realizar entrevistas con funcionarios municipales que formaron parte de los talleres de UNICEF para incorporar la visión de derechos de la infancia y los ODM en sus planeaciones municipales. En general, la apropiación con funcionarios municipales siempre fue compleja, según relató personal del Programa Conjunto, ya que las administraciones municipales cambian, durante 2010 y 2011 se hicieron acciones con una administración que únicamente duró 1 año y 10 meses, e incluso, al final ya habían salido algunos funcionarios para buscar nuevos puestos políticos. En octubre de 2012 entró la administración 2012-2015 y el Programa Conjunto (UNICEF) logró insertarse en los cursos de capacitación que programó la Secretaría de Hacienda del Estado y se aportaron insumos y observaciones a los Manuales de Gestión Municipal de la Secretaría de Hacienda.

Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas

En general, podemos considerar que existe evidencia suficiente que permite afirmar que al interior de las comunidades hubo un proceso de apropiación con respecto a las acciones comunitarias de PNUD. 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 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.

Por otra parte, en este resultado también es de mencionar la participación de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social (SEDEPAS) que realizó la construcción de los fogones y el piso firme, así como de cuatro invernaderos. Con el Gobierno Federal, a través de la CDI, se acordó la compra de un terreno de 9 hectáreas para los proyectos productivos, entre otras acciones. Los gobiernos municipales también participaron ejecutando obra como caminos saca cosechas y la rehabilitación de una clínica.

Otros actores importantes en esta 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, esto se reflejó en ciertos problemas con la calidad de los materiales. 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.

Acciones de acuerdo, sensibilización, apropiación, informes y sostenibilidad

Finalmente, cabe señalar que el Programa Conjunto ha interactuado intensamente con las comunidades atendidas, a través de diversas reuniones para establecer, acuerdos, sensibilizar a los beneficiarios de ciertas problemáticas, brindar información e impulsar la sostenibilidad de las acciones. Estas reuniones son relevantes porque permiten que las comunidades se mantengan al tanto de los avances, los pendientes y los ajustes en las estrategias y acciones de trabajo. En este contexto, las juntas entre los miembros del Programa Conjunto y las personas desplazadas tuvieron el valor agregado de impulsar la apropiación de los procesos y su sostenibilidad. Una acción interesante y finalmente relevante bajo este criterio de evaluación fue la realización de exposiciones de teatro o teatrino durante 2012 para generar mayor consciencia en la población

sobre las acciones emprendidas y sobre la importancia de su continuidad. En el siguiente cuadro es muestra un extracto de las cifras de los tipos de reuniones que en mayor medida se efectuaron.

Cuadro 6.2 Reuniones de acuerdo, sensibilización, apropiación, informes y sostenibilidad

Localidad	Sensibilización	Seguimiento y rendición de cuentas	Teatrino
Ocosingo	2	15	
Usipa	4	30	
Cruz Palenque	1		4 (50)
Masoja Grande	2	25	4 (50)
Susuclumil	1	30	4 (40)
El Retorno	3	35	
Masoja Shucja	1	30	3 (15)
Jolnisthie I		10	4 (80)
Nuevo Limar		15	
El Limar			4 (40)
Yixthié	1	10	4 (40)
San Rafael	1	15	4 (40)
San Francisco no te dije	1	17	4 (40)
Independencia	1	20	
Dos Ríos	1	20	4 (40)
San José el Bascán	1	25	4 (30)
Teoquipá el Bascán	1	7	4 (40)
Flor de Bascán	1	7	4 (40)
Cenobio Aguilar			
Progreso			
<i>Totales</i>	<i>22</i>	<i>311</i>	<i>51</i>

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

Diálogo directo entre ciudadanos y poderes públicos (locales y gobiernos nacionales e instituciones) acerca de las políticas y las prácticas relacionados con los ODM y a los temas específicos del Programa Conjunto

Las aportaciones del Programa Conjunto para promover un diálogo directo entre los ciudadanos y los poderes públicos fue diversa, dependiendo de la estrategia específica planteada; sin embargo, existen tres temas fundamentales en esta discusión: la agenda pública, la ley y las mesas de diálogo.

La presencia de Naciones Unidas en Chiapas con el Programa Conjunto destinado a la población desplazada causó que las autoridades gubernamentales tomaran claramente el tema en su agenda pública. Como se señalan Arana y Del Riego en el estudio sobre desplazados, la administración estatal 2006-2012 no estaba interesado en atender a la población, ni siquiera había actualizado la información de cuántos desplazados existían. También a nivel federal, durante 2010 y 2011, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) tampoco había ejercido presupuesto para la población desplazada del estado de Chiapas. Es así que una contribución importante del Programa Conjunto fue el posicionamiento de los desplazados nuevamente en la agenda pública, esto no fue fácil, ni inmediato; a pesar de que desde un inicio hubo disposición y diálogo entre los

funcionarios de Naciones Unidas y los del gobierno del estado, fue hasta la realización del Foro sobre Cultura de Paz, Desarrollo Local y Desplazamiento Interno de Personas en marzo de 2011 cuando el tema se posicionó fuertemente en la agenda y se mantuvo hasta el final de la administración.

Con respecto a la construcción de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, es de señalarse que el diálogo entre ciudadanos promotores de la ley y gobierno no fue homogéneo durante el proceso. Los representantes del gobierno, de alto nivel, no estuvieron en las mesas de discusión sobre el contenido, la primera propuesta puede decirse que partió de la sociedad civil; sin embargo, durante el proceso de cabildeo y negociación hubo diálogo e intercambio de opiniones hasta que se llegó al producto anhelado.

Con independencia de la generación de la ley, que tenía un sentido amplio y general, el Programa Conjunto facilitó el diálogo entre los desplazados y algunas instancias gubernamentales, para que estas apoyaran en diversos aspectos, como ya se documentó en este capítulo. Sin embargo, el ejemplo más notorio fue la que se dio en las mesas interinstitucionales, allí el Programa Conjunto logró sentar a los desplazados con el gobierno para la solución de problemas específicos.

Como conclusión general de esta sección, puede afirmarse que la apropiación de los procesos ocurrió en la mayor parte de las acciones, tanto desde las contrapartes gubernamentales, como desde las organizaciones de la sociedad civil y la población desplazada, en su caso.

7. Eficacia

Los productos del Programa Conjunto

En esta primera parte se analizará en qué medida el Programa Conjunto proporcionó los productos derivados tanto del modelo de resultados reformulado como del modelo de resultados retrospectivo.

Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada

Como se precisó en el Capítulo 4, después de la reformulación este Resultado contemplaba la elaboración de cuatro productos, los cuales se completaron al cien por ciento (véase Cuadro 7.1).

**Cuadro 7.1 Avance en el suministro de los productos del Resultado 1
(Propuesta de reformulación)**

Producto	Porcentaje de ejecución
Producto reformulado 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 (UNODC).	100%
Producto reformulado 1.2 Mesa especializada para la promoción, elaboración, asesoría y seguimiento de una iniciativa de ley que fomente la creación y establecimiento de un marco jurídico de desplazamiento interno (UNODC).	100%
Producto reformulado 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).	100%
Producto reformulado 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).	100%

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al modelo de resultados retrospectivo, se tenía programado suministrar 9 productos, que también se suministraron en su totalidad (véase Cuadro 7.2).

Cuadro 7.2 Avance en el suministro de los productos del Resultado 1 (Modelo de resultados retrospectivo)

Producto	Porcentaje de ejecución
Diagnóstico sobre el acceso a la justicia penal	100%
<i>Formulación de una iniciativa de ley para la atención de la población desplazada</i>	
Primer foro de diálogo democrático y cultura de paz	100%
Iniciativa de ley	100%
Talleres sobre desplazamiento interno y soluciones duraderas	100%
Ley publicada	100%
5 Foros comunitarios para la difusión de la Ley	100%
<i>Capacitación de funcionarios judiciales y cuerpos policíacos</i>	
4 Cursos de capacitación a ministerios públicos y defensores de oficio	100%
Equipamiento (computadoras y sillas) proporcionado a ministerios públicos	100%
3 Talleres de capacitación a policías municipales	100%

Fuente: Elaboración propia.

Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz

Después de la reformulación este Resultado contemplaba la elaboración de 16 productos. A continuación se presenta el avance en la realización de cada uno de los productos de acuerdo al área de intervención que se habían definido para este resultado.

Comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz

Para ésta área la Propuesta de reformulación contemplaba 3 productos, de los cuales dos se completaron al 100% y uno no se desarrolló (véase Cuadro 7.3). De hecho, en el Marco de Seguimiento y Monitoreo presentado desde el cuarto informe de Seguimiento al Comité Directivo Nacional se eliminó el producto 2.2.

Cuadro 7.3 Avance en el suministro de los productos del Resultado 2 correspondientes al área de comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz (Propuesta de reformulación)

Producto	Porcentaje de ejecución
	100%
Producto reformulado 2.1: Capacidades fortalecidas de medios de comunicación estatales, municipales y comunitarios, en torno al paradigma de cultura de paz (UNESCO)	
Producto reformulado 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
Producto reformulado 2.3: Líderes juveniles de las comunidades de intervención formados en educación por el arte para una cultura de paz (UNESCO).	100%

Fuente: Elaboración propia.

Bajo el modelo de resultados retrospectivo, ésta área contemplaba 9 productos, los cuáles se realizaron en su totalidad (véase Cuadro 7.4).

Cuadro 7.4 Avance en el suministro de los productos del Resultado 2 correspondientes al área de comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz (Modelo de resultados retrospectivo)	
Producto	Porcentaje de ejecución
<i>Formación de comunicadores comunitarios</i>	
Talleres de formación	100%
Contenidos desarrollados	100%
<i>Rescate de prácticas culturales</i>	
Prácticas identificadas y rescatadas	100%
Insumos suministrados	100%
<i>Capacitación en fotografía</i>	
Talleres de capacitación	100%
Exposiciones instaladas	100%
<i>Torneos deportivos</i>	
Equipos formados	100%
Torneos realizados	100%
<i>Talleres para la prevención de adicciones</i>	
	100%

Fuente: Elaboración propia.

En conjunto esto significó la realización de 87 talleres en los que participaron, por lo menos, 6,182 personas (véase Cuadro 7.5). Como puede observarse, la distribución es heterogénea. No se dieron las mismas acciones en cada lugar. En el caso de la formación de comunicadores, se enlista el lugar donde se realizaron los talleres, caso parecido ocurre con los torneos deportivos. Conocemos, por entrevistas que participaron comunicadores de varias de las comunidades de atención, asimismo, conocemos que en los torneos deportivos asistieron personas de varias comunidades. Sin embargo, el sistema de monitoreo no precisó el origen de los participantes. En consecuencia, tampoco es posible determinar si por ejemplo, se tuvo una estrategia completa por comunidad.

Cuadro 7.5 Talleres y actividades del Resultado 2 correspondientes al área de comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz

Localidad	UNESCO			UNODC	
	Comunicadores	Cultura	Fotografía y Memoria	Torneos Deportivos	Prevención de Drogas
Ocosingo	39 (22)	1 (43)	4 (15)		3 (1800)
Tila					
Usipá		1 (58)		2 (50)	1 (400)
Cruz Palenque					
Masojá Grande		1 (20)		1 (52)	
Susuclumil					
Masojá Shucja		1 (40)	4 (8)		
Jolnistié I	1	1 (35)		5 (743)	1 (200)
Nuevo Limar			8 (12)		
El Limar	1 (40)				
Salto de agua	1 (14)				5 (2400)
Yixthié					
San Rafael					
San Francisco no te dije		1 (7)			
Independencia	1			1 (78)	
Dos Ríos			2 (25)		
San José el Bascán				1 (120)	
Total	43 (76)	6 (203)	18 (60)	10 (1,043)	10 (4,800)

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

Establecimiento de Mesas interinstitucionales de Diálogo

En cuanto al área de diálogo democrático, la Propuesta de reformulación consideraba 2 productos, en los cuales se registra un avance total (véase Cuadro 7.6)

Cuadro 7.6 Avance en el suministro de los productos del Resultado 2 correspondientes al área de diálogo democrático (Propuesta de reformulación)

Producto	Porcentaje de ejecución
Producto reformulado 2.5. Realización del primer foro de diálogo democrático y cultura de paz (PNUD).	100%
Producto reformulado 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).	100%

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al modelo de resultados retrospectivo este consideraba el desarrollo de 3 productos (véase Cuadro 7.7).

Cuadro 7.7 Avance en el suministro de los productos del Resultado 2 correspondientes al área de *diálogo democrático (Modelo de resultados retrospectivo)*

Producto	Porcentaje de ejecución
Mesas inter-institucionales instaladas	100%
Taller de fortalecimiento de capacidades de autogestión	100%
Taller de intercambio de experiencias	100%

Fuente: Elaboración propia.

En total se establecieron o fortalecieron cuatro mesas inter-institucionales (Ocosingo, Usipá, San José el Bascán y Tumbalá, que implicaron un total de 40 reuniones, de las cuales derivaron diversos productos que beneficiaron directamente a las comunidades atendidas por el Programa Conjunto (véase Tabla 8.8).

Cuadro 7.8 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.

Educación

En relación con el área de educación, el avance con respecto al suministro de los productos especificados en la Propuesta de reformulación es variable y se puede observar en la Tabla 8.9.

Cuadro 7.9 Avance en el suministro de los productos del Resultado 2 correspondientes al área de educación (Propuesta de reformulación)

Producto	Porcentaje de ejecución
Producto reformulado 2.7: Diagnóstico sobre calidad de la educación en los municipios de intervención del programa, elaborado y tomando en cuenta para hacer recomendaciones (UNESCO).	No se elaboró
Producto reformulado 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).	100%
Producto reformulado 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).	Se desarrolló un taller con jóvenes en 2011
Producto reformulado 2.10: Diagnóstico elaborado de la situación de exclusión educativa en las comunidades beneficiarias del proyecto (UNICEF).	100%
Producto 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).	No se reportó en el sistema de monitoreo del Programa Conjunto
Producto reformulado 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).	100% (Estrategia Multigrado)
Producto reformulado 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).	No se desarrolló una estrategia integral, sí talleres de participación adolescente
Producto 2.14. Experiencias exitosas de gestión educativa en otros estados identificadas y socializadas entre la estructura educativa (UNICEF).	100%
Producto 2.15. Plan de acción elaborado para que la estructura educativa de la región norte y cabecera municipal de Ocosingo adquiera conocimientos sobre los derechos de la infancia (UNICEF).	100% (se generó un Cuadernillo, que se utiliza en capacitación a docentes y forma parte de la capacitación anual de la SECH)
Producto 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).	No se elaboró un documento rector que fuera apropiado por la SECH)

Fuente: Elaboración propia.

De los 10 productos planteados en la *reformulación*, únicamente se alcanzaron 6, es decir, el 60%. Esta estrategia fue la que más cambios se presentaron posteriores a la reformulación. Como parte

del cambio al sistema de seguimiento y monitoreo efectivo desde 2011 la lista de productos del área educativa se redujo a dos:

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.

2.7 Capacidades de los actores institucionales y formadores de formadores fortalecidas en metodologías sobre cultura y pedagogía de la paz. (UNESCO y UNICEF)

Por los indicadores del sistema de monitoreo, se infiere que el producto 2.6 se refiere exclusivamente a la construcción de la Caja de Herramientas en Educación para la Paz y el producto 2.7 abarca todo lo demás que programaron tanto UNICEF como UNESCO.

En términos del modelo de resultados retrospectivo, el avance en el suministro de los productos es del cien por ciento (véase Cuadro 7.10).

Cuadro 7.10 Avance en el suministro de los productos del Resultado 2 correspondientes al área de educación (Propuesta de reformulación)

Producto	Porcentaje de ejecución
Caja de Herramientas en Educación para la Paz	100% (aunque no se ha producido)
Diplomado de Interculturalidad y cultura de la paz	100% (aunque va en un avance de módulos al 25%)
Diagnóstico sobre exclusión educativa	100%
Sistematización de la formación de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación (COMUPASE)	100%
Estrategia de promoción de los derechos de la infancia	
Talleres de sensibilización sobre derecho de la infancia	100%
Dispositivos pedagógicos	100%
Estrategia multigrado	
Estrategias de acompañamiento	100%
Herramientas pedagógicas	100%
Proyectos didácticos	100%

Fuente: Elaboración propia.

Fortalecimiento de la planeación municipal

Como parte de esta estrategia, UNICEF realizó las siguientes actividades, que se enlistan en la siguiente tabla:

Cuadro 7.11 Actividades de fortalecimiento a la planeación municipal				
Nombre del taller	Fecha	Sede	Municipios participantes	Asistentes
Primer Foro Taller de Gestión Municipal basada en resultados "Construyendo una Cultura de Paz"	Octubre 2010	San Cristóbal de Las Casas	Autoridades electas de Ocosingo, Tila, Sabanilla, Salto de Agua y Tumbalá	61
Segundo Foro Taller de Gestión Municipal basada en resultados "Construyendo una Cultura de Paz y Equidad"	Mayo 2011	San Cristóbal de Las Casas	Autoridades municipales de Ocosingo, Tila, Sabanilla, Salto de Agua y Tumbalá	60
Foro Regional de Gestión Municipal "Planeación para el Desarrollo"	Octubre 2012	Palenque	Autoridades municipales de 25 municipios (sin identificación)	108
Foro Regional de Gestión Municipal "Planeación para el Desarrollo"	Octubre 2012	San Cristóbal	Autoridades municipales de 35 municipios	155
Foro Regional de Gestión Municipal "Planeación para el Desarrollo"	Octubre 2012	Tapachula	Autoridades municipales de 22 municipios	93
Taller para la Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015	Nov 2012	Palenque	Autoridades municipales de Tila, Salto de Agua, Tumbalá, La Libertad, Catazajá, Palenque y Yajalón	14

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

Adicionalmente, UNICEF proporcionó asistencia técnica para la conformación de cuatro comités municipales de seguimiento y vigilancia de los derechos de la infancia, de la zona de intervención.

Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas

En este Resultado el porcentaje de realización de los productos definidos en la Propuesta de reformulación es del 100% (véase Cuadro 7.12).

Cuadro 7.12 Avance en el suministro de los productos del Resultado 3 (Propuesta de reformulación)	
Producto	Porcentaje de ejecución
Producto 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)	100%
Producto 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)	100%
Producto 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)	100%

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, cuando medimos el nivel de realización de los productos identificados en el modelo de resultados retrospectivo, existen diferencias en la estrategia de mejora de la infraestructura comunitaria y en la de mejora del ingreso (véase Tabla 8.13).

Cuadro 7.13 Avance en el suministro de los productos del Resultado 3 (Modelo de resultados retrospectivo)

Producto	Porcentaje de ejecución
Mejora de la vivienda	
Diagnósticos de vivienda por comunidad	100%
Talleres de capacitación en autoconstrucción	100%
Talleres de capacitación de promotores comunitarios	100%
Talleres de capacitación para el manejo y mantenimiento de la infraestructura	100%
Infraestructura domiciliaria construida (pisos, fogones y sanitarios)	100%
Mejora de la infraestructura comunitaria	
Infraestructura comunitaria construida	79%
Mejora del ingreso	
Talleres de capacitación en actividades productivas	100%
Unidades Demostrativas de Producción Colectivas	No fue factible su desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

En los siguientes apartados se detalla el nivel de ejecución de los productos de cada una de las estrategias definidas para el Resultado 3.

Mejora de la vivienda

El PNUD junto con sus socios ejecutores realizó un total de 33 talleres de capacitación en autoconstrucción, en los cuales participaron 142 personas (véase Tabla 8.14).

Cuadro 7.14 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 (véase Cuadro 7.15).

Cuadro 7.15 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

Mejora de la infraestructura comunitaria

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 Tabla 8.16).

Cuadro 7.16 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 solicitadas por las propias comunidades.

Mejora del ingreso

En cuanto a esta estrategia, 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 7.17).

Cuadro 7.17 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, 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 contribución del Programa Conjunto a los efectos esperados

Esta sección explora la contribución del Programa Conjunto a alcanzar los efectos esperados. En este sentido es necesario comenzar con la acotación de que dados, los evidentes cambios de estrategia, se decidió valorar la contribución del Programa tanto a los efectos finalmente buscados, según se expresó en los modelos de resultados reconstruidos, como en los efectos originalmente planteados. Lo primero, con el fin de valorar las contribuciones realmente intencionadas por los operadores y los comités directivos nacionales y de gestión.

Es importante mencionar que el Programa Conjunto no desarrolló un sistema de información para medir su contribución hacia los efectos esperados, es decir, bajo el marco de monitoreo no se diseñaron y aplicaron instrumentos que permitieran medir los niveles de acceso a la justicia penal, el nivel de conflictividad en las comunidades, las condiciones de vivienda o el nivel de ingresos de la población desplazada, tanto al inicio de la ejecución del Programa como al final del mismo. Como ya mencionó en el capítulo de eficiencia, el sistema de monitoreo fue técnicamente inadecuado.

Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada

Formulación de una iniciativa de ley para la atención de la población desplazada

Visto desde el marco de resultados original o reconstruido, esta estrategia fue mucho más allá de lo planteado, no quedó en una iniciativa de ley, sino que se logró impulsar la aprobación y publicación de la *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno*, y realizar actividades adicionales de difusión que buscaban que la población desplazada no sólo conociera la Ley sino que fuera capaz de exigir su cumplimiento (*efecto*). Así, se puede afirmar, que la estrategia fue absolutamente efectiva en relación con su contribución a crear un marco institucional dirigido brindar protección adecuada a la población desplazada, lo que implica formular políticas públicas de asistencia, atención y retorno seguro de la población desplazada internamente, que era el efecto marcado desde la reformulación.

En cuanto su contribución al efecto original de mejorar el acceso a la justicia penal de la población desplazada, como se analizó desde el modelo de resultados retrospectivo, esta es sólo marginal, ya que la ley ni tipifica nuevos delitos y mucho menos establece nuevas penas o medidas de seguridad. Tampoco modifica los procedimientos penales (Código de Procedimientos), ni cambia algún aspecto material de atención a la justicia. Sólo menciona en el artículo 16 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”, lo cual es una declaración más política que jurídica.

Ahora como efectos no intencionales positivos, existe evidencia que a partir de esta Ley, la problemática de la población desplazada no solo se visibilizó sino entró en la agenda gubernamental. Esta nueva situación, hizo evidente que la población desplazada debe ser sujeta de políticas públicas en temas referentes a cultura, tierra, lengua, usos y costumbres, tradiciones, seguridad, salud y protección de las libertades públicas. En este mismo sentido, otra consecuencia no intencional fue que el tema del desplazamiento interno se incorporó en las agendas legislativas de otros estados (p. ej. en la entidad de Durango) y a nivel federal.

Capacitación de funcionarios judiciales y cuerpos policiacos

Como se mencionó en el modelo de resultados retrospectivo, la capacitación impartida a los funcionarios judiciales y cuerpos policiacos buscaban tanto mejorar la atención de las personas provenientes de comunidades (efecto intermedio) como contribuir a fortalecer el sistema de procuración, impartición y administración de justicia de la zona de intervención (efecto intermedio). En cuanto al primer efecto, los productos proporcionados únicamente contribuyen de manera marginal a su realización debido a que las oficinas y centros donde los funcionarios judiciales y los policías estatales capacitados prestan sus servicios se encuentran muy alejados de la población desplazada, así que sólo en raras ocasiones la población objetivo del Programa tiene contacto con ellos. La población desplazada 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, el de Yajalón, a varias horas de distancia, transportándose en carro o autobús y a varios días si es a pie.²³ El segundo efecto si es alcanzado, pero cuenta con la limitación de que puede perderse en el corto plazo por la posible rotación del persona, situación evidente en el caso de los policías comunitarios.

Finalmente, es importante destacar que derivado de las actividades realizadas bajo este Resultado (especialmente a partir del Diagnóstico), se produjo un efecto no intencional positivo, un conjunto de instituciones académicas (Instituto Mora, UNAM, UAM, CIESAS) no sólo abrieron líneas de investigación sobre el tema sino que el esfuerzo se tradujo en la creación del Centro de Documentación sobre el Desplazamiento Forzado Interno en México (<http://desplazamiento.mora.edu.mx/>); en este sentido, la estrategia tuvo como efecto colateral tanto la introducción del tema en las agendas de investigación a nivel nacional como en el fortalecimiento institucional de los centros de educación superior involucrados.

Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz

Las estrategias del Resultado 2 no formaron una acción coordinada o integral hacia algún efecto único, por lo cual se generaron tres modelos de resultados reconstruidos. El problema de origen es

²³ 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).

que desde la *Reformulación* la intervención fue no consistente hacia el efecto de reducir la conflictividad en las comunidades de desplazados. El fenómeno de conflictividad no fue operacionalizado, definiendo que era este concepto, o por qué ocurría o podría ocurrir un hecho conflictivo. En las diversas entrevistas y grupos focales realizadas como parte de la intervención se preguntó siempre y de muy diversas formas si percibían que había disminuido el conflicto. La respuesta más común fue que el conflicto había sido en 1994 o en los años siguientes y que eso les había generado el desplazamiento, pero no distinguía un conflicto actual; sí problemas específicos de desarrollo pero no conflictos en sí mismo. En general, se puede entender que la focalización en sí misma no permitía operar el efecto²⁴, a menos de que se buscará el reencuentro o la reconciliación entre el grupo de desplazados y el desplazado, situación que no ocurrió. El único caso con intencionalidad evidente de disminución del conflicto fue el de San José el Bascán, que se relatará adelante.

A lo anterior habría que añadir, que las estrategias sobre lo educativo ya no fueron focalizadas en las comunidades de atención, con lo cual los efectos locales tendían a diluirse. A continuación se explicarán los efectos por estrategias.

Comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz

En el caso de la formación de los comunicadores comunitarios, existe evidencia de que desarrollaron niveles complejos de comprensión sobre lo que significa e implica la Cultura de Paz. Sin embargo, las dificultades para difundir los contenidos en sus comunidades limitó su contribución al efecto marco de reducción de la conflictividad, e incluso, no se tiene evidencia de que se hayan formado comunicadores en la totalidad de las comunidades de atención. En el caso de Ocosingo se presenta un problema de diseño de origen que impide el logro del efecto marco y es que la población desplazada allí asentada no está en conflicto con algún grupo local, sino que sufrieron desplazamiento forzado. Las acciones llevadas con ellos no procuraron ningún acercamiento con el grupo expulsor, más bien se propició que la población genera contenidos de paz con medios alternativos como *graffitti* o música *Hip hop*.

En lo relacionado con los talleres de Fotografía para la Memoria, aunque es evidente que detonó una profunda reflexión de las mujeres participantes sobre su identidad y, en menor medida, sobre la importancia de una convivencia pacífica, su contribución al efecto marco de reducción a la conflictividad es igualmente limitada debido a que las exposiciones no conllevaron a una reflexión comunitaria sobre la misma, por ejemplo en el caso de Ocosingo la exposición sólo duró unos momentos debido a que el espacio donde se instaló iba a ser ocupado para realizar una asamblea a comunitaria.

²⁴ Los criterios de focalización planteados en la Propuesta de Reformulación de 2010 fueron los siguientes: a) ser desplazados por conflicto político derivado del levantamiento armado de 1994; b) demostrar voluntad para dialogar y trabajar con las Naciones Unidas y con las instituciones del gobierno federal, estatal y municipal; c) localizarse en la Zona Norte de Chiapas o en la cabecera municipal de Ocosingo; d) existencia de medios de verificación del proceso de desplazamiento mediante fuentes institucionales, gubernamentales o no gubernamentales y e) Pertenecer a un grupo organizado o con presencia clara de un/a representante. El requisito de la voluntad para dialogar y trabajar con las instituciones gubernamentales impedía de facto la participación de los grupos afines al movimiento zapatista.

Posiblemente, la intervención más efectiva en el sentido de construcción del capital social fueron los torneos deportivos, ya que lograron integrar no sólo a personas y familias de las 20 comunidades focalizadas sino también de otras 15 comunidades más.

Establecimiento de Mesas Interinstitucionales de Diálogo

Las actividades y productos desarrollados en esta estrategia buscaban contribuir directamente a dos efectos, especificados en el modelo de resultados retrospectivo, a que la población desplazada tuviera solución a problemáticas particulares y que el proceso fortaleciera su capacidad de gestión. El primer efecto fue alcanzado puesto que las mesas lograron que las dependencias gubernamentales otorgaran apoyos específicos derivados de los acuerdos (Véase Cuadro 7.8). En relación con el segundo efecto, tanto el proceso de negociación como el taller de fortalecimiento de capacidades de autogestión contribuyen a la realización de este efecto.

Si bien es cierto que los efectos del modelo de resultados retrospectivo no están claramente relacionados con el efecto marco de reducción de la conflictividad y, en este caso, ni siquiera con la construcción de una cultura de paz, lo cierto es que hubo un caso en el que la intencionalidad táctica y estratégica fue hacia la distensión de un conflicto previo. Este fue el caso de la comunidad de San José el Bascán. Este fue uno de los primeros casos, en septiembre de 2010, el Programa Conjunto se dirigió a grupos enfrentados, los afines a la organización Kichán Kichañob y los afines a los zapatistas. Se logró realizar una reunión el 21 de septiembre y a partir se iniciaron los acuerdos y gestiones que finalmente tuvieron como fruto la donación de 56 hectáreas adquiridas por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con lo cual se disminuyó el conflicto entre los grupos. Este proceso fue de 3 años de duración y constituye uno de los principales logros del programa en relación al efecto planteado.²⁵ Las otras mesas sí permitieron generar apoyos a grupos de desplazados pero no ante situaciones de conflicto entre grupos.

Educación

Como se mencionó en apartados anteriores, las acciones de Educación salieron del ámbito comunitario al institucional, con énfasis en la formación de docentes en contenidos de Cultura de Paz.²⁶ El modelo de resultados retrospectivo parte de la definición básica de que el efecto del Resultado 2 es disminuir la conflictividad al interior y entre las comunidades. Por lo que también se mantiene el sentido original del efecto intermedio de mejorar la convivencia escolar en las localidades de atención.²⁷ Bajo este modelo, la formación de docentes ayuda sólo en el mediano o largo plazo, cuando estos docentes apliquen los conocimientos y herramientas en las comunidades de atención.

Desde esta misma definición del modelo de resultados, la contribución al efecto de las estrategias es nula en el corto plazo y con probabilidad de ocurrencia en el mediano plazo, aunque con diversos riesgos en el camino. Como se mencionó en la sección de pertinencia, las estrategias del Diplomado de Cultura de Paz e Interculturalidad y la Caja de Herramientas en Educación para la Paz sí están orientados a contenidos sobre conflictos y cultura de paz. Por ejemplo, el primer

²⁵ Estudio de Caso de San José el Bascán y copias de cartas a líderes y representantes de autoridades gubernamentales.

²⁶ Los docentes participantes si son de los municipios de intervención, pero no necesariamente de las comunidades focalizadas.

²⁷ PRODOC, página 28. Cabe señalar que en las entrevistas con el personal del equipo de trabajo del Programa Conjunto de UNICEF manifestó que la intencionalidad era a mejorar las condiciones estructurales del sistema educativo, no la convivencia escolar.

modulo del Diplomado incluye una exposición sobre la Cultura de Paz/Cultura de Conflicto, el segundo trabaja el tema de la teoría sobre manejo del conflicto y la convivencia en espacios escolares. La caja tiene instrumentos pedagógicos lúdicos para comprender como atender situaciones de conflicto o de violencia, además de material teórico sobre Contenidos de Paz y como integrarlos a la práctica pedagógica.

En un sentido más amplio, bajo una perspectiva de efectos no intencionales y tomando en cuenta el sentido de la *Declaración sobre una Cultura de Paz* y el *Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*, las acciones de UNICEF en el ámbito educativo sí contribuyen a generar una Cultura de Paz (no a la reducción de la conflictividad) en la región. La Estrategia Multigrado merece una reflexión adicional, ya que se ha constituido en un ejercicio importante de renovación de las herramientas y prácticas pedagógicas para la enseñanza de la lengua Ch'ol. La estrategia revaloriza la enseñanza de la lengua materna y su uso como parte sustantivo del aprendizaje, esto es relevante, ya que a pesar de que formalmente las escuelas en la región sean "primarias indígenas", lo común es la enseñanza en español; los docentes señalan en entrevistas y además, está documentado, de que se carecen de herramientas efectivas para la enseñanza en lengua indígena. Esta estrategia, si bien no contribuye al efecto, sí es un efecto positivo relevante.

Por otra parte, al ser estas estrategias intervenciones que generan efectos en el mediano plazo, la sostenibilidad de los productos se vuelve muy relevante. Como se analizará en el siguiente capítulo, la mayor parte de las estrategias tienen alto grado de sostenibilidad, principalmente porque se introdujeron reformas institucionales y hubo alto grado de apropiación. La excepción es la Caja de Herramientas en Educación para la Paz que no se institucionalizó ni se apropió.

Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas

Mejora de la vivienda

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 contruidos 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.

Mejora de infraestructura comunitaria

Al igual que en la estrategia anterior, la construcción de salones, consultorios, corrales, centros culturales, canchas y sistemas de agua contribuyó directamente al efecto buscado de mejorar la infraestructura comunitaria.

Asimismo, cabe resaltar que la construcción de los sistemas de agua, que en varios casos obligaron a que dos o más comunidades negociaran y formalizaran acuerdos para definir el aprovechamiento de un manantial y las servidumbres de paso, contribuyó a desarrollar nuevos lazos de confianza intercomunitaria, es decir contribuyó a la generación de capital social entre las comunidades. En el caso de las aulas de usos múltiples, centros culturales y canchas al conjuntarse con las acciones realizadas bajo el marco del Resultado 2 (formación de comunicadores comunitarios, rescate de prácticas culturales, capacitación en fotografía y torneos deportivos) potenció la contribución de estas al efecto esperado.

Mejora del ingreso

En cuanto a los proyectos productivos, la información disponible no permite estimar los efectos en la mejora de los ingreso. 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. Así, aunque los productos de esta estrategia se suministraron y tienen relación causal con el efecto buscado de mejorar el ingreso, la falta de apoyo en los procesos de embalaje, distribución y comercialización hacen poco probable que el efecto se realice.

En conjunto, como podemos observar, existe evidencia que las tres estrategias contribuyeron, aunque de forma diferenciada, al efecto de mejorar las condiciones de vida de las comunidades donde intervino el Programa Conjunto.

Asimismo estas intervenciones también buscaron incidir, aunque no formalmente, en el fortalecimiento del capital social al interior de las comunidades y entre ellas. Esto a través del fomento de la participación efectiva de los jóvenes y las mujeres –grupos tradicionalmente relegados de los procesos de toma de decisiones comunitarias–; de la gestión, negociación, diálogo intercomunitario y conformación de los patronatos para la construcción, mantenimiento y administración de los sistemas de agua y de las unidades demostrativas de producción. Aunque es difícil estimar la contribución de las actividades realizadas hacia este efecto, debido a que no se aplicó ningún instrumento para su medición; es posible identificar a partir de la documentación del Programa (informes de seguimiento, sistematizaciones de experiencias y visitas a campo) que la construcción de los sistemas de agua y la conformación de los respectivos patronatos fueron especialmente exitosos en alcanzar este efecto, ya que permitieron generar nuevos lazos de confianza y reciprocidad tanto al interior de las comunidades como entre ellas. En cuanto a las actividades de fomento a la participación de jóvenes y mujeres, aunque existen casos exitosos estos parecen ser casos aislados más que un efecto generalizado. Finalmente, en el caso de las Unidades Demostrativas de Producción la evidencia apunta a que esta intervención no fortaleció

o incrementó el capital social de las comunidades, de hecho la falta de confianza entre las familias se mostró cuando se negaron a crear Unidades Demostrativas de Producción colectivas (proyectos de abonos y huertos orgánicos) y prefirieron desarrollar proyectos productivos familiares. Una excepción a esto fue el caso de Ocosingo, donde se generó un proyecto colectivo; sin embargo, este caso no es comparable con el resto de los proyectos productivos porque en el caso de Ocosingo, los beneficiarios estaban conformados previo a la intervención del Programa Conjunto como una organización de desplazados (“Las Cascadas”) por lo cual su capital social era muy alto; de hecho, en la visita a campo se expresó que el riesgo que se corría con dicho proyecto era fragmentar a la organización, debido a que el proyecto no podría incorporar a todos los miembros, lo que significaba que existirían personas e, incluso, familias que no obtendrían beneficios de él.

También es importante mencionar que el caso de la asociación fallida con el gobierno del estado para la construcción de fogones en Usipá, donde los retrasos y la mala calidad de los fogones construidos por la Secretaría de Desarrollo y Participación Social causaron molestias entre los miembros de la comunidad y un distanciamiento hacia el Programa, a pesar de que este no había sido responsable de las fallas.

Incorporación de la interculturalidad y la equidad de género

Desde el origen del Programa Conjunto, se identificó que atendería a población indígena que había sido desplazada a raíz del movimiento zapatista de 1994. Como se mencionó en el análisis de Pertinencia, el diseño del programa no contó con la participación de representantes de la población desplazada lo que ocasionó que la definición de actividades no fuera del todo idónea (desde el punto de vista cultural), esto fue solventado poco a poco por el programa, rediseñando sus estrategias para que fueran aceptadas por las comunidades, en especial, todo lo relativo a la construcción de vivienda, infraestructura comunitaria y proyectos productivos del Resultado 3. La intervención del Resultado 2 no tan sólo atendió a la población indígena de la zona norte de Chiapas, sino que tuvo una intervención relevante para el rescate de su cultura y su lengua. Destaca el rescate de las prácticas culturales de música y danza ch’ol que se habían perdido durante el conflicto, se hicieron grabaciones en audio y video digital, y se fomentó su seguimiento por medio de la provisión de nuevos instrumentos y vestuarios. Con respecto a la lengua, destaca la intervención de la Estrategia de Multigrado que se realizó el Programa Conjunto, en coordinación con la SECH, particularmente con la Dirección de Educación Indígena.

Por otra parte, 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. Aunque en el PRODOC, no se definía una línea de intervención específica para la incorporación de la equidad de género, sí se contemplaban en las actividades y productos de cada Resultado. En general, se entiende que los integrantes del equipo inter-agencial ya conocían de antemano este tema, lo que les permitió introducir el enfoque de género en las acciones, siempre y cuando esto fuera 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.

Durante el último año de ejecución, el Programa Conjunto 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 7.18 Principales consideraciones de género en las estrategias

Estrategia	Principales consideraciones de género en las estrategias
Formulación de una iniciativa de ley para la atención 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.
Capacitación de funcionarios judiciales y cuerpos policiacos	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.
Comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz	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 <i>graffiti</i> 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).
Educación	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.
Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas	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 redundaría 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.

8. Sostenibilidad

El análisis seguirá el orden de los tres resultados. En específico, para cada uno de ellos se abordarán los temas referentes a las medidas tomadas por las agencias y las contrapartes gubernamentales para dar continuidad a las acciones, los niveles de apoyo de estas contrapartes, el fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios, la sostenibilidad de las acciones para la construcción de una cultura de paz, el riesgo ante los cambios de gobierno y en qué medida las políticas acordadas han sido aplicadas por los tres niveles de gobierno.

Resultado 1. Mejorar el acceso a la justicia penal para la población desplazada

La Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas se encuentra vigente desde el 23 de febrero de 2012. Es decir, desde hace un año la población desplazada de aquella entidad es sujeta de la protección y los derechos que en la legislación se consideran.

Para reforzar su sostenibilidad, el Programa Conjunto tomó provisiones que le permitieran contrarrestar el repliegue potencial del Ejecutivo, y procurar que se materialice lo establecido en la legislación. Las acciones específicas fueron cinco foros de difusión en las comunidades, en los que diversas OSC dieron 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.

Por otra parte, el Programa Conjunto 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, la apropiación del tema por académicos y ciertos actores políticos es un elemento importante de la sostenibilidad de la estrategia.

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.

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 y la elaboración del Programa. 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 sostenibles.

Por otra parte, de acuerdo con lo manifestado por los agentes del ministerio público entrevistados, no existe la práctica institucional de brindarles cursos de capacitación periódicos y de calidad. Esta pasividad de las instituciones del gobierno estatal hará que a la larga, los efectos

de la capacitación se debiliten. El caso de los cuerpos policíacos es diferente, ya que a pesar de que UNODC negoció con los nuevos ayuntamientos la permanencia de los policías capacitados, a noviembre de 2012 algunos de ellos ya habían sido despedidos como resultado del cambio gubernamental.

Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz y a través de la recomposición del tejido social

Comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz

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.

A pesar de los esfuerzos anteriormente citados, es difícil asegurar que los procesos de comunicación se mantengan sin la presencia de UNESCO y los socios de implementación, puesto que se formó a personas en lo individual, no se reformaron las instituciones comunitarias o sociales que permitirían garantizar que la expresión de Cultura de Paz se mantenga en el tiempo. Los mismos materiales, cámaras, micrófonos, etcétera, podrán descomponerse y difícilmente podrán las personas de las comunidad reponerlos.

Con respecto al rescate cultural, la situación puede tomar un curso diferente ya que son prácticas previamente aceptadas, pero que por razón del conflicto armado se habían perdido. Es previsible que las prácticas se mantengan e incluso se fortalezcan en el tiempo. Los torneos deportivos ya existían anteriormente a la intervención y seguramente se mantendrán en el tiempo.

Establecimiento de Mesas interinstitucionales de Diálogo

En referencia al establecimiento y reforzamiento de mecanismos y espacios de diálogo interinstitucionales para la solución de necesidades específicas de la población desplazada, el Programa Conjunto señala que deja instalados los siguientes elementos: conocimiento y

experiencia generada en la implementación de los mecanismos de negociación, y capacidades para la autogestión de mecanismos de diálogo con las instituciones.

Debe subrayarse la debilidad institucional de esta estrategia de intervención, que es que está basada en arreglos informales entre las partes, es decir, entre la constitución de las mesas no está asentada en una ley, sino que ha sido una respuesta coyuntural que puede perderse ante los cambios en los gobiernos estatal y federal en diciembre de 2012. No obstante lo anterior, con la publicación de la ley y la puesta en operación del Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno, las mesas ya no tendrán necesidad de existir o en su caso, se integrarán a la estrategia general que promueva el gobierno estatal.

Educación

La sostenibilidad de las acciones en el sector educativo puede analizarse, al menos, desde dos ángulos; por una parte, la sostenibilidad de la parte formativa en los docentes y su puesta en marcha con los alumnos y, por otra, la sostenibilidad alcanzada en lo institucional y los documentos generados.

Con respecto a la formación de los docentes en los talleres, el diplomado y las estrategias específicas, es de subrayar que es altamente probable que el efecto directo (conocimiento y sensibilización en los docentes) permanezca en el tiempo ya que la rotación de docentes es baja; además, como ya se mencionó, existió un grado alto de apropiación por parte de los participantes. Sin embargo, el efecto sobre la construcción de una Cultura de Paz ya en las comunidades, y en específico, en los niños no puede afirmarse su presencia y menos su sostenibilidad. Durante agosto de 2012 apenas se utilizó por primera vez el Cuadernillo de Dispositivos Didácticos sobre Derechos de la Infancia en la capacitación inicial a docentes de inicio de cursos, el Diplomado de Cultura de Paz e Interculturalidad apenas va en su primer módulo y la Caja de Herramientas en Educación para la Paz ni siquiera ha salido de imprenta. La Estrategia de Multigrado es la que ha logrado ya instrumentarse en campo, al menos, en sus fases iniciales.

La sostenibilidad del Diplomado alcanzó una madurez importante, ya que con gestiones de UNESCO y de la misma SECH se consiguió que el programa y su contenido fuera acreditado por la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicios de la Secretaría de Educación Pública (SEP) como parte del Catálogo Nacional y fuera avalado en Carrera Magisterial, lo cual genera puntos escalafonarios.

Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas

Con respecto a este resultado, el análisis también se puede separar en términos de lo material, lo relativo a las capacidades generadas en la población y lo institucional.

En materia de las capacidades, el Programa Conjunto creó en las comunidades conocimiento para la construcción de pisos firmes, fogones, letrinas y demás obras para la vivienda, también instaló capacidades para la operación y mantenimiento de la infraestructura comunitaria, así como para el manejo de técnicas y tecnologías adecuadas para mejorar la producción de las comunidades. Para efectos de los objetivos del Programa Conjunto, la participación comunitaria que se logró con la constitución de las asambleas comunitarias, a través de las cuales se definió a los beneficiarios,

se construyó infraestructura y se supervisó y verificó la obra, contribuyó al fortalecimiento de la cohesión social.

La sostenibilidad de cada uno de los componentes de esta 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.

En el componente de infraestructura comunitaria, el Programa Conjunto buscó incrementar la sostenibilidad de la intervención a través de la capacitación para el mantenimiento colectivo de la infraestructura y de la comunicación puntual a las comunidades sobre sus derechos para exigir reparaciones durante el periodo de garantía (de máximo tres años). Sin embargo, una vez terminado el periodo de garantía se dificulta el mantenimiento de las instalaciones, debido fundamentalmente a los ingresos limitados 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.

Una condición gubernamental que aporta a la sostenibilidad de las actividades y productos desarrollados en este componente, es la asignación presupuestaria para el 2013 que el gobierno estatal se comprometió a aportar para atender las necesidades de las comunidades seleccionadas por el Programa. Sin embargo, la falta de cambios institucionales, programáticos y operativos al interior de la SEDEPAS, especialmente en lo relativo a incorporar la participación comunitaria en la definición, realización y seguimiento de las obras puede ir en contra de las capacidades generadas a nivel comunitario.

9. Conclusiones

Pertinencia

El diseño y la implementación del Programa Conjunto se alinearon a los marcos programáticos y mandatorios del país, del estado y de las agencias, es decir, con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Plan Estatal Chiapas Solidario, con el UNDAF-México y con los mandatos de las agencias participantes.

El diseño del Programa Conjunto no definió con precisión cuál era el objetivo central a seguir en términos de desarrollo, no refiere ningún análisis del problema y mucho menos presenta un árbol de problemas. Si bien el PRODOC se formuló a partir del trabajo conjunto entre las agencias involucradas, esta formulación no incorporó de forma activa a los actores más importantes relacionados con el problema ni se sustentó en una definición precisa del mismo sino que se formuló a partir de los mandatos de cada una de las agencias involucradas. Esto hizo que ni el objetivo general del Programa estuviera claro ni que la relación entre los tres Resultados fuera evidente.

La debilidad del proceso de diseño, aunado al hecho de que el Programa fue formulado ciñéndose a los mandatos de las agencias, hizo que el Resultado 1 no estuviera dirigido a atender las necesidades de la población desplazada, sino a un efecto conocido por la UNODC pero que no era prioritario en el contexto, es decir el acceso a la justicia penal de la población desplazada. Sin embargo, esta falta de pertinencia en el diseño original del Resultado 1 fue corregida durante la reformulación del Programa Conjunto, cuando se especificó que la ley a elaborar debería estar destinada a brindar protección adecuada a la población desplazada y promover políticas públicas para asistirlos, atenderlos y promover su retorno a las comunidades de origen; esta modificación no sólo hizo factible la realización de la iniciativa de ley sino también la alineo a las necesidades y demandas de la población desplazada.

Dado el diseño general del programa (con intervención de tres agencias) y desde el título mismo, el Resultado 2 puede ser considerado como el núcleo del Programa Conjunto, ya que era el único que contemplaba actividades y productos que desarrollarían capacidades en las comunidades seleccionadas para construir una cultura de paz y, así, reducir la conflictividad tanto al interior de sus comunidades como entre ellas. Sin embargo, a pesar de que en general las actividades y productos definidos por el PRODOC para este resultado eran idóneas y factibles, en la reformulación se modificaron las estrategias, cambiando el alcance de los productos -varios de ellos llevándolos a un nivel institucional, esto sin tener un modelo de resultados causal razonable que articulara las diferentes actividades y productos y mucho menos que estuviera dirigido a contribuir al efecto esperado de reducir la conflictividad en las comunidades atendidas por el Programa Conjunto. Esto implicó que el Resultado 2 no sólo dejara de ser el núcleo del Programa Conjunto sino también que se perdiera su orientación a resultados (efectos), en este caso reducir la conflictividad en las comunidades focalizadas.

A diferencia de los dos Resultados anteriores, el Resultado 3 –desde su formulación en el PRODOC– siempre siguió un modelo de resultados consistente encaminado a contribuir al efecto de mejorar la vivienda y los ingresos de la población desplazada de las comunidades atendidas por el Programa. La reformulación del Programa Conjunto en 2010 mejoró el sentido del efecto al

integrar a todos los habitantes de las comunidades a las estrategias de desarrollo, lo cual no sólo amplió el número de personas beneficiarias, sino que hizo factible el Programa y reforzó la eficacia general de la intervención. De hecho, por el contrario si se excluía de las estrategias a los no desplazados, la posibilidad de conflicto aumentaba en las comunidades. El efecto fue redefinido como “Comunidades con población desplazada mejoran sus condiciones materiales de vida”, también destaca en la reformulación la incorporación del componente de infraestructura comunitaria que permitió generar procesos de diálogo intracomunitarios.

Eficiencia

El Programa Conjunto no llevó una contabilidad por productos o resultados, lo que impidió al equipo evaluador realizar una adecuada medición de la efectividad-costo del programa. Sin embargo, sí se puede deducir, dados los análisis de pertinencia y de eficacia, que la eficiencia del Resultado 2 fue baja. Se realizaron diversas acciones o productos que no estuvieron claramente vinculados con el efecto, al menos en lo que se refiere a la reducción de la conflictividad en las comunidades de atención. Diversas acciones también del Resultado 2 tuvieron baja apropiación y sostenibilidad, lo que también, en un análisis agregado permite inferir la baja eficiencia. Dados los marcos de resultados reconstruidos se puede inferir que la eficiencia en los resultados 1 y 3 fue aceptable.

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 la focalización, 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, entendiendo emergente como una implementación que adaptó su accionar a partir del aprendizaje corrigiendo lo necesario con el fin de llegar a los objetivos. Al final, ya con base en las medidas correctivas de forma y de fondo, se pudieron desarrollar los productos planteados. Cabe señalar que el Programa Conjunto llevó ordenadamente sus reuniones de planeación tanto a nivel local con el Comité de Gestión, como a nivel nacional con el Comité Directivo. Los cambios en la reformulación, así como los posteriores fueron avalados por estas instancias.

La coordinación entre agencias fue débil en el nivel estratégico, principalmente a consecuencia de la reformulación que separó la interagencialidad del Resultado 2. No obstante lo anterior, tomando en cuenta la colaboración entre agencias para el logro de los tres efectos se pudo observar coordinación en los trabajos de PNUD con UNESCO a nivel comunitario y de PNUD con UNODC para la generación y difusión de la ley.

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.

Apropiación de procesos

El Programa Conjunto fue exitoso en su vinculación con contrapartes gubernamentales, académicas y de la sociedad civil para generar los productos planteados. 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.

Eficacia

En general, el Programa Conjunto cumplió con la generación de los productos especificados tanto en el modelo de resultados reformulados como en el modelo de resultados retrospectivo; la excepción a esto fue el área de educación del Resultado 2 en la que se alcanzaron únicamente 12 de 17 productos señalados en la reformulación. Con base en lo establecido en la reconstrucción de la teoría y el marco de monitoreo final, el alcance de lo planeado con lo realizado fue casi total. Las excepciones fueron las Unidades Demostrativas de Producción Colectivas, que se plantearon para el Resultado 3.

Como se menciona en Pertinencia, los modelos de resultados fueron modificados sustantivamente en el tiempo, lo cual derivó en que los efectos planteados en el PRODOC no fueran necesariamente seguidos. La conclusión general en términos de eficacia es que los efectos de mejorar las condiciones de acceso a la justicia penal y reducir la conflictividad de las comunidades focalizadas fueron alcanzados sólo marginalmente; en cambio, con los cambios formulados se contribuyó significativamente a los efectos de brindar protección adecuada a la población desplazada, promover políticas públicas para asistirlos, generar una Cultura de Paz en la región norte de Chiapas y dar solución a problemas de desplazados. Además, el Programa no tan sólo contribuyó a mejorar las condiciones de ingreso y vivienda de las personas desplazadas sino que mejoró las condiciones materiales de vida de las comunidades en donde habita esta población. A continuación indicaremos algunas precisiones.

Como se mencionó en el análisis de la pertinencia del Programa, la iniciativa de Ley y la propia Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno no contribuyó a mejorar el acceso a la justicia penal de la población desplazada; sin embargo, sí contribuyó a introducir en la agenda pública y gubernamental –estatal y nacional– el tema de los desplazados internos y crear un marco institucional para formular políticas públicas dirigido a atender sus demandas y necesidades, lo cual, sin lugar a dudas, es la contribución más importante del Programa Conjunto. En cuanto a la estrategia de capacitación, aunque sí estuvo dirigida a contribuir al efecto marco, su contribución a este es marginal debido a las propias condiciones institucionales y geográficas de la zona de

intervención. También es importante destacar que derivado de las actividades realizadas bajo este Resultado se abrieron nuevas líneas de investigación sobre el tema de desplazamiento interno en varias instituciones de educación superior y se creó el Centro de Documentación sobre el Desplazamiento Forzado Interno en México (<http://desplazamiento.mora.edu.mx/>), efectos positivos que no estaban previstos por la iniciativa.

En términos del efecto originalmente planteado en el Resultado 2 que era el de reducir la conflictividad en las comunidades, mediante la construcción de una cultura de paz, la evidencia indica que la contribución al efecto es bajo. Se entiende que el Programa Conjunto estaba orientado a disminuir los potenciales conflictos en las comunidades que fueran seleccionadas, sin embargo, al llevarse la reformulación el foco a las comunidades se perdió, lo cual fue señalado en la Evaluación Intermedia al insistir en sus recomendaciones sobre reorientarse a lo comunitario. En general, esto no fue atendido completamente. En el caso de la formación de los comunicadores comunitarios, existe evidencia de que desarrollaron niveles complejos de comprensión sobre lo que significa e implica la Cultura de Paz. Sin embargo, las dificultades para difundir los contenidos en sus comunidades limitó su contribución al efecto marco de reducción de la conflictividad, e incluso, no se tiene evidencia de que se hayan formado comunicadores en la totalidad de las comunidades de atención. En el caso de Ocosingo se presenta un problema de diseño de origen que impide el logro del efecto marco y es que la población desplazada allí asentada no está en conflicto con algún grupo local, sino que sufrieron desplazamiento forzado. Las acciones llevadas con ellos no procuraron ningún acercamiento con el grupo expulsor, más bien se propició que la población genera contenidos de paz con medios alternativos como *graffitti* o música *Hip hop*. Posiblemente, la intervención más efectiva en el sentido de construcción del capital social fueron los torneos deportivos, ya que lograron integrar no sólo a personas y familias de las 20 comunidades focalizadas sino también de otras 15 comunidades más. Sin embargo, no existe evidencia de que se hayan generado procesos de reflexión ulteriores.

La creación o fortalecimiento de las mesas interinstitucionales buscaban contribuir a que la población desplazada tuviera solución a problemáticas particulares y que el proceso fortaleciera su capacidad de gestión, ambos aspectos fueron alcanzados por la estrategia. Sin embargo, la contribución al efecto marco de reducción de la conflictividad fue limitada, puesto que el énfasis era a solucionar problemas de los desplazados y no a reducir conflictos entre comunidades. La excepción fue el caso de la mesa en San José el Bascán, en el que el Programa Conjunto logró acercar a dos grupos enfrentados, los afines a la organización Kichán Kichañob y los afines a los zapatistas. Después de 3 años de negociaciones, y con el apoyo en gestión del Programa, la CDI donó un predio de 56 hectáreas que bajó la tensión entre comunidades.

Las acciones de Educación salieron del ámbito comunitario al institucional, fortaleciendo las capacidades de los docentes de la región del norte de Chiapas. Mientras que el objetivo de la intervención en el PRODOC era mejorar la convivencia escolar en las comunidades de atención y con ello generar sinergias hacia la reducción de la conflictividad en éstas; en el modelo de implementación se consideró que actuar bajo el método tradicional de formación en cadena, capacitando a docentes o asesores técnico-pedagógicos para que estos replicaran la formación al resto de docentes de la región. Con esta estrategia, la posibilidad de efecto directo prácticamente se perdió. Bajo este modelo, la formación de docentes ayuda sólo en el mediano o largo plazo, cuando estos docentes apliquen los conocimientos y herramientas en las comunidades de atención. Desde el punto de vista de formación temática, las estrategias del Diplomado de Cultura de Paz e Interculturalidad y la Caja de Herramientas en Educación para la Paz sí estuvieron

claramente orientadas a contenidos sobre conflictos y cultura de paz, lo cual vislumbra una mayor probabilidad de efectividad. En cambio, otras acciones del Resultado como las de fortalecimiento de la inclusión de una perspectiva de derechos de la infancia en los docentes o la Estrategia Multigrado que promueve el aprendizaje de la lengua Ch'ol y el fortalecimiento de la enseñanza en contextos interculturales no se relacionaban claramente con el efecto marco, aunque sí están en el sentido propuesto de la *Declaración sobre una Cultura de Paz* y el *Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*. Los efectos probables de estas estrategias son básicamente efectos adicionales no intencionados.

Con relación al Resultado 3 es importante señalar que las actividades y productos proporcionados por el Programa Conjunto contribuyeron a mejorar las condiciones de vivienda, infraestructura e ingreso de las comunidades atendidas. Los cambios derivados desde la reformulación, así como las diversas adaptaciones que fueron generándose durante la implementación permitieron que los productos y efectos se fueran consolidando en las comunidades beneficiadas. No obstante lo anterior, no existió evidencia de que se generará capital social sostenible en el tiempo, lo cual también fue pretendido por el Programa.

Sostenibilidad

El Programa generó una estrategia de salida para promover la 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.

Seguimiento a los lineamientos del F-ODM, Declaración de Paris y Programa de Acción de Accra.

Aunque no se elaboró un sistema de monitoreo para llevar el seguimiento de la contribución a los ODM, es posible afirmar que el Programa contribuyó al ODM-1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre, principalmente con las estrategias del Resultado 3, ya que la población desplazada vive en situación de pobreza extrema de acuerdo a las mediciones de las instituciones censales y de evaluación mexicanas. El Programa también contribuyó al ODM-3 de promoción de la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer al considerar una perspectiva de género en diversas acciones y lograr cambios culturales en algunos casos, como se describe al interior del documento.

El Programa siguió parcialmente la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo* y el *Programa de Acción de Accra*. En primer lugar debe destacarse, favorablemente, que el Programa Conjunto sí estuvo alineado a las políticas y prioridades nacionales y locales, en este caso del estado de Chiapas. La ejecución contó con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil y contrapartes gubernamentales, varias de estas contribuyeron con acciones relevantes que permitieron potenciar los recursos destinados al programa, lo que permitió aumentar la eficacia del mismo. Bajo los lineamientos establecidos el Programa Conjunto rindió cuentas al Comité Directivo Nacional y al Secretariado. No obstante lo anterior, debe subrayarse la carencia de un correcto sistema de indicadores y de una contabilidad por productos y efectos, que son enfatizados por ambos documentos para mejorar la eficacia de las ayudas al desarrollo.

Uno de los objetivos indirectos del F-ODM era fortalecer la acción coordinada de las agencias de la Organización de las Naciones Unidas para generar acciones más eficaces y legítimas. Como se mencionó anteriormente, la intervención no alcanzó el potencial de coordinación interagencial que estaba previsto originalmente; sin embargo, el grado de colaboración entre agencias para distintos temas sustantivos fue alto. Considerando que este es uno de los primeros casos de inter-agencialidad en México, puede considerarse que el objetivo indirecto se cumplió. Las estrategias tuvieron mayores efectos que si se hubieran llevado de manera aislada bajo la conducción de agencias en lo particular. En las comunidades visitadas se pudo comprobar que la intervención fue percibida como el resultado de las Naciones Unidas en lo general, es decir, como una ONU. A un alto nivel, desde la perspectiva de los funcionarios del gobierno estatal de Chiapas, así como de los representantes del gobierno federal también quedó la impresión de que el programa fue efectivamente un Programa Conjunto de las Naciones Unidas.

10. Recomendaciones

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

1.1. 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.

1.2. En futuros Programas de Cultura de Paz es importante que las intervenciones prioricen la generación de relaciones sociales de confianza, reciprocidad y solidaridad al interior de las comunidades, ya que son condiciones necesarias para realizar intervenciones enfocadas a promover la acción colectiva a nivel comunitario (p. ej. proyectos productivos colectivos).

1.3. Asegurar que los Programas Conjuntos estén diseñados para propiciar la coordinación interagencial no sólo a nivel de actividades sino también de productos y efectos.

1.4. 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.

1.5. Homologar los procedimientos administrativos, especialmente aquellos relacionados con la contratación de bienes y servicios, con la finalidad de que no se generen atrasos y desfases durante la implementación del Programa.

1.6. Dar seguimiento explícito a que todas las estrategias tengan una vinculación clara a los efectos de los programas; debe priorizarse la consecución de efectos sobre productos.

1.7 Reforzar los sistemas de monitoreo para tener indicadores de seguimiento a nivel de productos, efectos y transversales como equidad de género, incorporación de perspectiva de interculturalidad u otros.

1.8 Mantener siempre una contabilidad por productos y efectos a fin de dar seguimiento a la eficiencia de las acciones.

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

2.1. 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.

2.2. Aprobar los Programas con seis meses de anticipación, para que los equipos inter-agenciales contraten la elaboración de diagnósticos detallados, consulten a expertos, establezcan acuerdos con sus contrapartes (gobierno, sociedad civil y comunidades) con el fin de adecuar los Programas a las problemáticas y condiciones de desarrollo vigentes del lugar de intervención.

2.3. 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.

2.4. 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, principalmente en los relativos a Ventanas de Paz en los que ningún ODM está claramente relacionado.

11. Lecciones aprendidas y buenas prácticas

1. 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.

2. En comunidades con alto nivel de conflicto interno o en condiciones de alta marginación y pobreza, no se puede seleccionar *a priori* a un conjunto de beneficiarios (p. ej. desplazados) que excluya al resto de la comunidad. 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.
3. Las acciones a nivel comunitario de PNUD y UNESCO adquirieron idoneidad cultural y factibilidad social cuando establecieron mecanismos de interlocución con las asambleas comunitarias para la definición de las acciones con base en sus necesidades reales.
4. La participación en la definición de prioridades, la autoconstrucción y vigilancia impulsados por el Programa Conjunto en la mejora de la vivienda y la infraestructura comunitaria no sólo fomentaron la apropiación del proceso, elevaron la sostenibilidad del mismo y aseguraron la calidad de las obras sino que también se distinguieron frente a intervenciones gubernamentales similares.
5. 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.
6. 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.
7. Los socios del Programa Conjunto también deben ser seleccionados por su conocimiento y experiencia con la población objetivo.
8. PNUD aprendió que los procedimientos administrativos deben flexibilizarse cuando se trabaja en comunidades aisladas en donde es difícil que exista más de un proveedor.
9. 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.
10. 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.

11. 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) y ha sido avalado por Carrera Magisterial. Esto propició una convocatoria masiva en los docentes de Chiapas.

12. 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

Bibliografía

Frayba (2004). La Política Genocida en el conflicto armado en Chiapas. Reconstrucción de hechos, pruebas, delitos y testimonios

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.

Rossi, Lipsey y Freeman (2004). Evaluation. A systematic Approach. Seventh Edition. SAGE Publications.

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

Documento de la Organización de las Naciones Unidas y oficiales (del Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Chiapas)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Convención sobre los Derechos del Niño, Nueva York, 1989.

Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, Paris, marzo de 2005.

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

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

Organización de las Naciones Unidas (2003). Grupos e individuos específicos. Éxodos en masa y personas desplazadas. Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Pautas sobre los desplazamientos: México.

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

Programa de Acción de Accra, Accra, Ghana, septiembre de 2008.

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

UNDP (2011) Outcome-level evaluation. A companion guide to the handbook on planning monitoring and evaluating for development results for programme units and evaluators.

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

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

Documentos generados por el Programa

Archivo “Copia de MARCO ME 21112012.xls”

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

Diagnóstico sobre acceso a la justicia penal

Diagnóstico sociodemográfico y de indicadores sobre desarrollo a nivel municipal y por localidad en el área de intervención del Programa Conjunto por una Cultura de Paz

Documento de análisis-Fogones Ahorradores

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.

Estudio de Caso de San José el Bascán

Evaluación de Medio Término Programa Conjunto MDGF "Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas. México. Julio, 2011.

Ficha técnica: Estrategia global para fortalecer la capacitación de la estructura educativa para la mejora de procesos de aprendizaje en escuelas multigrado con énfasis en la promoción de la calidad educativa y la permanencia escolar de los estudiantes de la intervención del programa conjunto por una cultura de paz

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.

Informe Final de Foro para mejora de la Vivienda

Líneas estratégicas de salida del Programa Conjunto.

Mapeo de acciones a nivel regional y estatal realizadas en los tres años. Acciones a nivel municipal y estatal desarrolladas para el fortalecimiento de capacidades en los distintos ejes de intervención y corroborada con lo expuesto en las sistematizaciones y lo identificado en las visitas de campo.

Mapeo de acciones a nivel regional y estatal realizadas en los tres años. Acciones realizadas directamente a nivel comunitario (talleres, encuentros y obras realizadas).

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

Plan de Mejoras. El seguimiento a los avances del plan de mejoras se hará de manera trimestral a partir de enero de 2012

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

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.

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

Sistematización de todo el proceso iniciativa de ley

Solicitud de extensión OPAS 1969 - Programa Conjunto por una Cultura de Paz

Exposición de Motivos

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

Universidad Autónoma Metropolitana (2001). Diagnóstico sobre el sistema de procuración, impartición, administración de justicia, así como de la situación que guarda la población afectada por desplazamiento en la zona norte del estado de Chiapas.

Anexo 1. 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.

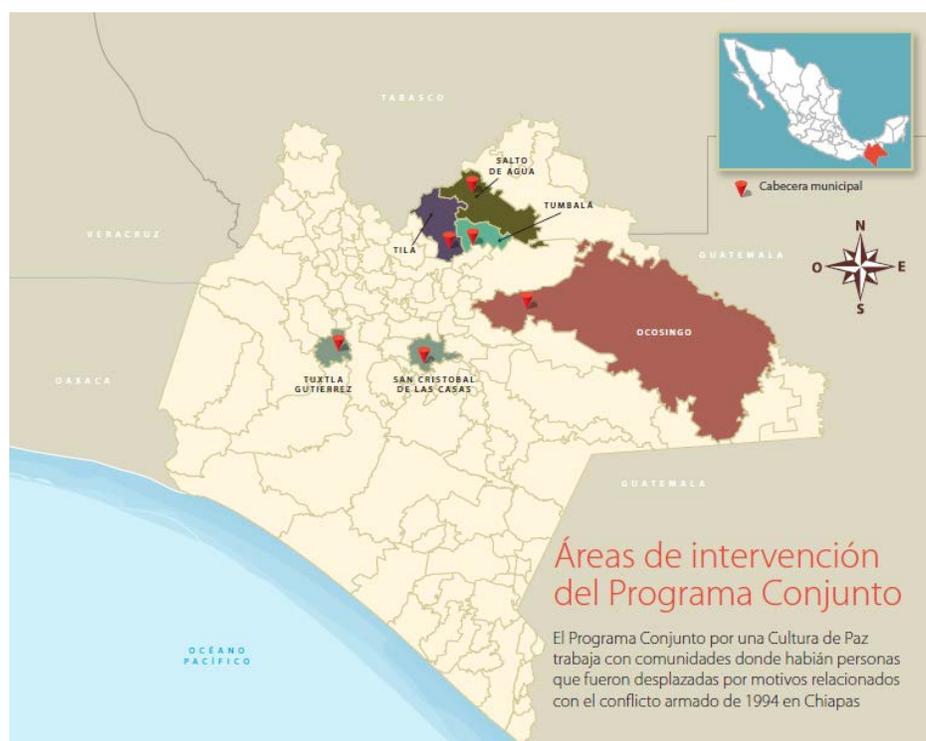
De acuerdo con el Informe de la visita a México del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, el Sr. Francis Deng, en el año 2002 la cifra de desplazados internos a causa de los conflictos derivados del levantamiento armado de 1994 se calculaba entre 16,000 y 20,000 personas. En el Estudio sobre los Desplazados por el Conflicto Armado en Chiapas, elaborado con financiamiento del Programa Conjunto, se identificaron hasta marzo del año 2011, que había en Chiapas 25,671 desplazados (5,320 familias), distribuidos en 248 grupos y en 33 municipios del estado.²⁸

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 Federal, 31 gobiernos estatales y alrededor de 2,500 gobiernos municipales, donde también se reconoce la organización comunitaria de los pueblos indígenas. Los gobiernos estatal y federal cambiaron administración durante el transcurso de esta evaluación final en diciembre de 2012 y los gobiernos municipales de Chiapas cambiaron en el mes de octubre.

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 realizó una intervención focalizada en las familias desplazadas que habitan en la cabecera municipal. 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% habita en viviendas con piso de tierra y 23% no tiene agua entubada en la vivienda. En Ocosingo, 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.

²⁸ Marcos Arana Cedeño y María Teresa del Riego, “*Estudio sobre los Desplazados por el Conflicto Armado en Chiapas*”, México, 2012.

Figura 2.1 Mapa de la zona de Intervención



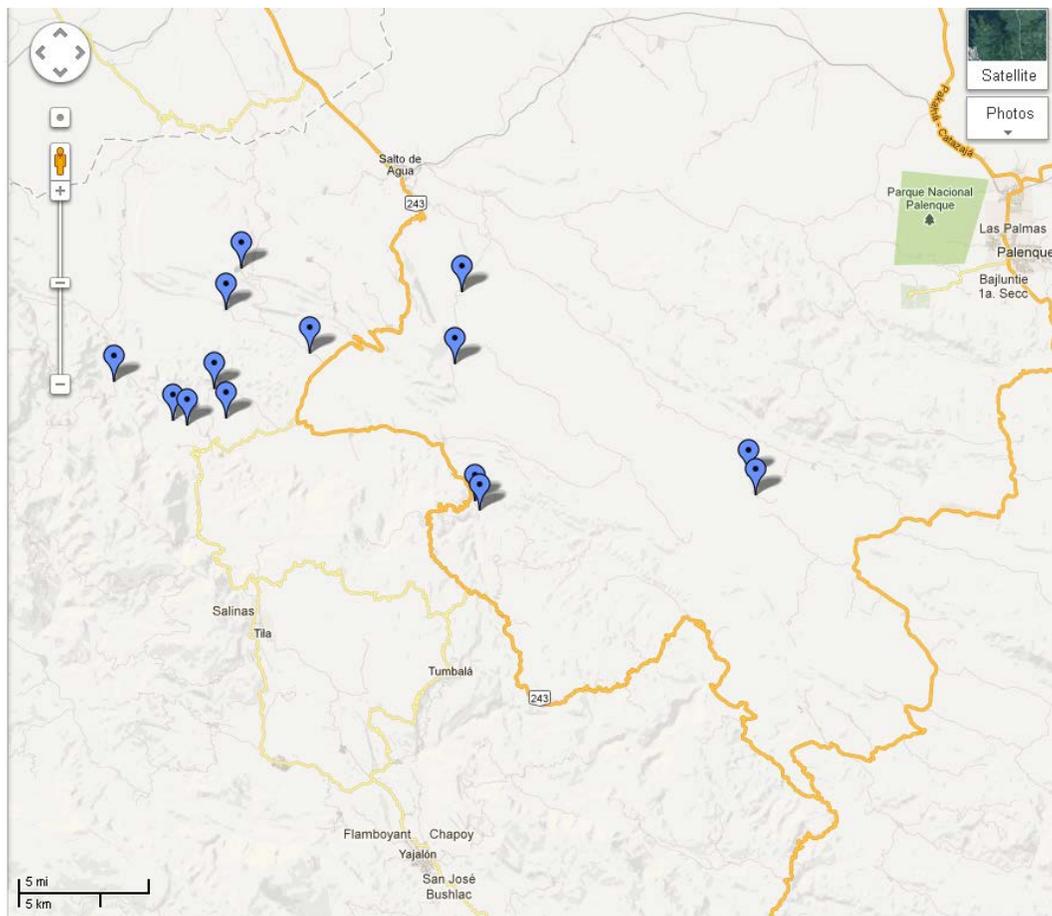
Fuente: Programa Conjunto.

El núcleo del programa era la atención a población desplazada que radica tanto en comunidades pequeñas en la zona norte de Chiapas, como grupos de desplazados que habitan en la periferia de la Ciudad de Ocosingo. El programa atendió población desplazada en 17 comunidades de Salto de Agua y Tila. No se atendieron localidades de Sabanilla, por que los desplazados de ese municipio se refugiaron en el estado vecino de Tabasco y en las localidades de Tumbalá donde habitan desplazados no se lograron los acuerdos para poder realizar las actividades. Además, el programa desarrolló actividades con funcionarios públicos, policías o docentes en las cabeceras municipales de los cinco municipios, e indirectamente también se capacitó a ministerios públicos de Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de las Casas, entre otros municipios.

Las localidades de atención son comunidades de entre 50 y 300 habitantes, la mayor parte de ellas localizadas al margen de las carreteras rurales de la región. De acuerdo al análisis detallado con base censal, en 15 de las 16 localidades de Salto de Agua y Tila que se dispone de información más de 97% de los habitantes habla lengua indígena, entre el 22 y el 50% es analfabeta, con entre 3 y 6 años de escolaridad promedio. Algunas localidades tiene carencias extremas, como por ejemplo San Francisco No te lo Dije que tiene el 100% de viviendas con piso de tierra, sin luz eléctrica y sin agua entubada; en San José el Bascán tampoco cuentan con electricidad y agua entubada; en Yixtié, Independencia o Susuchumil el porcentaje de viviendas con agua entubada es de menos de

10%. La siguiente figura muestra el mapa de las localidades atendidas en la zona Norte de Chiapas.²⁹

Figura 2.2 Mapa de la localidades atendidas en la Zona Norte de Chiapas



Fuente: Elaboración propia, utilizando el sistema Google Maps.

Los grupos de desplazados no son un grupo homogéneo en términos de su situación de asentamiento. De acuerdo a las entrevistas realizadas con el equipo del Programa Conjunto, algunos son desplazados (generalmente afines a los ideales zapatistas) que ya regresaron a su comunidad de origen, que aunque ya se tienen los acuerdos comunitarios, pueden ser todavía víctimas de violencia por el grupo expulsor; por otra parte están los desplazados que se asentaron en localidades donde ya estaban otros grupos poblacionales, lo que en frecuencia también ocasionó tensión con el grupo original y discriminación. Finalmente también están los desplazados que fueron expulsados por los zapatistas y que se asentaron en la periferia de la ciudad de Ocosingo.

²⁹ Espinosa Mijares Jimena. “Diagnóstico sociodemográfico y de indicadores sobre desarrollo a nivel municipal y por localidad en el área de intervención del Programa Conjunto por una Cultura de Paz” (sin fecha).

Anexo 2. Preguntas de Evaluación y Esquema de Investigación.

Preguntas de evaluación (1/2)

Criterio de evaluación	Preguntas generales de evaluación
Pertinencia	<p>1. ¿En qué medida la teoría del cambio formalizada o subyacente al proyecto es un modelo relevante y apropiado para sostener la intervención, particularmente hacia el logro de los efectos?</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué análisis se hicieron para diseñar el proyecto? - ¿Estos análisis se utilizaron en la formulación del proyecto? - ¿Se definió y estructuró formalmente el problema? (Se analizaron las causas y efectos del problema) - ¿Los involucrados (beneficiarios y otros actores) participaron en el diseño del proyecto? - ¿Los productos y acciones son pertinentes con relación a los Efectos - ¿En qué medida se realizó de manera interagencial el diseño del Programa Conjunto? <p>2. ¿En qué medida fueron pertinentes el diseño y estrategia de intervención del Programa Conjunto (incluyendo pertinencia en función de ODM, UNDAF, prioridades nacionales, participación de contrapartes, apropiación nacional en el proceso de diseño)?</p> <p>3. ¿El diseño y las estrategias implementadas por el Programa Conjunto hacía frente a las diversas necesidades y problemáticas del contexto de intervención, con un enfoque intercultural, de género y con énfasis en las comunidades indígenas?</p> <p>4. ¿El diseño y las estrategias implementadas por el Programa eran factibles dado el contexto de intervención?</p> <p>5. ¿En qué medida fueron implementadas las recomendaciones de la evaluación de medio término relacionadas con el diseño del programa?</p>
Eficiencia	<p>6. ¿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). En el caso que hubiera grandes discrepancias en el progreso financiero entre agencias, analizar y explicar estas diferencias. ¿A qué tipo de obstáculos (políticos, administrativos, financieros y de gestión) hizo frente el Programa Conjunto y hasta qué punto afectaron su eficiencia? ¿Qué ajustes se realizaron para superarlos?</p> <p>7. ¿En qué medida se realizó de manera interagencial la ejecución del programa? ¿Qué tipo de metodologías de trabajo, mecanismos de coordinación, instrumentos financieros y prácticas institucionales utilizaron las agencias del SNU involucradas en el Programa Conjunto para aumentar la eficiencia del trabajo conjunto como "una ONU"?</p> <p>8. ¿En qué medida se realizó de manera interagencial el monitoreo y la evaluación del programa? ¿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>9. ¿En qué medida y de qué forma repercutió la evaluación de medio término en el Programa Conjunto? ¿Fue útil? ¿Aplicó el Programa Conjunto el plan de mejora? ¿Hubo extensiones de tiempo para el proyecto? En caso de contestar afirmativamente, ¿cuáles fueron las circunstancias que determinaron la necesidad de extender temporalmente el proyecto?</p>
Apropiación del proceso	<p>10. ¿Cuáles han sido los principales contrapartes y otros actores, gubernamentales y no gubernamentales, que han participado en el logro de los resultados del Programa Conjunto, cómo se han implicado en el proceso y qué cambios ha habido a lo largo del ciclo de programación?</p> <p>11. • ¿De qué manera el Programa Conjunto ha contribuido a generar sinergias en campo entre agencias, instituciones, OSC, comunidad?</p> <p>• ¿Qué mecanismos relevantes de coordinación, complementariedad y generación de sinergias entre las agencias y con el gobierno se han dado?, • ¿En qué medida los resultados obtenidos y las estrategias utilizadas en el Programa Conjunto son sostenibles en relación con la contribución a la construcción de paz • ¿Cuál es el valor agregado del Programa Conjunto como marco de cooperación entre las agencias del SNU y con las instituciones y organizaciones locales?</p> <p>12. ¿En qué medida y cómo concretamente, el Programa Conjunto facilitó el diálogo directo entre ciudadanos y poderes públicos (locales y gobiernos nacionales e instituciones) acerca de las políticas y las prácticas relacionados con los ODM y a los temas específicos del Programa Conjunto?</p>

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

Eficacia	<p>13. ¿Cuánto y de qué manera ha contribuido el Programa Conjunto a hacer frente a las diversas necesidades y problemáticas del contexto de intervención, con un enfoque intercultural, de género y con énfasis en las comunidades indígenas comparándolo con lo previsto en la etapa de diseño del programa? ¿En qué medida el Programa Conjunto contribuyó a la consecución de los productos y los resultados inicialmente esperados en el documento del programa (incluir análisis detallado de: 1) productos y actividades, 2) resultados alcanzados)?</p> <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>¿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>14. ¿En qué medida las políticas, los presupuestos, el diseño y la implementación y el programa conjunto en general contribuyeron a mejorar la aplicación de los principios de la Declaración de París y la Agenda de Acción de ACCRA?</p> <p>a) ¿En qué medida tuvieron los resultados y productos del Programa Conjunto sinergias y fueron coherentes en la consecución de resultados para el desarrollo? ¿Qué tipos de resultados se alcanzaron?</p> <p>b) ¿En qué medida el Programa Conjunto tomó en cuenta la perspectiva de género?</p> <p>c) En qué medida y de qué forma contribuyeron las recomendaciones de la evaluación intermedia en el logro de los resultados?</p>
Sostenibilidad	<p>15. ¿En qué medida los órganos de decisión del Programa Conjunto y las contrapartes gubernamental y de la sociedad civil han tomado las decisiones y medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad del impacto de dicho programa?</p> <p>A nivel local, estatal y nacional:</p> <p>i. ¿En qué medida las instituciones nacionales, estatales y/o locales apoyaron el desarrollo del Programa Conjunto?</p> <p>ii. ¿En qué medida el programa ha fortalecido las capacidades de los distintos beneficiarios en los temas de los ejes de intervención y/o han sido reforzados con los socios nacionales?</p> <p>16. ¿En qué medida los resultados obtenidos y las estrategias utilizadas en el Programa Conjunto son sostenibles en relación con la contribución a la construcción de paz?</p> <p>¿Qué tanto la sostenibilidad del Programa Conjunto se puede ver afectada por los cambios de gobierno? ¿En qué medida aumentaron u oscilaron las asignaciones del presupuesto público al sector concreto abordado por el programa? ¿En qué medida las nuevas políticas o leyes adoptadas con el apoyo del Programa Conjunto, son financiadas y se aplican o están por comenzar a aplicarse por los gobiernos, a nivel regional y local?</p> <p>17. ¿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? ¿Contó el programa con una estrategia de promoción y comunicación útil y fiable? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del F-ODM, sección de promoción)</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en los términos de referencia y criterios.

Esquema de investigación

El esquema del trabajo de campo incluyó una etapa para la reconstrucción de la teoría del programa con entrevistas al equipo de trabajo del Programa Conjunto, 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 información recuperada en esta etapa sirvió para afinar la definición de la teoría del programa y sirvió para preparar las guías de entrevistas para la etapa de campo en las comunidades

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

La evaluación tuvo un intenso análisis de la información cuantitativa y documental que permitió contrastar los productos y efectos alcanzados por el Programa Conjunto, con lo que originalmente se diseñó, con lo que fue la reformulación y lo que finalmente fue la estrategia de implementación desarrollada, reconstruida a partir, tanto de lo expuesto en las entrevistas, como lo establecido en los documentos finales de sistematización y otros reportes. En este sentido, es importante resaltar que para asegurar la validez de la información recabada el equipo evaluador procuró ser consistente hacer preguntas similares a los diferentes actores que estuvieron involucrados en los mismos procesos, contrastar las afirmaciones de los actores –cuando era posible– con información documental y, cuando había discrepancia entre los involucrados, se procuraba buscar un tercer actor involucrado.

Anexo 3. Agenda 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	-Funcionamiento de los Programas Conjuntos.
Participantes	Sub oficina de San Cristóbal	-Acciones desarrolladas por la coordinación, incluyendo las acciones del área de monitoreo y evaluación, sostenibilidad y comunicación	-Poder tener un proceso introductorio de los alcances y acciones que se desarrollan desde la coordinación
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		- Agenda la visita -Delivering as one	
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	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	- Diálogo sobre el nivel de diseño (pertinencia), procesos (eficiencia y apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 2 y 3	
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 Programa Conjunto y con tres socios de implementación	16:00-19:00 Tuxtla Gutiérrez	-Diálogo con el equipo técnico del Programa Conjunto 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 Melel Xojolabal, Foro para el Desarrollo y Boca de Polen			
JUEVES 08 DE NOVIEMBRE			
9. Entrevista con el equipo de UNICEF (Mónica 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, Melel 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 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 Programa Conjunto 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 Programa Conjunto	-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 Programa Conjunto	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 Programa Conjunto 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 Programa Conjunto 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 Programa Conjunto 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

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

		apropiación), resultados (eficacia y sostenibilidad) en relación con el resultado 1	de evaluación 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 Programa Conjunto 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 Programa Conjunto 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 Programa Conjunto 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 Programa Conjunto 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 Programa Conjunto 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 Programa Conjunto 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 Programa Conjunto 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 Programa Conjunto 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 Programa Conjunto 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 Programa Conjunto</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 Programa Conjunto 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 Programa Conjunto</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 Programa Conjunto sobre los hallazgos encontrados</p>

Anexo 4. Alineación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos del Plan de Desarrollo Solidario de Chiapas.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

De acuerdo con el artículo 26 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento rector al que se sujetarán obligatoriamente todos los programas de la administración pública federal, por esto es importante revisar cómo las acciones del Programa Conjunto se alinean con este instrumento.

El Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada, este se relaciona con el PND con los siguientes ejes y objetivos:

- Eje 1. Estado de Derecho y seguridad
 - Objetivo 1. Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.
 - Objetivo 2. Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.
 - Objetivo 4. Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.
 - Objetivo 9. Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.
- Eje 3. Igualdad de oportunidades
 - Objetivo 16. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.
- Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable
 - Objetivo 1. Contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante el acuerdo con los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos, las organizaciones políticas y sociales, y la participación ciudadana.
 - Objetivo 3. Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas.

El Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz, este se relaciona con el PND con los siguientes ejes y objetivos:

- Eje 1. Estado de Derecho y seguridad
 - Objetivo 16. Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.
 - Objetivo 15. Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.
- Eje 3. Igualdad de oportunidades
 - Objetivo 16. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.

El Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas, este se relaciona con el PND con los siguientes ejes y objetivos:

- Eje 1. Estado de Derecho y seguridad
 - Objetivo 15. Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.
- Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos

- Objetivo 7. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.
- Objetivo 16. Incrementar la cobertura de agua potable y alcantarillado para todos los hogares mexicanos, así como lograr un manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.
- Eje 3. Igualdad de oportunidades
 - Objetivo 1. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.
 - Objetivo 2. Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.
 - Objetivo 4. Mejorar las condiciones de salud de la población.
 - Objetivo 15. Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.
 - Objetivo 16. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.
- Eje 4. Sustentabilidad ambiental
 - Objetivo 1. Incrementar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en el país.

Cuadro 4.3 Alineación del Programa Conjunto con el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*

<i>Resultado del Programa Conjunto</i>	<i>Eje</i>
Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada.	Eje 1. Estado de Derecho y seguridad Eje 3. Igualdad de oportunidades Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable
Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.	Eje 1. Estado de Derecho y seguridad Eje 3. Igualdad de oportunidades
Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas.	Eje 1. Estado de Derecho y seguridad Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos Eje 3. Igualdad de oportunidades Eje 4. Sustentabilidad ambiental

Fuente: Elaboración propia.

Plan de Desarrollo Chiapas Solidario

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 Programa se alineaba con mucho más ejes, estrategias y objetivos como se señala a continuación

Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada.

- Eje 5. Estado de Derecho, Seguridad y Cultura de Paz
 - 5.1.1 Cultura de la legalidad
 - Objetivo 1. Impulsar reformas que impacten en el ámbito constitucional, administrativo, social y económico.
 - Objetivo 2. Alcanzar el desarrollo armónico de la sociedad.
 - Objetivo 3. Fomentar y consolidar una cultura de respeto a los derechos fundamentales de los gobernados en el estado de Chiapas.

- Objetivo 7. Reformar el marco jurídico civil y penal de acuerdo a las necesidades de la población en Chiapas.
- 5.1.2 Derechos humanos
 - Objetivo 1. Lograr que los servidores públicos actúen apegados al marco jurídico que regula su actuación con estricto respeto a los derechos fundamentales.
 - Objetivo 4. Restituir los derechos humanos de las personas a quienes se les han violado.
 - Objetivo 5. Lograr que prevalezca el respeto a los derechos humanos en los centros de readaptación social.
- 5.1.3 Procuración de justicia
 - Objetivo 4. Abatir el rezago existente de las averiguaciones previas y mandamientos judiciales en la procuración de justicia.
 - Objetivo 6. Atender de manera integral y profesional a la ciudadanía víctimas del delito.
 - Objetivo 7. Fomentar la cultura de prevención del delito en todos los sectores de la población.
 - Objetivo 9. Establecer un sistema permanente de capacitación gradual y de superación profesional para Fiscales del Ministerio Público, Agentes Estatales y Peritos.
 - Objetivo 11. Modernizar los servicios de la Fiscalía General del Estado y equipamiento de todos los órganos de procuración e impartición de justicia.
 - Objetivo 12. Acercar los Centros de Administración de Justicia hacia la población indígena.
- 5.2.1 Seguridad pública
 - Objetivo 1. Preservar, mantener y establecer el orden, la tranquilidad y la seguridad pública en la entidad, respetando los derechos humanos de los gobernados.
 - Objetivo 11. Fomentar el respeto a los derechos humanos.
 - Objetivo 13. Crear las condiciones formativas, administrativas y de comportamiento ético de los elementos de seguridad pública del estado y municipios.
- 5.2.3 Cultura de paz y respeto
 - Objetivo 7. Diseñar estrategias de atención a los desplazados internos en Chiapas, con la participación de los gobiernos municipales, estatal y federal.

Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.

- Eje 1. Gobierno de Unidad y Promotor de la Democracia Participativa
 - 1.2.1 Política interior y gobierno democrático
 - Objetivo 10. Solucionar pacíficamente las controversias ocasionadas por conflictos socio-políticos.
 - Objetivo 11. Resolver pacíficamente las controversias ocasionadas por conflictos agrarios.
 - Objetivo 14. Fortalecer la cultura de paz, respeto, tolerancia y unidad desde la diversidad religiosa.
- Eje 2. Desarrollo social y combate a la desigualdad
 - 2.1.7 Impulso a la juventud.
 - Objetivo 1. Prevenir entre la población juvenil urbana y rural en más alto riesgo los problemas asociados a las adicciones.
 - Objetivo 3. Fomentar entre los jóvenes estilos de vida saludables para la prevención de las adicciones.
 - Objetivo 8. Fomentar en hombres y mujeres jóvenes el adecuado uso del tiempo libre en la expresión y desarrollo de sus cualidades e intereses en las artes plásticas y escénicas.
 - Objetivo 9. Impulsar el reconocimiento del derecho a la libre manifestación de la cultura juvenil en sus diferentes representaciones e identidades.
 - 2.3.1 Libre determinación y representación.
 - Objetivo 2. Fortalecer la representación e incidencia política de los pueblos indios en el plano institucional.
 - Objetivo 4. Fortalecer los espacios de concertación política, social y religiosa en las que se respete el Estado de derecho y se promueva la cultura de paz.
 - 2.6.3 Educación básica formal
 - Objetivo 8. Actualizar los conocimientos del personal directivo, docente y técnico-pedagógico.

- 2.6.4 Educación básica indígena
 - Objetivo 3. Favorecer educativamente la atención a la diversidad cultural.
 - Objetivo 4. Fortalecer el uso y desarrollo de las lenguas indígenas.
 - Objetivo 5. Actualizar permanentemente las competencias de los profesores de educación indígena.
- 2.7.1 Deporte y recreación
 - Objetivo 4. Fomentar hábitos para la práctica de actividades físicas y deportivas en las comunidades indígenas.
- Eje 5. Estado de Derecho, Seguridad y Cultura de Paz
 - 5.2.3 Cultura de paz y respeto
 - Objetivo 1. Construir puentes de entendimiento y avanzar en un proceso de distensión que ponga fin a los enfrentamientos.
 - Objetivo 2. Aplicar como política de Estado la reconciliación al interior de las comunidades, entre las comunidades y entre éstas últimas y las organizaciones sociales, tomando como principio el respeto a la vida y la dignidad de las personas.
 - Objetivo 3. Promover la armonía en las relaciones sociales y políticas, que permitan a los chiapanecos construir una verdadera cultura de paz, con respeto a la diversidad y la pluralidad.
 - Objetivo 4. Solucionar las causas de los enconos y la violencia de las comunidades en conflicto.
 - Objetivo 5. Desarrollar un proyecto educativo de cultura de paz, fundada en los preceptos de la justicia, los derechos humanos y la democracia.

Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas.

- Eje 2. Desarrollo social y combate a la desigualdades
 - 2.1.1 Seguridad alimentaria
 - Objetivo 3. Promover la participación social e institucional para el mejoramiento del ingreso y la seguridad alimentaria.
 - 2.1.2 Fortalecimiento de capacidades
 - Objetivo 1. Fortalecer las capacidades de los grupos sociales en situación de pobreza y extrema pobreza.
 - 2.1.5 Desarrollo regional y comunitario
 - Objetivo 2. Garantizar procesos con amplia participación social, democrática, incluyente y plural.
 - 2.3.2 Autodesarrollo y derecho al uso y disfrute de los recursos naturales
 - Objetivo 1. Mejorar los niveles de seguridad alimentaria de las familias indígenas.
 - Objetivo 2. Mejorar las condiciones de acceso a la infraestructura y los servicios básicos en las comunidades indígenas.
 - 2.3.3 Educación, cultura y comunicación
 - Objetivo 1. Reorientar las políticas y programas educativos en todos los niveles y modalidades del sistema educativo en la entidad, acorde a las necesidades y especificidades culturales de los pueblos indios.
 - Objetivo 2. Contribuir a elevar la escolaridad y la calidad de los servicios educativos destinados a la población indígena.
 - Objetivo 3. Fortalecer las diversas manifestaciones culturales de los pueblos indígenas.
 - Objetivo 4. Facilitar el acceso de los pueblos indígenas y sus organizaciones a la posesión y operación de medios electrónicos de comunicación.
 - 2.3.4 Derechos de las mujeres indígenas
 - Objetivo 1. Reconocer y garantizar el ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres indígenas.
 - 2.7.1 Deporte y recreación
 - Objetivos 8. Ampliar, rehabilitar y equipar la infraestructura deportiva.
 - 2.7.2 Cultura y regionalismo
 - Objetivo 3. Preservar y promover el patrimonio cultural con una visión incluyente y respetuosa de las diferencias.
- Eje 3. Chiapas competitivo y generador de oportunidades
 - 3.4.6 Organización y capacitación
 - Objetivo 6. Desarrollar las capacidades de los productores para el mejor desempeño de sus actividades agropecuarias, forestales y de desarrollo rural sustentable.

- 3.4.16 Pecuario
- Objetivo 6. Incrementar la producción y calidad de miel.
- Eje 4. Gestión ambiental y desarrollo sustentable
 - 4.2.4 Desarrollo urbano y ordenamiento del territorio
 - Objetivo 6. Ampliar las coberturas de agua potable y alcantarillado por arriba de la media nacional.
 - Objetivo 12. Dotar de vivienda a la población que vive en localidades marginadas.

Cuadro 4.4 Alineación del Programa Conjunto con el *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012*

<i>Resultado del Programa Conjunto</i>	<i>Eje</i>
Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada.	Eje 5. Estado de Derecho, Seguridad y Cultura de Paz
Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.	Eje 1. Gobierno de Unidad y Promotor de la Democracia Participativa Eje 2. Desarrollo social y combate a la desigualdad Eje 5. Estado de Derecho, Seguridad y Cultura de Paz
Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas.	Eje 2. Desarrollo social y combate a la desigualdad Eje 3. Chiapas competitivo y generador de oportunidades Eje 4. Gestión ambiental y desarrollo sustentable

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5. Análisis de los modelos de resultados

El modelo de resultados

La falta de un problema/objetivo central claramente definido aunado a la carencia de una narrativa que explicite cómo se relacionan los tres resultados definidos en el Programa, imposibilita evaluar la consistencia del Programa en su conjunto, es decir, como una estrategia de intervención coherente y acabada³⁰. Asimismo, la evaluación del Programa Conjunto tiene una complejidad adicional debido a que el diseño original fue reformulado durante el primer año de ejecución y este mismo modelo varió durante los siguientes dos años. Esto hace necesario formalizar los tres modelos de resultados (*outcome model*) que guiaron la operación de cada uno de los Resultados del Programa Conjunto. En esta sección se desarrollan y analizan tres modelos de resultados el original –que corresponde al PRODOC-, el reformulado –que corresponde a la Propuesta de reformulación- y el retrospectivo –que representa el modelo efectivamente implementado³¹.

Resultado 1. Acceso a la justicia penal para la población desplazada

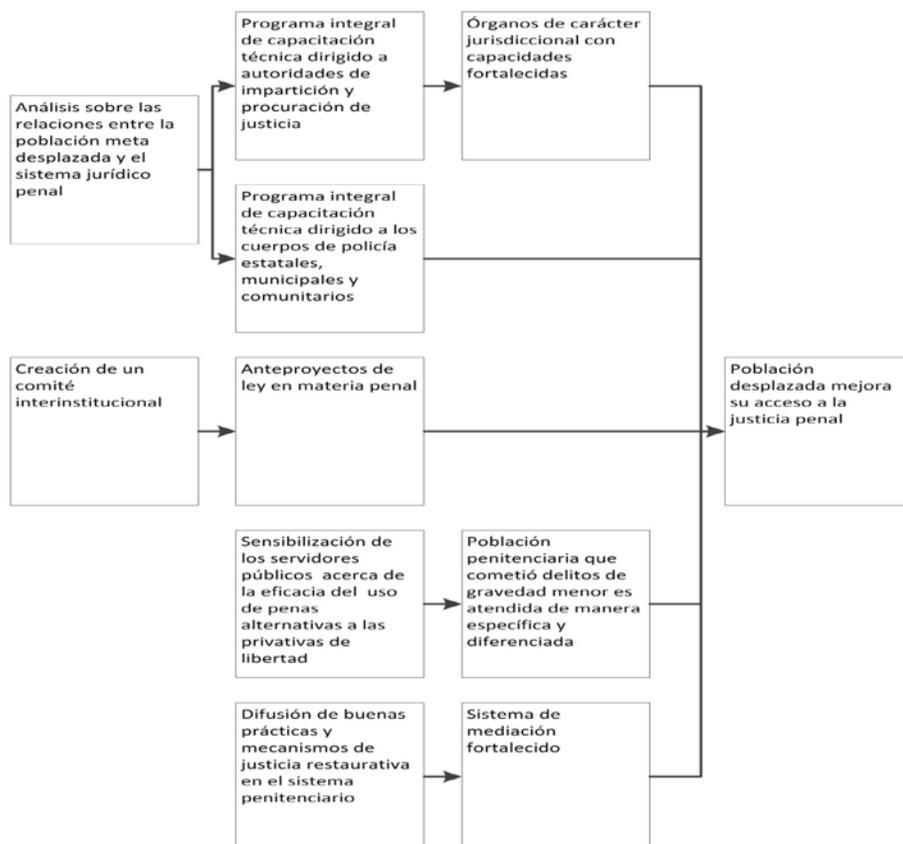
El modelo de resultados original

Para alcanzar este Resultado, el PRODOC determinó que deberían seguirse tres estrategias de intervención: capacitación de funcionarios judiciales y cuerpos policíacos, formulación de anteproyectos de ley en materia de justicia penal y mejora del sistema penitenciario; cada una de estas estrategias contemplaba ciertas actividades, productos y efectos intermedios, que se detallan a continuación (véase Figura A5.1).

³⁰ Esto fue identificado desde la Evaluación de Medio Término donde se menciona que: “... Bajo la naturaleza de este planteamiento temático surge la interrogante de la coherencia del programa para visualizarlo en un modelo de intervención.”

³¹ Como se menciona en el *Outcome-level evaluation. A companion guide to the handbook on planning monitoring and evaluating for development results for programme units and evaluators*, “...such a retrospective outcome model, though often controversial, could be used as a basis on which to design an outcome-level (thematic) evaluation.” En este sentido, éste modelo es fundamental para evaluar cabalmente los demás criterios (eficiencia, eficacia, apropiación y sostenibilidad), ya que se convierte en el referente para analizar estos criterios.

Figura A5.1 Modelo de resultados original del Resultado 1



Fuente: Elaboración propia.

Capacitación de funcionarios judiciales y cuerpos policíacos

Esta estrategia consistía en los siguientes elementos:

1. **Análisis sobre las relaciones entre la población meta desplazada y el sistema jurídico penal (Producto 1.1).** Este análisis tenía por objeto "...obtener información sobre: las causas que motivaron conflictos con la ley y sus agentes; el nivel de protección, de representación y defensa letrada; el tipo de condenas penales y la orientación de las sentencias judiciales en procesos civiles en que hayan sido parte (se recogerán datos acerca de reclamaciones sobre tenencia de la tierra, titulación de la misma e indefensión causada por posesión sin título de predios rústicos); y la relación de éstas en la proliferación de conflictos, el tipo de delitos de que hayan sido acusados; la situación de su tránsito por instituciones penitenciarias; las percepciones de satisfacción e insatisfacción respecto de los distintos procesos, agentes e instituciones del sistema y la identificación de potenciales violaciones de derechos humanos." (p. 24)
2. **Programa integral de capacitación técnica dirigido a autoridades estatales y comunitarias de impartición y procuración de justicia (Producto 1.3).** El análisis anterior permitiría al Programa Conjunto diseñar este Programa integral de capacitación, el cual estaría "... dirigido a autoridades estatales y comunitarias de impartición y procuración de justicia; se capacitarán al menos al 85% del personal de los juzgados penales y mixtos de los Distritos Judiciales del Poder Judicial del Estado y del Ministerio de Justicia (entre ellos jueces, secretarios de acuerdos, actuarios, oficiales auxiliares, ministerios públicos y oficiales secretarios el ministerio público y a aquellos que realicen funciones análogas de este tipo), con especial énfasis en aquellos que tienen jurisdicción en las comunidades seleccionadas" (p. 25), esta capacitación contribuiría a fortalecer la capacidad institucional de los órganos jurisdiccionales del estado (Efecto).
3. **Programa integral de capacitación técnica dirigido a los cuerpos de policías estatales, municipales y comunitarios (Producto 1.4).** Al igual que en el producto anterior (Producto 1.3), el análisis (Producto 1.1) permitiría diseñar este Programa integral de capacitación, para policías estatales, municipales y comunitarios "...con jurisdicción y competencia sobre las 13 localidades seleccionadas y a individuos que, de manera más o menos normada, ejercen funciones de seguridad asimiladas con las de los agentes de la ley. Se procurará capacitar al menos al 85% de integrantes de los cuerpos

de policías estatales y al 100% de miembros de policías municipales y comunicatorios de los municipios seleccionados” (p. 25).

Formulación de anteproyectos de ley en materia de justicia penal

Esta estrategia consistía en los siguientes elementos:

1. **Creación de un Comité Interinstitucional (Actividad)**³². Este Comité estaría “...integrado por representantes de los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, así como, por las Instituciones Estatales del Poder Ejecutivo, tales como: el Ministerio de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Gobierno, las Presidencias Municipales, las organizaciones de la sociedad civil, principalmente de comunidades desplazadas y sus líderes. Este Comité llevará a cabo reuniones periódicas, al menos 4 veces al año durante los tres de duración”.
2. **Anteproyectos de ley en materia de justicia penal (Producto 1.2)**. El resultado de los trabajos del Comité Interinstitucional sería la elaboración de estos anteproyectos de ley para que posteriormente fueran considerados tanto por el Ejecutivo estatal como por el Congreso local.

Mejora del sistema penitenciario

Para esta estrategia se contemplaban dos elementos:

1. **Sensibilización de los servidores públicos acerca de la eficacia del uso de penas alternativas a las privativas de libertad (Producto 1.5)**. Esta sensibilización estaría dirigida a “...los funcionarios y funcionarias de los CERESOS y cárceles distritales del Estado, cuerpos policíacos e individuos que ejercen funciones asimiladas y profesionales de la procuración de justicia”. Se estimaba sensibilizar “...al 100% del personal de las áreas encargadas de la ejecución de las sentencias penales de los sentenciados, en los 14 CERESOS y las 6 cárceles distritales que hay en el Estado de Chiapas.” Esta sensibilización contribuiría a “...atender de manera específica y diferenciada a la población penitenciaria que haya cometido delitos de gravedad menor” (efecto).
2. **Difusión de buenas prácticas y mecanismos de justicia restaurativa en el sistema penitenciario (Actividad)**, esta actividad permitiría fortalecer el sistema de mediación del sistema penitenciario del estado (efecto).

En conjunto, aunque se cometieron errores en la identificación de los productos y las actividades indicativas, estas cuatro estrategias tenían una relación causal con efecto esperado, es decir contribuirían a mejorar el acceso a la justicia penal de la población desplazada, especialmente de las comunidades seleccionadas por el Programa Conjunto.

El modelo de resultados reformulado

En la *Propuesta de reformulación*, el Resultado 1 tiene una modificación relevante, se elimina la estrategia de mejora del sistema penitenciario; esta eliminación se debe a que durante la elaboración del *Producto 1.1 Análisis sobre las relaciones entre la población meta desplazada y el sistema jurídico penal*, se identificó que solo una muy minoría de la población desplazada había transitado por el sistema penitenciario, lo que hacía poco pertinente las actividades y productos de esta estrategia en relación con el efecto buscado.

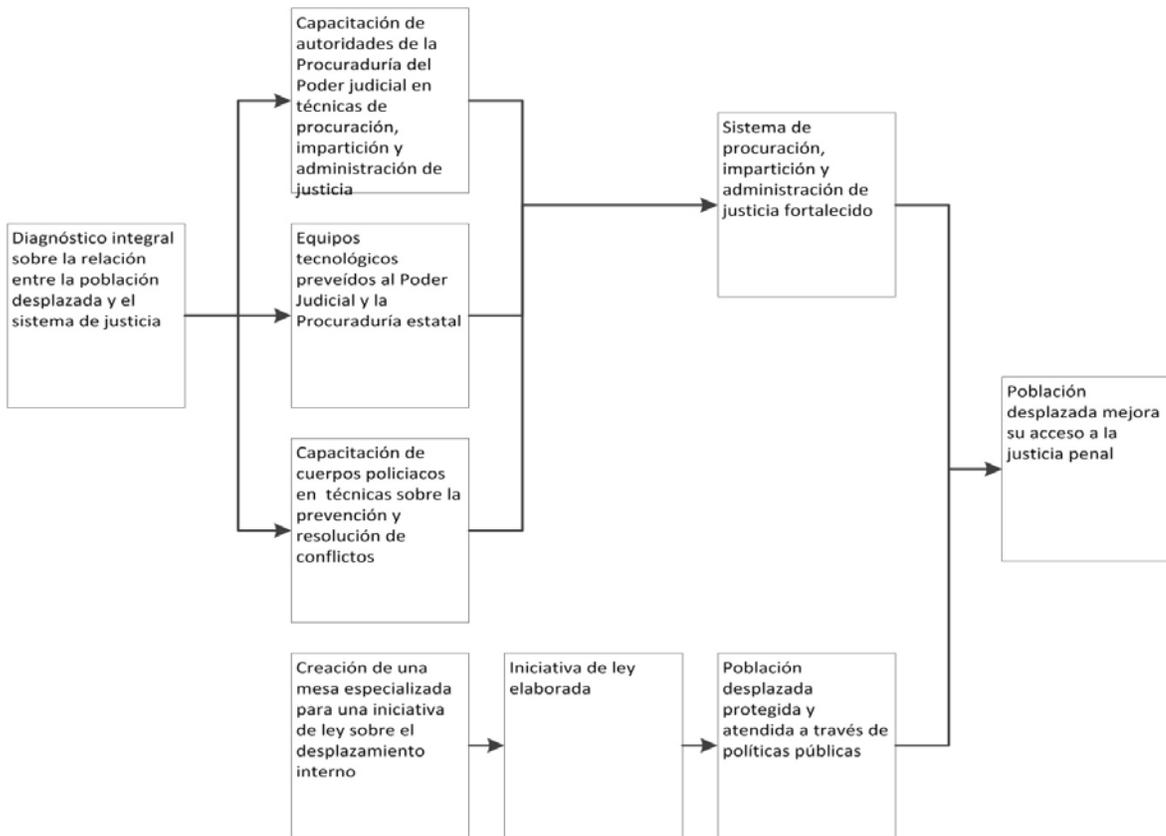
En cuanto a la estrategia de capacitación de funcionarios judiciales y cuerpos policíacos, ésta prácticamente no tuvo modificaciones únicamente se cambió la nomenclatura de los productos y se precisó la población beneficiaria de las capacitaciones.

En relación a la estrategia de para la formulación de anteproyectos de ley en materia de justicia penal, aunque los cambios también parecieran de nomenclatura –porque solo se cambió el nombre de Comité interinstitucional por Mesa de trabajo–, sí se modificó sustantivamente el sentido de la misma, ya que la iniciativa de ley a formular ya no estaba dirigida a cuestiones de justicia penal sino a “... crear [un] ordenamiento que brinde protección adecuada a [la población desplazada] y, al mismo tiempo, promueva políticas públicas de asistencia, atención, retorno seguro de desplazados internos y brindar las medidas necesarias de protección específica para las mujeres” (p. 9-10).

³² En el PRODOC este comité está definido como el Producto 1.5; sin embargo, en realidad es la actividad que tiene como resultado los anteproyectos de ley en materia de justicia penal, los que sí son productos.

Como podemos observar, el modelo de resultados del PRODOC se mantuvo; sin embargo, la modificación en el sentido de iniciativa de ley implicó que esta dejara de contribuir al efecto esperado de mejorar el acceso de la población desplazada a la justicia penal. En resumen el modelo de resultados reformulado se puede visualizar en la Figura A5.2.

Figura A5.2 Modelo de resultados reformulado del Resultado 1

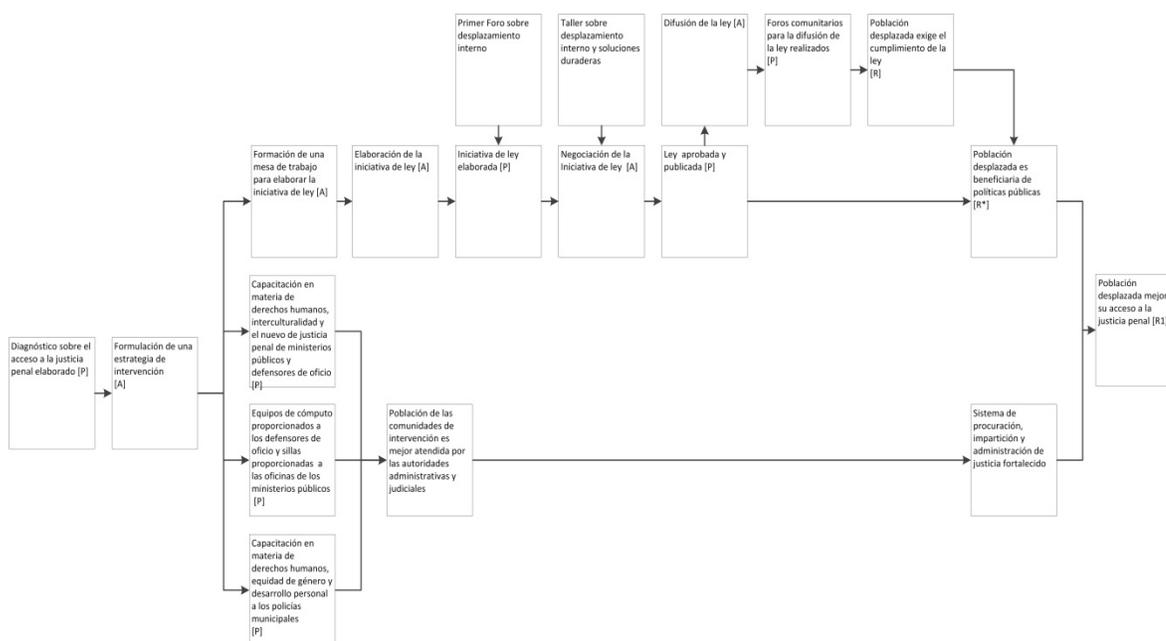


Fuente: Elaboración propia con base en diversos documentos del Programa y entrevistas.

El modelo de resultados retrospectivo

El modelo de resultados retrospectivo para el Resultado 1 (véase Figura A5.3), aunque no presenta cambios significativos con respecto a las primeras etapas sí incorpora las actividades y productos que se realizaron a consecuencia de la aprobación y publicación de la Ley.

Figura A5.3 Modelo de resultados retrospectivo del Resultado 1



Fuente: Elaboración propia con base en diversos documentos del Programa y entrevistas.

En este modelo de resultados retrospectivo las dos estrategias (formulación de la ley y capacitación de funcionarios) inician con:

Diagnóstico sobre el acceso a la justicia penal (Producto 1.1). El objetivo de este análisis era evaluar el acceso a la justicia penal de la población internamente desplazada en los municipios de intervención y tenía como propósito tanto servir de insumo para que las dependencias encargadas de la procuración de justicia mejoraran como para adecuar programáticamente el Resultado 1.

Adecuación de la estrategia de intervención (Actividad). El Diagnóstico permitió al Programa Conjunto, en particular a UNODC, adecuar las actividades y productos al contexto de desarrollo del estado de Chiapas. Esta adecuación se tradujo en la eliminación de las actividades y productos relacionados con el sistema penitenciario, la precisión en el público beneficiario de las capacitaciones y la modificación del objeto de la iniciativa de ley.

Formulación de una iniciativa de ley para la atención de la población desplazada

A partir del diagnóstico y la adecuación de la intervención, la formulación de la iniciativa de ley siguió el siguiente proceso:

1. **Formación de una mesa de trabajo para elaborar la iniciativa de ley (Actividad).** Esta mesa de trabajo quedó conformada por organizaciones de la sociedad civil, ACNUR y el Programa Conjunto.
2. **Elaboración de la iniciativa de ley (Actividad).** Durante el segundo año de ejecución del Programa los miembros de la mesa de trabajo realizaron diversas reuniones en las que definirían los contenidos de la ley. En la última etapa de este proceso se realizó el primer foro de diálogo democrático y cultura de paz que sirvió para generar apoyo y consenso sobre la necesidad de emitir una ley sobre desplazamiento interno.
3. **Iniciativa de ley elaborada (Producto 1.2).** El producto del trabajo de la mesa sería la iniciativa de ley, la cual sería entregada al Congreso local para su discusión y, en su caso, aprobación. Originalmente hasta este punto estaba contemplada la intervención del Programa Conjunto, sin embargo, tanto las condiciones socio-políticas como el tiempo restante de ejecución de Programa Conjunto permitieron continuar con el proceso.
4. **Promoción de la iniciativa de ley (Actividad).** El Programa Conjunto se involucró directamente en la promoción de la iniciativa de ley con los actores clave tanto del Poder Legislativo local como del Ejecutivo, esta actividad se vio apoyada a través de la invitación (actividad) del presidente del Congreso Local y la Coordinadora de Gabinete del Gobierno del Estado

al *Taller sobre desplazamiento interno y soluciones duraderas*, en San Remo, Italia. al cual asistieron el entonces presidente del Congreso Local y la entonces Coordinadora de Gabinetes del Gobierno del Estado. Posteriormente este taller sería replicado en Chiapas (*producto*) en donde participarían más de 60 legisladores, funcionarios, representantes de grupos de desplazados, sociedad civil y academia.

5. **Ley aprobada y publicada (Producto).** El 14 de febrero de 2012 el Congreso estatal aprueba por unanimidad la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas y el 22 de febrero el Ejecutivo local la publica en el periódico oficial del estado.
6. **Difusión de la Ley (Actividad).** Con la aprobación y difusión de la Ley el Programa Conjunto se aboca a difundir la ley a través de medios de comunicación, páginas web, distribución de copias de la misma y la realización de Foros comunitarios (*producto*), todo esto busca como resultado no sólo que la población desplazada conociera la Ley sino que fuera capaz de exigir su cumplimiento (*efecto*), lo que permitiría que se viera beneficiada de políticas públicas diseñadas para atender sus demandas y necesidades específicas (*efecto*).

Capacitación de funcionarios judiciales y cuerpos policíacos

Al igual que en la estrategia anterior después del diagnóstico y la adecuación de la intervención, esta estrategia se concentró en suministrar los siguientes productos:

1. Capacitación en materia de derechos humanos, interculturalidad y el nuevo de justicia penal de ministerios públicos y defensores de oficio (Producto 1.3).
2. Equipos de cómputo proporcionados a los defensores de oficio y sillas proporcionadas a las oficinas de los ministerios públicos (Producto 1.3).
3. Capacitación en materia de derechos humanos, equidad de género y desarrollo personal a los policías municipales (Producto 1.4).

Estos productos tenían con propósito contribuir a que la población de las comunidades de intervención fuera mejor atendida por las autoridades administrativas y judiciales (*efecto*) lo que, a su vez contribuiría a fortalecer el sistema de procuración, impartición y administración de justicia (*efecto*).

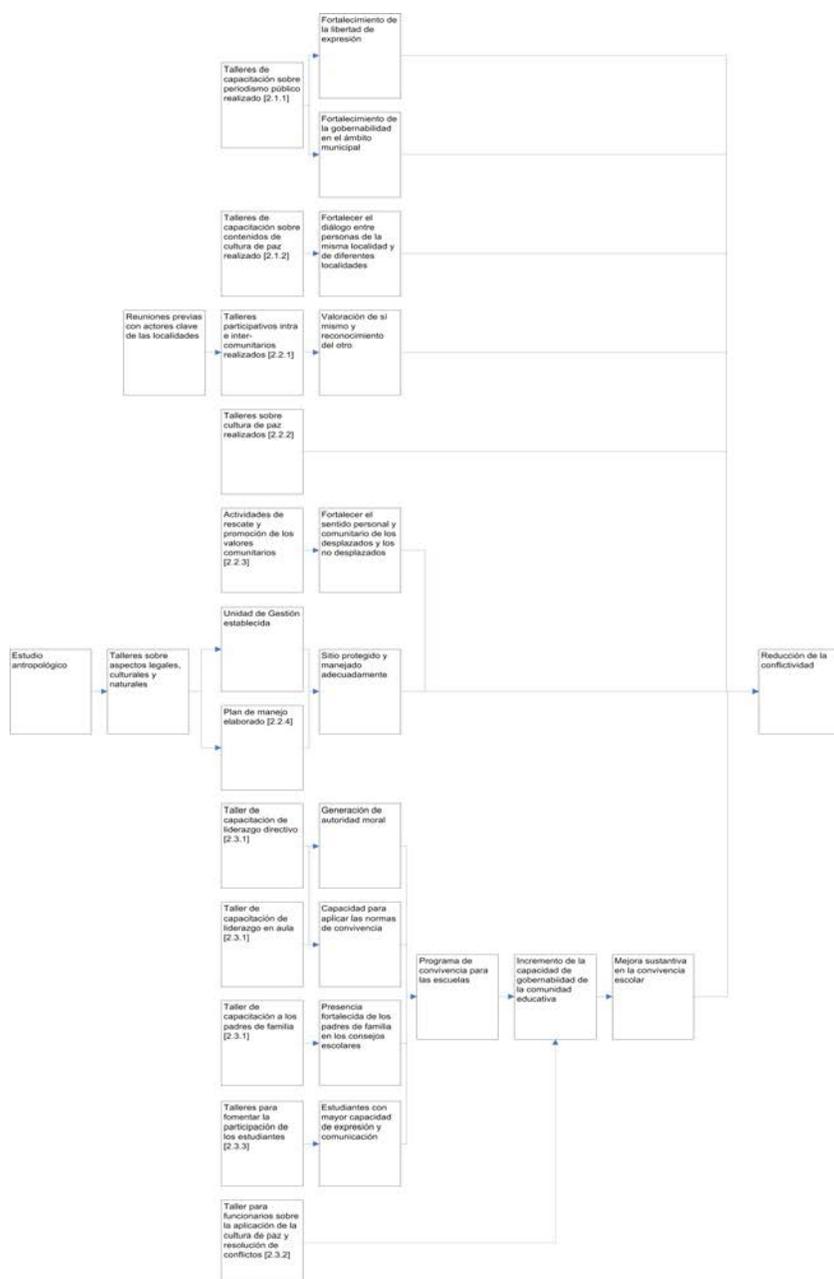
Como podemos observar, las actividades y productos adicionales relacionados con la iniciativa de Ley mantuvieron su consistencia con el efecto intermedio buscado (i.e. que la población desplazada fuera protegida y atendida) aunque este efecto siguió sin tener una relación causal con el efecto de mejorar el acceso a la justicia penal de la población desplazada. En cuanto a la estrategia de capacitación esta mantuvo tanto la consistencia actividades y productos como con el efecto esperado.

Resultado 2. Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz

El modelo de resultados original

En el PRODOC este Resultado tenía como estrategia producir un solo Programa de Formación Integral (p. 26) compuesto por tres áreas, mencionadas previamente, comunicación, diálogo intercultural y rescate de los valores comunitarios y educación; cuyas actividades, productos y efectos se detallan a continuación (véase Figura A5.4).

Figura A5.4 Modelo de resultados original del Resultado 2



Fuente: Elaboración propia.

Comunicación

En esta área los efectos esperados (*efectos intermedios*) eran fortalecer la libertad de expresión, el diálogo entre personas de la misma localidad y de diferentes localidades y la gobernabilidad en el ámbito municipal. Para contribuir a estos efectos el Programa Conjunto plateaba dos productos:

1. **Talleres de capacitación sobre periodismo público [Producto 2.1/Actividad Indicativa 2.1.1].** El Programa contemplaba realizar 3 de estos talleres, los cuales están dirigidos a los comunicadores locales y comunitarios y se esperaba que contribuyera directamente al fortalecimiento de la libertad de expresión en las zonas de intervención.

2. **Talleres de capacitación sobre contenidos de cultura de paz [Producto 2.1/Actividad Indicativa 2.1.2].** El Programa Conjunto contemplaba realizar 2 de estos talleres, cuyo público objetivo eran los actores locales y los medios comunitarios de comunicación. Estos talleres ayudarían a que estos actores pudieran identificar y discutir los problemas a los que se enfrentaba tanto la población desplazada como la población no-desplazada y así contribuir a fortalecer el diálogo entre personas de la misma localidad y de diferentes localidades.

En conjunto ambos productos y efectos intermedios permitirían alcanzar el efecto a mediano plazo de fortalecer la gobernabilidad municipal.

Diálogo intercultural y rescate de los valores comunitarios

El efecto esperado de esta área de intervención era reducir la conflictividad en las comunidades a través de la valoración del sí mismo y el reconocimiento del “otro” y fortalecer el sentido personal y comunitario de los desplazados y los no desplazados. Para contribuir a este efecto, el Programa Conjunto contemplaba los siguientes cuatro productos:

1. **Talleres participativos intra e inter-comunitarios [Producto 2.2/Actividad Indicativa 2.2.1].** El Programa Conjunto, a través de UNESCO, contemplaba realizar 13 talleres (uno por comunidad seleccionada), en donde se invitaría a participar a toda la población de cada comunidad. Para la realización de estos talleres el PRODOC enfatizaba que era muy importante realizar reuniones previas con los actores clave de las comunidades y tomar especialmente en cuenta la participación de las mujeres.
2. **Talleres sobre cultura de paz [Producto 2.2/Actividad Indicativa 2.2.2].** Estos talleres estarían bajo la responsabilidad del PNUD, y su objetivo era generar capacidades locales para difundir y aplicar la metodología de diálogo democrático; los talleres de capacitación estaban dirigidos a facilitadores y líderes de opinión involucrados o que podrían involucrarse en diálogos para resolver conflictos comunitarios o de mayor escala, que ocurrieran en el presente o en el futuro.
3. **Actividades de rescate y promoción de los valores comunitarios [Producto 2.2/Actividad Indicativa 2.2.3].** Esta actividad, realizada por UNESCO, tenía por objetivo principal diseñar acciones y entregar apoyos para rescatar y promover valores comunitarios en 5 comunidades.
4. **Plan de manejo [Producto 2.2/Actividad Indicativa 2.2.4].** Para la realización de este producto se elegiría a una comunidad y su elaboración consistiría en realizar un estudio etnográfico (*producto*) que identificara los valores culturales (materiales e inmateriales) a proteger, dicho estudio serviría como insumo para la realización de talleres que identificarían los aspectos jurídicos, culturales y sociales que eran necesarios tanto para formular el plan de manejo (*producto*) como crear la unidad de gestión (*producto*).

Educación

En esta área el efecto al que se esperaba contribuir era al fortalecimiento de la convivencia pacífica y democrática en las escuelas de las comunidades focalizadas. Para lograr esto el PRODOC contemplaba los siguientes talleres:

1. **Taller de capacitación de liderazgo directivo [Producto 2.3/Actividad indicativa 2.3.1].**
2. **Taller de capacitación de liderazgo en aula [Producto 2.3/Actividad indicativa 2.3.1].**
3. **Taller de capacitación a los padres de familia [Producto 2.3/Actividad indicativa 2.3.1].**
4. **Talleres para fomentar la participación de los estudiantes [Producto 2.3/Actividad indicativa 2.3.3].**
5. **Talleres para funcionarios sobre la aplicación práctica de la cultura de paz y resolución pacífica de conflictos [Producto 2.3/Actividad indicativa 2.3.2].**

Una vez realizados estos talleres todos los actores (directores, docentes, padres y madres de familia y estudiantes) elaborarían un Programa de convivencia para cada escuela (*producto*), así dicho programa en conjunción con las capacidades desarrolladas a partir de los talleres sería posible incrementar la capacidad de gobernabilidad de la comunidad educativa (*efecto*) con lo que se contribuiría a mejorar sustantivamente la convivencia escolar (*efecto*). En este punto es importante señalar que en el PRODOC no queda claro cómo se relacionaba el *Taller para funcionarios [Producto 2.3/Actividad indicativa 2.3.2]* en todo este proceso, se podría asumir que las capacidades desarrolladas a

partir de los talleres permitirían a los funcionarios educativos a facilitar y contribuir la gobernabilidad de la comunidad escolar.

En conjunto podemos observar que las actividades y productos programados para este Resultado son consistentes para alcanzar los efectos intermedios que se proponen y, a su vez, contribuir al efecto de reducir la conflictividad en las comunidades donde intervendría el Programa.

El modelo de resultados reformulado

En la reformulación del Programa Conjunto, éste fue el resultado que sufrió mayores modificaciones así tenemos que pasó de contemplar 3 productos (que en realidad eran 8 de acuerdo al análisis anterior) a 16 productos (véase Comparativo). Estos cambios se analizan a continuación a partir de las áreas que se habían definido en el PRODOC (véase Figura A5.5).

Comparativo de Productos entre el PRODOC y la Propuesta de reformulación

Productos en la reformulaci3n	Productos en el modelo retrospectivo
	Producto 2.1. Capacidades fortalecidas de medios de comunicaci3n estatales, municipales y comunitarios, en torno al paradigma de cultura de paz. (UNESCO)
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.	Producto 2.2. Valores comunitarios identificados en las localidades de intervenci3n del programa, a trav3s de estudios etnogr3ficos participativos elaborados con perspectiva de g3nero, con el fin de contribuir a la recomposici3n del tejido social. (UNESCO)
	Producto 2.3. L3deres juveniles de las comunidades de intervenci3n formados en educaci3n por el arte para una cultura de paz. (UNESCO)
Proviene del Resultado 1	Producto 2.4. Fortalecimiento de los programas gubernamentales de prevenci3n, tratamiento y rehabilitaci3n del uso indebido de drogas, en atenci3n a los/as j3venes de las comunidades del grupo meta (UNODC).
2.2. En 13 localidades del Estado de Chiapas la poblaci3n se sensibiliza en temas de cultura de paz, di3logo democr3tico y construcci3n de consensos a fin de fortalecer las relaciones interpersonales e intracomunitarias, con especial atenci3n a la participaci3n de mujeres ind3genas.	Producto 2.5. Realizaci3n del primer foro de di3logo democr3tico y cultura de paz. (PNUD)
	Producto 2.6. Dos mesas interinstitucionales de di3logo y promoci3n de la cultura de paz para atenci3n a desplazados de las zonas de trabajo del programa. (PNUD)
	Producto 2.7. Diagn3stico sobre calidad de la educaci3n en los municipios de intervenci3n del programa, elaborado y tomando en cuenta para hacer recomendaciones (UNESCO)
	Producto 2.8. Diplomado para formadores/as sobre cultura y pedagog3a de la paz dise1ado e impartido en las escuelas normales del estado de Chiapas (UNESCO)
2.3. Comunidad educativa (estudiantes, docentes, madres y padres de familia) fortalecida mediante la sensibilizaci3n en torno a una cultura de la paz y derechos humanos en educaci3n b3sica y media superior.	Producto 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 incorporaci3n de la diversidad cultural en los Programas y pol3ticas de desarrollo. (UNESCO)
	Producto 2.10. Diagn3stico elaborado de la situaci3n de exclusi3n educativa en las comunidades beneficiarias del

proyecto. (UNICEF)

Producto 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)

Producto 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)

Producto 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)

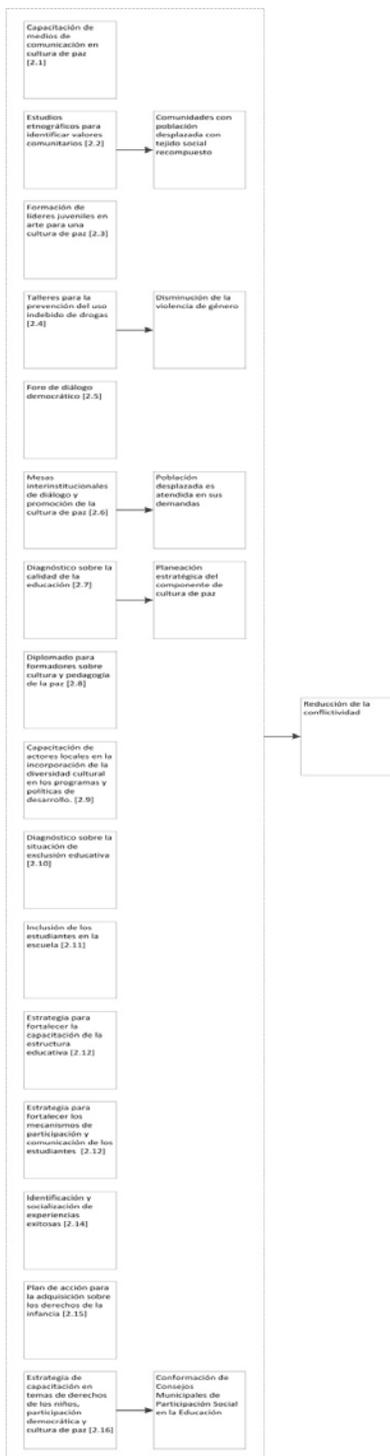
Producto 2.14. Experiencias exitosas de gestión educativa en otros estados identificadas y socializadas entre la estructura educativa. (UNICEF)

Producto 2.15. Plan de acción elaborado para que la estructura educativa de la región norte y cabecera municipal de Ocosingo adquiera conocimientos sobre los derechos de la infancia. (UNICEF)

Producto 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)

Fuente: Elaboración propia con base en *Documento de Reformulación*

Figura A5.5 Modelo de resultados reformulado del Resultado 2



Fuente: Elaboración propia con base en *Documento de Reformulación*

Comunicación

En la *Propuesta de reformulación* del Programa Conjunto se afirma sustituyen los Talleres de capacitación sobre periodismo público [Producto 2.1/Actividad Indicativa 2.1.1] y los Talleres de capacitación sobre contenidos de cultura de paz [Producto 2.1/Actividad Indicativa 2.1.2] por los siguientes tres productos:

- Producto 2.1. Capacidades fortalecidas de medios de comunicación estatales, municipales y comunitarios, en torno al paradigma de cultura de paz. (UNESCO)
- Producto 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)
- Producto 2.3. Líderes juveniles de las comunidades de intervención formados en educación por el arte para una cultura de paz. (UNESCO)
- Producto 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 (UNODC).

Como es evidente únicamente el Producto 2.1 de la Propuesta de reformulación está claramente alineado con el área de comunicación. Ahora, aunque la *Propuesta de reformulación* no desarrolla una descripción amplia del Producto 2.1 ni de las actividades que se necesitan desarrollarlo, si pierde la especificidad identificada por el PRODOC en cuanto a que en el mismo se definía claramente que esta capacitación consistía en dos talleres: uno de capacitación sobre periodismo público y otro sobre contenidos de cultura de paz.

En cuanto a los productos 2.2 y 2.3, es evidente que no se relacionaban con esta primera estrategia sino que tenían un vínculo más claro con la estrategia de diálogo intercultural y rescate de los valores comunitarios. Asimismo, el Producto 2.2 al limitarse a identificar los valores comunitarios reducía su posibilidad de contribuir a la reducción de la conflictividad en y entre las comunidades seleccionadas por el Programa, esto debido a que no se preveían acciones de rescate y promoción, como se mencionaba anteriormente en la Actividad Indicativa 2.2.3. En relación con el Producto 2.3 se podía suponer que sí podría contribuir al efecto esperado de reducción de la conflictividad en y entre las comunidades seleccionadas por el Programa.

En lo referente al Producto 2.4, este se deriva del *Diagnóstico sobre acceso a la justicia penal* elaborado dentro del marco del Resultado 1, el cual ayudó a detectar que en las comunidades en donde intervendría el Programa Conjunto existía un alto nivel de adicciones, lo que a su vez producía graves problemas de violencia intra-familiar, por lo que el equipo inter-agencial decidió proponerlo como nuevo producto en este Resultado. Ahora, es difícil ponderar si la violencia intrafamiliar generada por las adicciones es un factor que causa mayor conflictividad al interior de las comunidades y entre ellas, es decir, es difícil determinar en qué medida este producto contribuye al efecto deseado.

Diálogo intercultural y rescate de los valores comunitarios

Con respecto a esta área, la *Propuesta de reformulación* sustituye los Talleres participativos intra e inter-comunitarios [Actividad Indicativa 2.2.1] y de los Talleres sobre cultura de paz [Actividad Indicativa 2.2.2], con dos nuevos productos:

- Producto 2.5. Realización del primer foro de diálogo democrático y cultura de paz. (PNUD)
- Producto 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)

Esta sustitución, trasladó el ámbito de la intervención del nivel comunitario a un nivel institucional, lo que a su vez disminuía la posibilidad de incidir directamente en la reducción de la conflictividad al interior de las comunidades en que intervendría el Programa y entre esas mismas comunidades.

Educación

En la Propuesta de reformulación, esta área fue la que tuvo mayor cantidad de modificaciones, pasó de contemplar 6 productos en el PRODOC a 10 productos. Pero el cambio más relevante consistió en el alcance de los productos mismos, ya que estos pasaron de tener un ámbito meramente comunitario a un ámbito regional, principalmente fortaleciendo las capacidades institucionales de la Secretaría de Educación, tanto con capacitación como con instrumentos pedagógicos y diagnósticos. Desde el punto de vista del equipo de las agencias, esto permitiría tener una mayor

incidencia, no tan sólo porque se capacitaba a docentes de toda la región Ch’ol, sino que posibilitaba que las acciones se mantuvieran en el tiempo. En términos de pertinencia, esto representa una debilidad con respecto a la contribución al efecto marco que es “Reducción de la conflictividad mediante la generación de una cultura de paz”, que estaba pensada en ciertas comunidades focalizadas.

Por otra parte, y esto también es muy relevante, mientras que el sentido de la intervención en el PRODOC era generar condiciones en los alumnos, docentes, directivos y padres de familia para mejorar la convivencia escolar, la reformulación planteó acciones más generales, en el sentido de mejorar las condiciones de educación y otros derechos de la infancia, pero sin priorizar la convivencia o la reducción del conflicto. El PRODOC señalaba que “El objetivo del programa es mejorar sustantivamente la convivencia escolar de escuelas que atienden a poblaciones desplazadas y vulnerables, incrementando la capacidad de gobernabilidad y el liderazgo de la comunidad educativa (PRODOC pág. 28).

Cuatro productivos mantuvieron una relación con el propósito original de mejorar la convivencia escolar y reducir la conflictividad, el primero y el cuarto mantuvieron explícito la relación de contenidos de paz:

Producto 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)

Producto 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).

Producto 2.15. Plan de acción elaborado para que la estructura educativa de la región norte y cabecera municipal de Ocosingo adquiera conocimientos sobre los derechos de la infancia (UNICEF).

Producto 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).

Los productos restantes tenían objetivos fuera del efecto marco planteado:

- Producto 2.7. Diagnóstico sobre calidad de la educación en los municipios de intervención del programa, elaborado y tomando en cuenta para hacer recomendaciones (UNESCO)
- Producto 2.10. Diagnóstico elaborado de la situación de exclusión educativa en las comunidades beneficiarias del proyecto. (UNICEF)
- Producto 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”.
- Producto 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)
- Producto 2.14. Experiencias exitosas de gestión educativa en otros estados identificadas y socializadas entre la estructura educativa. (UNICEF)

Los primeros dos corresponden a productos intermedios, ambos relacionados con la situación educativa, mientras que los terceros corresponden a estrategias para favorecer el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, pero no particularmente sobre la convivencia escolar.

Una consecuencia de la desarticulación generada por la reformulación fue que a partir de ésta, las acciones fueron menos coordinadas interagencialmente. UNICEF y PNUD se salieron del ámbito comunitario, y aunque UNODC se

incorporó al diseño del Resultado 2, no quedó evidenciado cómo su actuación entraba como parte de la estrategia hacia el efecto de reducir la conflictividad en las comunidades, mediante la construcción de una Cultura de Paz [al interior de las mismas].

El modelo de resultados retrospectivo

Como se puede observar, aunque la estrategia de implementación diseñada en el PRODOC para el Resultado 2 no definía claramente toda la lógica de intervención, en general podemos considerar que las actividades y productos previstos estaban dirigidos a contribuir al efecto de reducir la conflictividad en las comunidades seleccionadas. Sin embargo, como ya se analizó, la *Propuesta de reformulación* rompió esta coherencia y definió actividades y productos que, en su mayoría, no contribuían al efecto esperado. Asimismo, desde la *Propuesta de reformulación*, también hubo modificaciones en la agrupación de actividades y productos de las áreas definidas por el PRODOC, como se puede observar a continuación:

- El área de *comunicación* incorporó los elementos de rescate de los valores comunitarios y añadió elementos de reflexión en torno al arte, el deporte y las adicciones.
- El área de *diálogo intercultural y rescate de valores comunitarios* se transformó en diálogo democrático.
- El área de *educación*, aunque mantuvo su materia, cambió su ámbito de actuación enfocándose fundamentalmente en lo institucional, principalmente en la formación docente.
- El área de *fortalecimiento a la planeación municipal*; UNICEF propuso incorporar la perspectiva de derechos de la infancia y de los ODM en la planeación municipal.

Teniendo esto en consideración, a continuación se desarrolla el modelo de resultados retrospectivo para cada una de estas áreas.

Comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz

Esta área desarrollo los siguientes procesos (véase Figura 5.6):

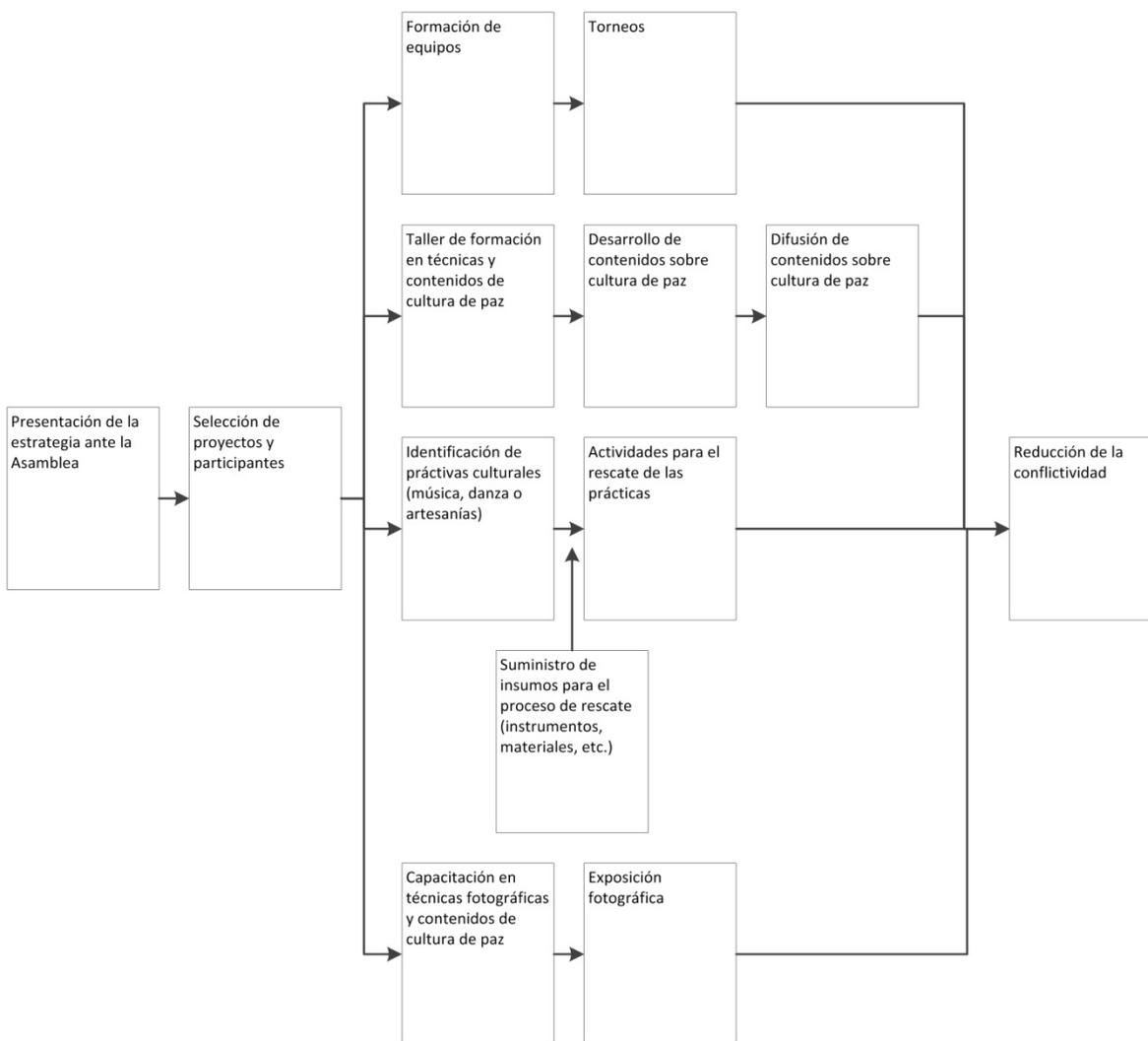
1. **Presentación de la estrategia (Actividad).** El equipo de UNESCO presentó ante las sambleas comunitarias el objetivo de la estrategia de cultura y los diferentes proyectos que la componen (formación de comunicadores comunitarios, rescate de prácticas culturales, taller de fotografía y torneos deportivos). PNUD y la coordinación del Programa Conjunto participan en estas asambleas.
2. **Selección de los proyectos y de los participantes (Actividad).** Después de la presentación las comunidades deliberan sobre los proyectos en que participarán y se define quiénes participaran.
3. **Desarrollo de actividades.** Una vez seleccionados los proyectos y definidos los participantes, cada uno de los proyectos realiza sus actividades correspondientes.
 - a. Formación de comunicadores comunitarios. Los comunicadores son formados en técnicas y en contenidos de cultura de paz, una vez hecho esto desarrollan contenidos de cultura de paz para después difundirlos en sus comunidades.
 - b. Rescate de prácticas culturales. En este proyecto lo primero que tuvieron que hacer los participantes fue identificar las prácticas culturales (música, danza y artesanías) que se perdieron a raíz del conflicto, una vez hecho esto inicia el proceso de rescate a través de la identificación de las personas que aún tienen conocimientos sobre dichas prácticas y de la enseñanza de las mismas a los nuevos participantes; para ayudar a este proceso el Programa Conjunto aporta los insumos materiales y logísticos necesarios.
 - c. Taller de fotografía. Este taller fue impartido únicamente a mujeres de las comunidades, el objetivo era que reflexionaran sobre su vida, su comunidad y cómo construir una paz duradera en ellas. Para esto las mujeres fueron capacitadas tanto en técnicas fotográficas como sobre contenidos de cultura de paz. El taller finalizó con una exposición de su trabajo para que la comunidad en su conjunto reflexionara sobre ellos mismos y la construcción de la paz en sus comunidades.

- d. Torneos deportivos. Las actividades para llevar a cabo estos torneos consistieron fundamentalmente en formar los equipos (de fútbol y basquetbol) definir las sedes y facilitar los traslados. En estos torneos participaron no sólo los miembros de los equipos sino también sus familias y el resto de la comunidad.

UNESCO desarrolló todos estos proyectos conjuntamente 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.

En conjunto se suponía estas actividades fomentarían la interacción, comunicación y reflexión entre las personas y las comunidades con respecto a sus similitudes y diferencias (*efecto intermedio*), lo que a su vez conduciría a la generación de una cultura de paz y así a la reducción de la conflictividad social (*efecto*), aunque esta cadena de resultados omite supuestos importantes en general es razonable suponer que pueden ocurrir tales relaciones. Es importante señalar que en ésta área estaba agrupado el Producto 2.4 que correspondió a un conjunto de talleres para la prevención, tratamiento y rehabilitación del uso indebido de drogas dirigido a los jóvenes de los municipios en donde se ubicaban las comunidades seleccionadas, como se mencionó anteriormente, no es evidente ni la relación de estos talleres con la estrategia en su conjunto ni con el efecto esperado de reducción de la conflictividad en las comunidades seleccionadas.

Figura A5.6 Modelo de resultados retrospectivo del área de comunicación y reflexión en torno a los valores comunitarios y la cultura de la paz



Fuente: Elaboración propia con base en diversos documentos del Programa y entrevistas.

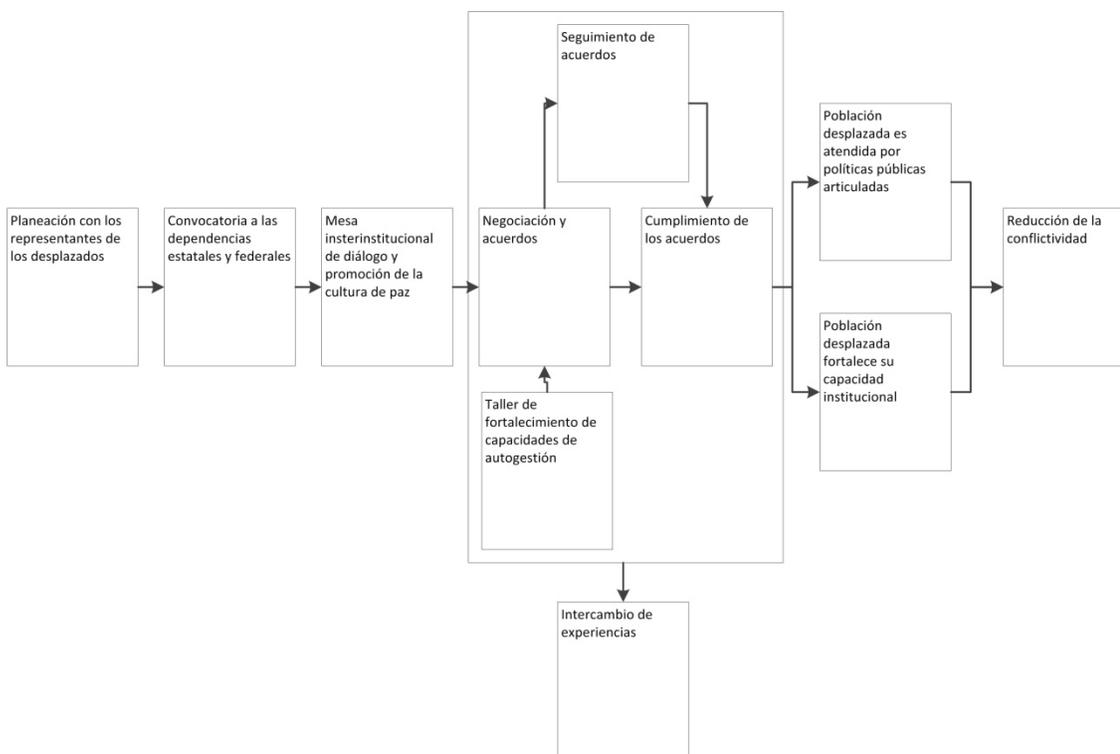
Diálogo democrático

Como se describió en la *Propuesta de reformulación* se contemplaban dos productos para esta área de intervención: el Foro de Diálogo Democrático y la instalación de las dos mesas interinstitucionales. Aunque el Foro estaba considerado como un paso inicial en la intervención del Programa para posicionar el tema de los desplazados, diversos obstáculos retrasaron su realización lo que implicó que este Foro terminara convirtiéndose en un espacio para generar sinergia entre los diversos actores involucrados alrededor de la iniciativa de Ley, como se mencionó previamente.

Así, de facto, esta área quedó circunscrita a las mesas interinstitucionales, la cual siguió el siguiente proceso (véase la Figura A5.7):

1. **Planeación con los representantes de los desplazados (Actividad).** Esta etapa consistía en convocar a los representantes de los desplazados, para definir cuáles eran las problemáticas a las que se enfrentaban, cuáles eran sus prioridades y de qué manera querían negociarlas con las dependencias gubernamentales, es decir, formular un plan (*producto*).
2. **Convocatoria a las dependencias estatales y federales (Actividad).** 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 (*producto*).
3. **Negociación de acuerdos (Actividad).** 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 (*producto*) y fortaleciendo la capacidad de gestión de los representantes de los desplazados a través de un taller de fortalecimiento de capacidades de autogestión (*producto*).
4. **Intercambio de experiencias (Actividad).** En la etapa final del Programa y de las mesas inter-institucionales, el Programa realizaría un taller de intercambio de experiencias (*producto*) 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 A5.7 Modelo de resultados retrospectivo del área de diálogo democrático



Fuente: Elaboración propia con base en diversos documentos del Programa y entrevistas.

Los efectos intermedios que se esperaba alcanzar con estas actividades y productos eran que la población desplazada fuera atendida por el gobierno a través de políticas públicas articuladas y que la capacidad institucional de las organizaciones que representan a esta población se fortaleciera. Sin embargo, la relación causal de esto con la reducción de la conflictividad quedaba ahora poco evidente. Mientras que en el PRODOC la propuesta era de diálogos interculturales para resolver o prevenir conflictos comunitarios, ahora la relación causal era bajo el supuesto de que los potenciales conflictos tenían sólo solución con la intervención financiera gubernamental. Lo más evidente era la situación de invasión de tierras por parte de los desplazados, lo que ocasionaba potencial conflicto con los dueños o ejidatarios originalmente asentados. Bajo este escenario, sólo mediante la donación o compra de terrenos por parte del gobierno era posible una disminución de la tensión.

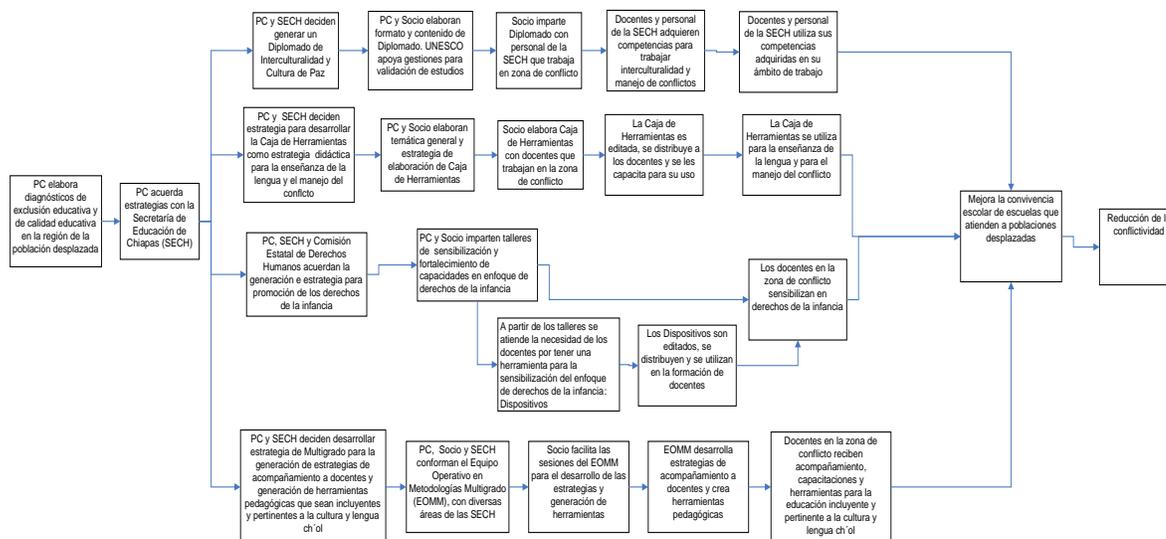
Educación

La intervención con relación a lo educativo fue sustancialmente modificada a partir de la *Propuesta de Reformulación*. En el PRODOC se señalaba que el “objetivo del programa es mejorar sustantivamente la convivencia escolar de escuelas que atienden a poblaciones desplazadas y vulnerables, incrementando la capacidad de gobernabilidad y el liderazgo de la comunidad educativa”, y que la diferenciación de ámbitos de actuación era que UNICEF lo haría con los niños y niñas y UNESCO con los docentes y directores.³³ En cambio, el modelo de resultados (lo que se hizo) fue completamente en otro sentido, con los siguientes encadenamientos (véase Figura A5.8):

1. **Diagnósticos sobre exclusión educativa (Producto).** Este diagnóstico estaba destinado a identificar la magnitud de la problemática educativa en los municipios de atención.
2. **Formulación de la estrategia de intervención (Actividad).** A partir de los diagnósticos, el Programa Conjunto en coordinación con la Secretaría de Educación de Chiapas (SECH) definirían las acciones y productos a desarrollar, los cuales serían:
 - Diplomado de Interculturalidad y Cultura de paz.
 - Caja de Herramientas en Educación para la Paz (para la enseñanza de la lengua y manejo del conflicto)
 - Estrategia para la promoción de los derechos de la infancia. Esta estrategia sería elaborada entre el Programa Conjunto, la SECH y la Comisión Estatal de Derechos Humanos e incluía talleres de sensibilización para docentes sobre derechos de la infancia (subproducto) y la elaboración de un conjunto de dispositivos pedagógicos (subproducto).
 - Estrategia Multigrado. Esta estrategia buscaba diseñar e implementar mecanismos de acompañamiento y herramientas pedagógicas incluyentes y pertinentes a la cultura y lengua ch'ol.
3. **Desarrollo de estrategias con docentes (Actividades).** El Programa Conjunto, con colaboración de las organizaciones de la sociedad civil y en coordinación con la SEH, desarrollaban las estrategias formando a los docentes en los contenidos de Cultura de Paz, derechos de la infancia e interculturalidad.
4. **Los docentes asisten a cursos (productos y generan herramientas (productos)).**
5. **Los docentes adquieren competencias que ponen en práctica y utilizan las herramientas en las comunidades de desplazados (Efecto).**
6. **Se mejora la convivencia escolar en escuelas que atienden a poblaciones desplazadas (Efecto)**
7. **La reducción de la conflictividad se obtiene a largo plazo (Efecto).**

³³ PRODOC, página 28.

Figura A5.8 Modelo de resultados retrospectivo del área de educación



Fuente: Elaboración propia.

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

- d) 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;
- e) 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;
- f) Hacer que los niños participen en actividades en que se les inculquen los valores y los objetivos de una cultura de paz (UNO 1999)

Aun cuando todas las estrategias se planeaban en el terreno educativo, la contribución al efecto de reducción de la conflictividad era diferenciada. Las estrategias del Diplomado de Cultura de Paz e Interculturalidad y la Caja de Herramientas en Educación para la Paz plantearon contenidos y técnicas explícitas para la contribución tanto al efecto intermedio intermedio (mejorar la convivencia escolar) como al final (reducir la conflictividad). La promoción de los derechos de la infancia, principalmente la participación infantil en temas de paz, está alineado y contribuye a los efectos señalados. Finalmente, la Estrategia Multigrado, tenía una relación más lejana con el tema central de reducción del conflicto, pero aporta de forma indirecta al mejorar las condiciones educativas de la población y rescatar los valores comunitarios y la lengua, ambos aspectos mencionados en la *Declaración sobre una Cultura de Paz*.

Cabe señalarse que aunque todas las acciones eran pertinentes en términos temáticos, las estrategias se diseñaron para implementarse a nivel regional (en la zona norte de Chiapas), con figuras educativas (asesores técnicos o docentes) que no necesariamente laboran en las localidades focalizadas. El supuesto implícito es que si se atendían a todos los docentes de la región, se llegaría en un momento dado a las comunidades de atención, lo cual no era evidente, ya que se implicaban supuestos no factibles de monitorear en el corto plazo del programa. En realidad, esta fue un desvío de los efectos originales, es decir, que se mejora la convivencia escolar en las comunidades de desplazados y que se redujera la conflictividad en estas.

Resultado 3. Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas

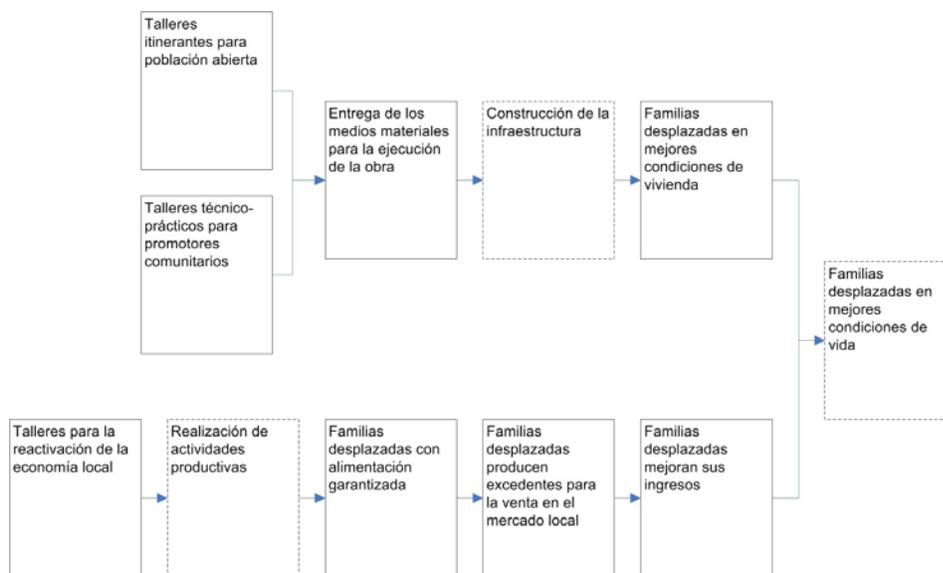
El modelo de resultados original

En el PRODOC se establecía que este Resultado se componía de dos estrategias: dignificación de la vivienda y reactivación de la economía local por medio de actividades productivas. Ambas estrategias contribuirían a “... mejorar las condiciones de vida de las personas desplazadas” (p. 29).

La estrategia de dignificación de la vivienda

Esta primera estrategia, consistía en realizar dos tipos de talleres (*productos*). Los primeros eran talleres itinerantes en donde participarían la totalidad de los grupos de trabajo, mientras que los segundos serían “talleres teórico-prácticos dirigidos únicamente a los promotores comunitarios”. Esto permitiría a la población desplazada auto-construir (*actividad*) fogones ahorradores de leña y letrinas secas lo que permitiría que las familias desplazadas mejoraran sus condiciones de vivienda (*efecto*) (véase Figura A5.9).

Figura A5.9 Modelo de resultados original de la estrategia de dignificación de la vivienda



Fuente: Elaboración propia a partir del PRODOC.

Aunque este modelo de resultados parece razonable es insuficiente para guiar la implementación del Programa, ya que hay varias cuestiones que deja sin precisar y asume ciertas condiciones contextuales que podrían no ocurrir (*riesgos o supuestos*)³⁴. Asimismo, esta estrategia también contemplaba obras relacionadas con “... el acceso al agua potable y el

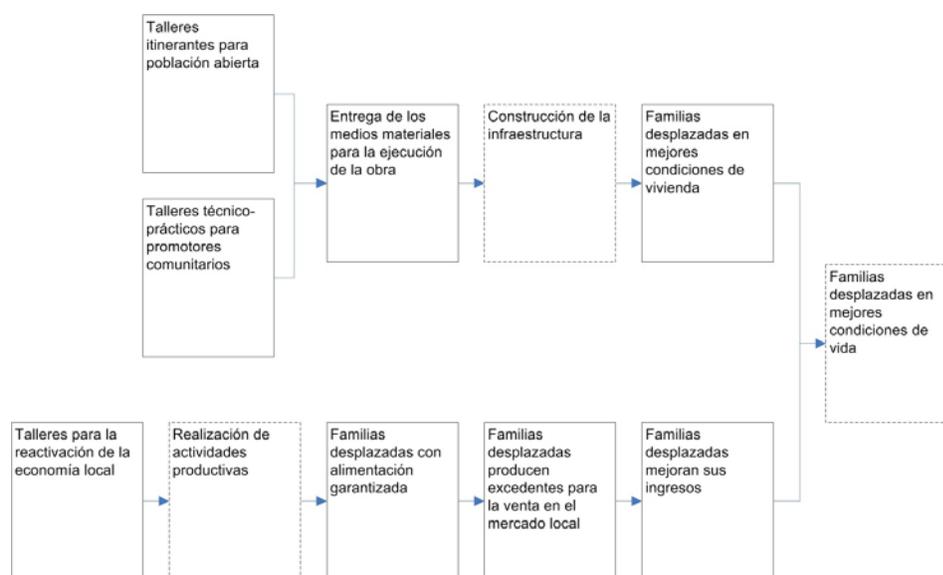
³⁴ En cuanto a las cuestiones que deja sin precisar, el PRODOC nunca definió qué es un taller itinerante, cómo y quiénes conforman los grupos de trabajo, cómo se define quién será promotor comunitario, qué función realizará el promotor comunitario. En relación con las condiciones que asume tenemos, por ejemplo, que los fogones y los sanitarios satisfacían una necesidad de la comunidad, que las comunidades no tenían otro tipo de necesidades de mejora de vivienda, que las viviendas tenían las condiciones necesarias para construir los fogones y los sanitarios (espacio suficiente, pisos firmes para plantar los fogones, ventilación adecuada, etc.), que los desplazados se seguían asumiendo como tal, que las comunidades aceptarían que sólo una parte de sus miembros mejoraran sus viviendas, que las comunidades aceptarían la presencia del Programa, que las comunidades se auto-organizarían para planear y programar las obras, que las familias beneficiadas utilizarían las nuevas tecnologías, que las familias serían capaces de dar mantenimiento a las mejoras realizadas, que el Programa sería capaz de proporcionar los materiales de construcción en tiempo y forma, etc.

saneamiento comunitario” (p. 29); cuya realización subsume en las mismas actividades para la auto-construcción de los fogones y las letrinas.

La estrategia de reactivación de la economía local por medio de actividades productivas

A diferencia de la estrategia de dignificación de la vivienda, en esta segunda estrategia el PRODOC únicamente precisa que esta “... se ejecuta[rá] a través de talleres para la reactivación de la economía local por medio de actividades productivas, tanto a nivel individual y familiar como en plantaciones establecidas a fin de garantizar la seguridad alimentaria y la producción de excedentes para generar ingresos monetarios y mercado local” (p. 30). Así, tenemos que la cadena de resultados únicamente se componía de un producto que eran los talleres de capacitación y tres resultados garantizar la seguridad alimentaria, producir excedentes alimentarios y mejorar el ingreso de las personas desplazadas (véase Figura A5.10).

Figura A5.10 Modelo de resultados original de la estrategia de reactivación de la economía local por medio de actividades productivas



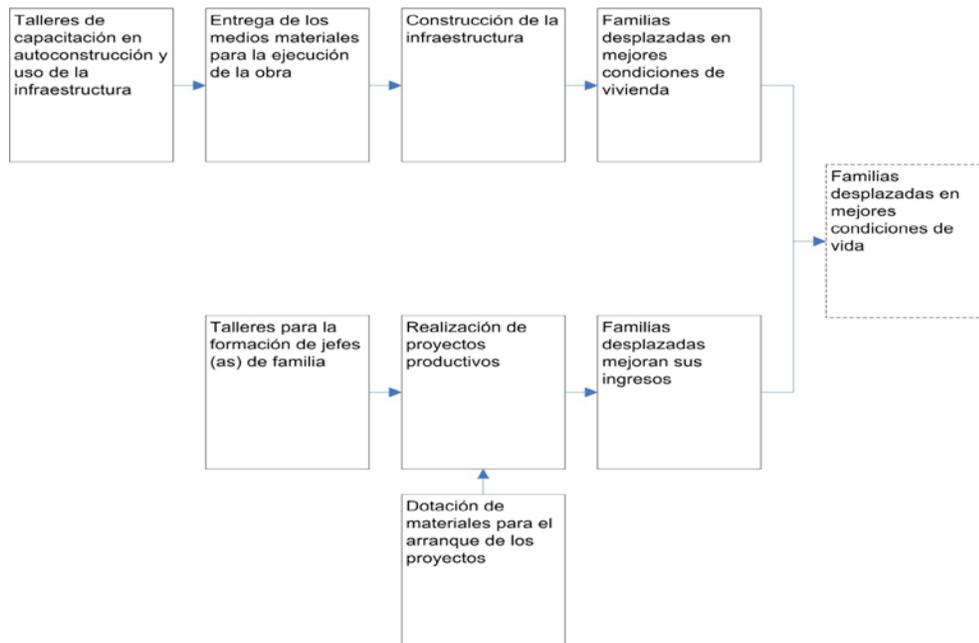
Fuente: Elaboración propia a partir del PRODOC.

A pesar de esto, se puede considerar que los productos programados tenían una relación causal clara y precisa con el efecto esperado de mejorar la vivienda y el ingreso de las personas desplazadas, lo que en conjunto significaba la mejora de sus condiciones de vida.

El modelo de resultados reformulado

En el *Propuesta de reformulación*, éste fue uno de los resultados que tuvo menos modificaciones, lo único relevante que se incorporó fue la consideración de otro tipo de proyectos productivos y la determinación de que el Programa Conjunto financiara el equipamiento básico para el arranque de estos proyectos productivos (véase Figura A5.11).

Figura A5.11 Modelo de resultados reformulado de la estrategia de mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas



Fuente: Elaboración propia a partir de la Propuesta de reformulación del Programa Conjunto.

Así a pesar de que no se precisó adecuadamente las actividades y supuestos de ambas estrategias, la cadena causal se mantuvo intacta lo que hacía evidente que los productos podrían contribuir a los efectos esperados.

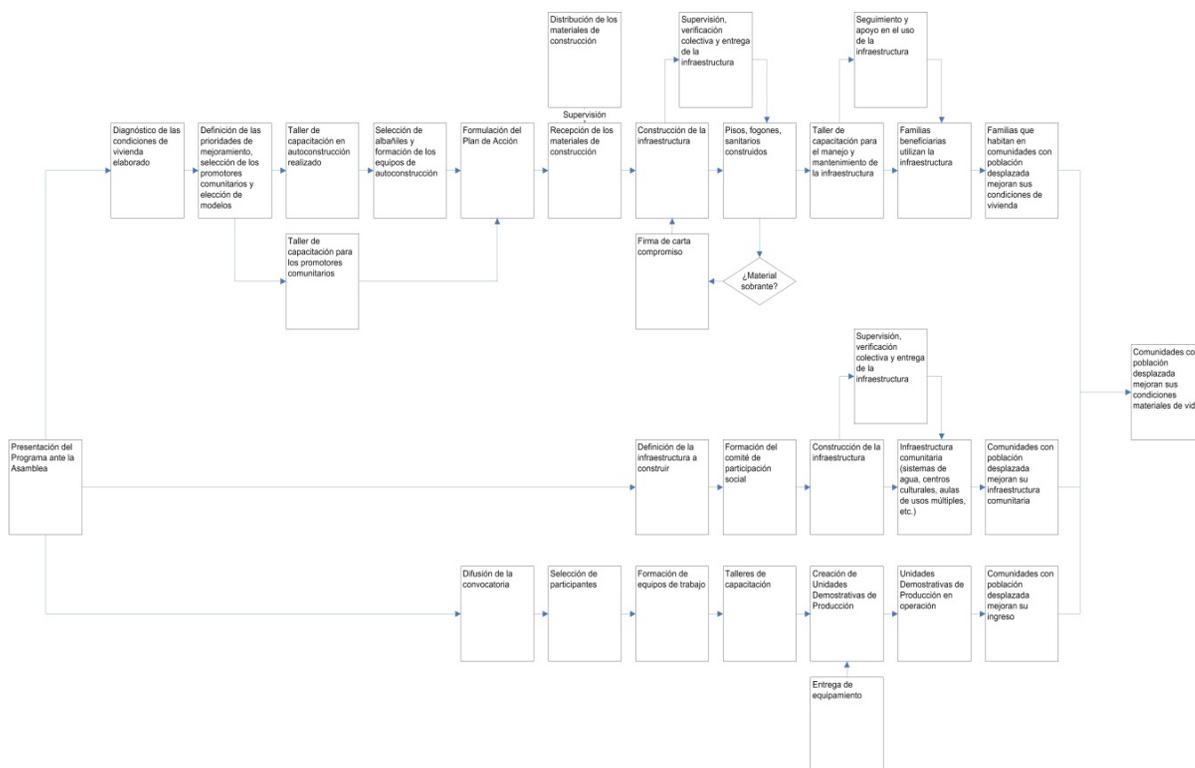
El modelo de resultados retrospectivo

El modelo de resultados retrospectivo se compuso de tres estrategias (véase Figura A5.12):

4. Mejora de la vivienda de las comunidades con población desplazada
5. Mejora de la infraestructura comunitaria de las comunidades con población desplazada
6. Mejora de los ingresos de las familias que viven en comunidades con población desplazada.

La segunda estrategia fue generada durante el proceso de implementación, al tomar en cuenta las solicitudes de la población de las comunidades donde habitaba la población desplazada.

Figura A5.12 Modelo de resultados retrospectivo del Resultado 3



Fuente: Elaboración propia con base en diversos documentos del Programa y entrevistas.

Mejora de la vivienda

Retrospectivamente, esta fue la estrategia mejor articulada del Resultado 3, su realización comprendía los siguientes pasos:

1. **Presentación del Programa (Actividad).** Ante la asamblea comunitaria de cada una de las comunidades seleccionadas, el Coordinador del Programa, los oficiales del PNUD y el equipo técnico (consultores) presentaban el objetivo y metas del programa, la metodología y estrategia de organización comunitaria.
2. **Diagnóstico de vivienda (Producto).** Este diagnóstico consistía en un recorrido por cada una de las viviendas de la comunidad, con el fin de determinar las condiciones en que se encontraba cada una y las características socio-económicas de las familias.
3. **Definición de las prioridades (Actividad).** En una o varias reuniones posteriores, se definían cuáles eran las prioridades de mejoramiento de vivienda, quiénes serían beneficiados, quién sería elegido como promotor comunitarios, quiénes podrían ser los albañiles y qué características debería tener la infraestructura a construir.
4. **Taller de autoconstrucción (Producto).** En este taller teórico-práctico se capacitaría a los potenciales albañiles en los procesos de construcción de las diferentes obras (pisos firmes, fogones, sanitarios secos).
5. **Formación de los equipos de autoconstrucción (Actividad).** A partir de los la realización de los talleres, el equipo técnico seleccionaba a los albañiles que tenían o habían desarrollado las capacidades necesarias para realizar adecuadamente los trabajos. Esto permitía formar los equipos (3 a 5 personas) que se encargarían de realizar las obras.
6. **Taller de capacitación de promotores comunitarios (Producto).** Simultáneamente a los dos pasos anteriores se capacitaba a los promotores comunitarios no sólo en las características técnicas de la infraestructura sino en el manejo de las bitácoras de supervisión.
7. **Formulación del plan de acción (Actividad).** Este plan de acción consistía fundamentalmente en un calendario de actividades donde se especificaba los trabajos que se realizarían cada día.

8. **Recepción de los materiales de construcción (Actividad).** El promotor comunitario era el responsable de recibir los materiales de construcción y organizar su distribución entre los diferentes beneficiarios.
9. **Construcción de la infraestructura (Actividad).** Con los materiales distribuidos en cada hogar, los equipos de trabajo iniciaban las obras. Estos trabajos se realizarían en tres etapas. La primera etapa consistía en construir los pisos firmes de las cocinas, en la segunda etapa se construían los fogones ahorradores y, en la tercera etapa, los sanitarios secos. En esta etapa se supone que los beneficiarios directos ayudan en la construcción de las obras, por ejemplo, acarreado material.
10. **Supervisión, evaluación colectiva y entrega de las obras (Actividad).** Durante todos estos procesos, el promotor comunitario, el equipo técnico, y el supervisor de campo de PNUD dan seguimiento a los trabajos con el fin de asegurar que se están realizando en los tiempos previstos y con la calidad adecuada. Una vez terminadas las obras, se hace una evaluación colectiva del proceso y la entrega formal de las obras.
11. **Taller de capacitación para el manejo y mantenimiento (Producto).** Como los fogones ahorradores y los sanitarios secos, son nuevas tecnologías, es necesario capacitar a los beneficiarios sobre su manejo y mantenimiento, con el fin de asegurar que sean utilizados.
12. **Seguimiento y apoyo para el uso de la infraestructura (Actividad).** Para lograr lo anterior, el equipo técnico realiza visitas de seguimiento para verificar el uso de las tecnologías y, en caso necesario, ofrecer apoyo a los beneficiarios para su uso.

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 (*efecto*). Se esperaba que la construcción de pisos firmes, fogones y letrinas secas también tuviera otros efectos positivos en la salud de las familias y en la formación o fortalecimiento del capital social de la comunidad (*efectos adicionales*). 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

Esta estrategia no estaba contemplada formalmente ni en el PRODOC ni en el *Propuesta de reformulación*, sino que estaba subsumida 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 los beneficiarios no eran familias sino la comunidad en su totalidad y la complejidad de las obras dificultaba que los albañiles locales pudieran realizarla sin una asesoría técnica constante. Estas dos características hicieron que surgiera una nueva estrategia dentro del Resultado 3 y que tuviera su propia lógica de intervención diferente a la del componente de mejora de la vivienda. Los pasos previstos para su realización fueron los siguientes:

1. **Presentación del Programa (Actividad).** Ante la asamblea comunitaria de cada una de las comunidades seleccionadas, el Coordinador del Programa, los oficiales del PNUD y el equipo técnico (consultores) presentaban el objetivo y metas del Programa, la metodología y estrategia de organización comunitaria.
2. **Definición de la infraestructura a construir (Actividad).** En una o varias reuniones posteriores, la Asamblea definían que infraestructura se debería construir a partir de las necesidades más urgentes de la comunidad.
3. **Formación del comité de participación social (Actividad).** Una vez definida la infraestructura a construir se formaba un comité de vigilancia o se asignaba esta función a un comité existente; esto dependería del tipo de infraestructura a construir, por ejemplo, si se trataba de la rehabilitación o construcción de un aula, el comité de participación escolar sería el encargado de vigilar todo el proceso de construcción.
4. **Construcción de la infraestructura (Actividad).** La constructora contratada por PNUD iniciaba la edificación de la obra (producto), de acuerdo a los tiempos y características acordadas con la comunidad.
5. **Supervisión, evaluación colectiva y entrega de las obras (Actividad).** Durante todos estos procesos, el promotor comunitario y el supervisor de campo de PNUD dan seguimiento a los trabajos con el fin de asegurar que se están realizando en los tiempos previstos y con la calidad adecuada. Una vez terminadas las obras, se hace una evaluación colectiva del proceso y se hace la entrega formal de las obras al comité de participación, el cual será responsable de su operación y mantenimiento.

La realización de estas actividades y la generación de estos productos permitirían que las comunidades con población desplazada contaran con una mejor infraestructura comunitaria (*efecto*). 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 (*efectos adicionales*).

Mejora del ingreso

Para mejorar el ingreso de las comunidades beneficiarias, el Programa estableció como estrategia la creación de proyectos productivos colectivos, y que consistían en los siguientes pasos:

1. ***Difusión de la convocatoria (Actividad)***. En esta primera etapa, el consultor realizaría los primeros contactos con la comunidad, entrevistándose con las autoridades locales, identificando los actores relevantes conforme a la propuesta de proyecto, haciendo un diagnóstico informal sobre las capacidades potenciales de la comunidad e invitando a los diferentes miembros a participar.
2. ***Selección de participantes (Actividad)***. Por las propias características técnicas de los proyectos productivos, los recursos limitados para cada uno de ellos y las capacidades diferenciadas entre los miembros de la comunidad, fue necesario seleccionar a los participantes.
3. ***Formación de equipos de trabajo (Actividad)***. Con los participantes seleccionados, el consultor debería formar equipos de trabajo no sólo con el fin de organizar la capacitación sino también para que las personas formaran lazos de amistad y confianza que permitieran al término del proceso iniciar su proyecto productivo.
4. ***Talleres de capacitación (Producto)***. En estos talleres se ofrecerían los conocimientos básicos y se desarrollarían las habilidades prácticas para llevar a cabo los proyectos.
5. ***Creación de las Unidades Demostrativas de Producción (Actividad)***. Una vez que los participantes fueran capacitados, el Programa proporcionaría el equipamiento básico para iniciar los proyectos productivos.

La realización de este conjunto de actividades, permitiría establecer Unidades Demostrativas de Producción (*producto*), las cuales deberían generar ingresos adicionales a los participantes (*efecto*), lo que, en el mediano plazo, incentivaría al resto de la comunidad a participar en ellos o desarrollar sus propias iniciativas (*efecto*).

Anexo 4. Cambios en el Diseño 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 fomente 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 fomente 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)

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)	
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.	2.7. Diagnóstico sobre calidad de la educación en los municipios de intervención del programa, elaborado y tomando en cuenta para hacer recomendaciones (UNESCO)	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.	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)
	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)	2.7 Capacidades de los actores institucionales y formadores de formadores fortalecidas en metodologías sobre cultura y pedagogía de la paz. (UNESCO y UNICEF)	
	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.		
	2.10. Diagnóstico elaborado de la situación de exclusión educativa en las comunidades beneficiarias del proyecto. (UNICEF)		
	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		

	<p>“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 cabecera municipal de Ocosingo adquiera conocimientos sobre los derechos de la infancia. (UNICEF)</p> <p>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)</p>		
--	---	--	--

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 5. 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 el 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)