México

Evaluación Intermedia

Ventana Temática: Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz

Título del Programa: Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazada en Chiapas

Autor: Leonardo Moreira, consultor del F-ODM

Prólogo

El presente informe de evaluación intermedia es parte del esfuerzo que está llevando a cabo el Secretariado del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en el marco de su estrategia de seguimiento y evaluación para contribuir al aprendizaje así como a la mejora de la calidad de los 128 programas conjuntos de 8 ventanas temáticas en las que opera de acuerdo a los criterios básicos de evaluación; pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Estos ejercicios de evaluación intermedia se desarrollan en un contexto institucional rico y variado en el que múltiples instituciones de las Naciones Unidas, de los gobiernos socios y la sociedad civil, cooperan para contribuir a alcanzar objetivos de desarrollo prioritarios a nivel local, regional y nacional. Por tanto, las evaluaciones intermedias, se han llevado a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como a los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En este sentido el proceso de evaluación ha contado con un grupo de referencia en el que han estado representados los principales interesados en la misma, y han sido coparticipes de las decisiones tomadas durante la fase de diseño, implementación, diseminación y mejora de la evaluación intermedia.

El objeto de análisis de la evaluación intermedia es el programa conjunto en el ecuador de su implementación, alrededor de 1 año y medio después de su comienzo. Debido a la duración limitada en el tiempo de implementación de los programas (máximo de 3 años), las evaluaciones intermedias están concebidas para ser ejercicios de evaluación cortos en el tiempo y limitados en el alcance y profundidad pero con una orientación clara al aprendizaje en la mejora de los aspectos relativos a la implementación de los programas y la generación de lecciones aprendidas. Este ejercicio, es a su vez una primera oportunidad de elaborar una fotografía independiente de los progresos y desafíos que una iniciativa de estas características está generando en los 3 objetivos que persigue el F-ODM; el cambio en las condiciones de vida en las poblaciones meta en relación a los objetivos de desarrollo del milenio, el aumento de la calidad de la ayuda en los términos planteados por la Declaración de Paris y los progresos en la reforma de Naciones Unidas como consecuencia de la iniciativa “Unidos en la Acción”.

El resultado directo de estos procesos de evaluación intermedia es la elaboración de planes de mejora de cada programa conjunto en el que las recomendaciones del informe se transforman en acciones específicas, para la mejora de la implementación de dichos programas a las que se hace un seguimiento específico por parte del Secretariado del F-ODM.

Siendo conscientes de los esfuerzos individuales y colectivos que han supuesto llevar a cabo esta evaluación intermedia, agradecemos y le dedicamos el presente producto a todos los actores que se han involucrado en el mismo y que la han hecho posible (miembros del grupo de referencia, equipos de los gobiernos socios, equipo del programa conjunto, consultores, beneficiarios, autoridades locales, equipo del Secretariado y un largo etc. de instituciones e individuos del sector público y privado). Muchas Gracias de nuevo.

Los análisis y recomendaciones expresados en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Secretariado del F-ODM.

Secretariado del F-ODM

Evaluación de Medio Término

Programa Conjunto MDGF

"Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazada en Chiapas"

MEXICO

Julio, 2011

Contenido

I. Resumen Ejecutivo 4

II. Introducción 8

III. Metodología 10

IV. Fase de planificación del programa conjunto 12

Contexto socio político y cultural 12

Diseño del programa conjunto 14

Pertinencia del programa 17

V. Fase de implementación del programa conjunto 20

Eficiencia conjunta del programa 21

Eficacia conjunta del programa 24

VI. Fase de seguimiento y evaluación del programa conjunto 35

Calidad del marco de seguimiento 36

Sostenibilidad a través de los ODMs 37

VII. Conclusiones y recomendaciones 38

Principales conclusiones 38

Fase de planificación 38

Fase de implementación 38

Fase de seguimiento y evaluación 39

Principales recomendaciones 39

Fase de planificación 40

Fase de implementación 42

Fase de seguimiento y evaluación 43

VIII. Bibliografía 45

IX. Anexo 46

Anexo 1. Ciclo de la Gestión Basada en Resultados 46

Anexo 2. Avance programático según resultados y productos planeados 49

Anexo 3. Hoja de ruta para construir un informe de seguimiento útil 64

Acrónimos

CP	Programa Conjunto de Construcción de la Paz
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
MDGF	Millenium Development Goals Fund (Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo de Milenio)
MDTF	Millenium Development Trust Fund (Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Milenio)
OCR	Oficina del Coordinador Residente
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organizaciones de las Naciones Unidas
PC	Programa Conjunto del MDGF
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SyE	Seguimiento y Evaluación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Organización de las Naciones Unidas para la lucha contra las Drogas y el Delito

I. Resumen Ejecutivo

El programa conjunto "**prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas**" inició en octubre del año 2009 y finaliza en octubre 2012.

En el programa participan líderes representantes de las personas indígenas desplazadas; las agencias del PNUD, UNODC, UNESCO y UNICEF; los municipios de Ocosingo, Salto de Agua, Tila, Tumbalá y Sabanilla; el Gobierno del Estado de Chiapas; y 27 instancias sociales.

En un contexto de post-conflicto armado ocurrido en Chiapas en 1994, el programa busca colaborar en la restitución del acceso a la justicia de las personas desplazadas internamente, principalmente indígenas, porque se vieron forzados a un desplazamiento interno, obligadas a dejar sus tierras y su antigua forma de vida. Este ha sido un factor que incide en una mayor pobreza y descomposición del tejido social. También es evidente que la dimensión del problema alcanzó a las mujeres y niños considerados en el informe Deng del año 2002 como el grupo más vulnerable en la zona.

Aún después de 17 años de haber transcurrido el conflicto armado no se ha logrado cerrar el ciclo del desplazamiento. La situación no resuelta, restitución de sus derechos agrarios, de esta población ha hecho que las condiciones de marginación sigan perpetuándose a través de las generaciones. Esta marginación implica tener problemas de acceso a los servicios básicos de educación, salud y opciones de trabajo digno.

Es en esta dimensión como fenómeno social y económico transgeneracional de pobreza y marginación que el programa colabora también en la zona impulsando un componente educativo a través de la reinserción educativa y una cultura y comunicación para el desarrollo. Igualmente con el mejoramiento de la vivienda a través de la autoconstrucción y el aumento de los ingresos mediante proyectos productivos.

Esta evaluación de medio término se realizó cuando habían transcurrido 21 meses de implementación del programa. Durante este periodo, el progreso general del programa se considera moderado porque aún cuando se presentan importantes fortalezas en la gestión hay también desafíos.

Las principales fortalezas y logros en la gestión del programa inician con la constitución de un equipo de trabajo profesional con experiencia y compromiso. Además, el equipo cuenta con una coordinación que tiene liderazgo. Otra virtud del programa es que ha logrado ubicar su oficina de gestión en Chiapas.

Por otra parte, han logrado ganar una legitimidad y confianza en las comunidades esto promovido por un respeto, un diálogo franco y una posición neutral e independiente con respecto al sector político. Esto ha sido un factor desencadenante para tener una fuerte convocatoria en los espacios de encuentro que ha logrado constituir el programa. Igualmente se ha convertido en un puente efectivo y propositivo entre las demandas de

esta población desplazada forzosamente y la acción de las autoridades del Gobierno del estado para que sean resueltas a la brevedad.

El equipo ha mostrado estar convencido de las metodologías comunitarias que llevan a cabo para generar el cambio a través de la transferencia de conocimiento y la inclusión participativa de los actores. Igualmente se valora de forma positiva los esfuerzos que han llevado a cabo para tener una buena gestión administrativa, dar un seguimiento periódico y en terreno, y claridad en el tema de comunicación.

Otro factor de logro ha sido que bajo el impulso del programa se ha puesto en la palestra pública el tema del desplazamiento interno. Este posicionamiento del tema se ha traducido en una mayor relevancia política. Sin embargo, esto también origina una mayor exposición y visibilidad política que hace más delicado el trabajo del programa.

Como parte de los logros del programa para la restitución de la justicia de las personas desplazadas ha convocado a un grupo de expertos de la academia, investigadores, miembros de la sociedad civil que han venido trabajando de forma conjunta para elaborar un documento que contiene una serie de recomendaciones, sugerencias y observaciones que cumplen con los estándares internacionales, con el propósito que sean incorporadas en la propuesta de ley del desplazamiento interno. Esta sería la primera ley de este tipo en México y posiblemente en América Latina.

Otro logro del programa ha sido la apertura de espacios de encuentro entre los jóvenes de diferentes comunidades a través de talleres culturales y recreativos bajo una cultura para el desarrollo. En estos talleres con un enfoque de género se les enseñan a los jóvenes nuevos oficios como diseño publicitario, grafiti, entre otros. Entre los testimonios de los jóvenes hablan de la oportunidad de compartir y aprender un oficio que les podría permitir oportunidades de empleo.

Ha sido otro alcance del programa orientar la estrategia de cambio en la educación formal e informal para construir comunidades bajo una cultura de convivencia pacífica y restitución del tejido social. Siendo la maestra(o) de escuela la portavoz y garante del cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños. Mejorar la calidad de la educación multigrado mediante un mejor maestro es la meta del programa.

Asegurar la seguridad alimentaria y la generación de empleos en un zona inmersa en la pobreza se convierte en una necesidad primordial para la comunidad. El programa ha logrado también empezar a implementar la autoconstrucción. En las visitas de campo se valoró de forma sumamente positiva en las familias tener su piso y los fogones ecológicos. Por otra parte hay propuestas de proyectos productivos que tienen el objetivo de contribuir a mejorar los ingresos de las familias.

Sin embargo, tiene desafíos que atender. Uno de los principales retos del programa está en la recuperación de su desfase de temporalidad. Mientras en el plazo de implementación del programa ocurrido se ha ejecutado el 22.4% del total de los US$6.5 millones de dólares donados por el Gobierno de España (tasa de ejecución de US$70 mil dólares por mes). En los próximos 15 meses se deberían ejecutar los restantes recursos (US$5 millones) a un ritmo de desembolso promedio mensual de US$330 mil dólares. Esto significa incrementar el desembolso financiera mensual cinco veces más.

De la investigación preliminar se desprende que las razones por las cuales el programa no ha incrementado su ejecución financiera están asociadas a largos periodos de preparación de los términos de referencia (en promedio alcanza hasta los 4 meses) y por los procesos administrativos de contratación de las agencias del SNU participantes.

Sin embargo, del análisis realizado se induce que las implicaciones por mejorar la ejecución financiera van más allá de solucionar estos procesos de carácter administrativo.

Una de las razones del desfase de temporalidad del programa esta en su diseño original por la poca experiencia de las agencias, las instancias públicas y del propio MDGF en la formulación del programa conjunto bajo una gestión orientada hacia los resultados. Por eso, los principales factores de desfase están asociados a:

i) la ausencia de la participación efectiva de actores nacionales y locales importantes e influyentes en la formulación inicial (líderes representantes de la población desplazada, ONG´s de la región, iglesia y academia) debido a que el diseño inicial fue realizado principalmente por las agencias desde el Distrito Federal[1];
ii) la ausencia de un análisis para desarrollar una visión integral del programa donde se logrará integrar coherentemente el acceso a la justicia, la cultura de paz y el mejoramiento de la vivienda y el ingreso de las personas desplazadas;
iii) la falta de una planificación realista del programa de acuerdo al tiempo, espacio y los recursos financieros disponibles ante un diseño realizado con pocos elementos de información para constatar la viabilidad de lo planificado;
iv) los cambios en los Planes de Trabajo que originaron retrasos en la implementación;
v) la demora en el arranque real del programa; y
vi) los retrasos en los procesos de contratación de algunas de las agencias.

Como consecuencia del diseño inicial, otro de los desafíos del programa esta en la estrategia de implementación porque lo que se práctica esta en función exclusivamente del abordaje temático del programa. Es decir, que el programa actúa en función de cada resultado de manera independiente. Los especialistas contratados por cada agencia se orientan al resultado de su competencia por mandato, lo que afecta la generación de mayores esfuerzos por una convergencia integral en el programa conjunto.

Lo que se constato en la visita de campo y las entrevistas es que esta forma de funcionamiento genera división, desconfianza y descoordinación entre el equipo aún cuando convergen en la misma zona de intervención. Cada agencia maneja su propia agenda de trabajo.

Esta forma de operación afecta los alcances del programa y reduce las capacidades de gestión conjunta que redundan en una menor eficiencia programática.

En términos prácticos es lograr visualizar a una misma familia como beneficiaria del programa en su conjunto. El alcance por supuesto es mayor cuando se mide a esta

[1] Es correcto indicar que en la formulación inicial participaron actores claves que representaban a 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 que trabajan con poblaciones desplazadas. Sin embargo, el registro de la población desplazada era incompleto, lo que generó la dispersión geográfica y regional de la propuesta inicial.

familia como beneficiaria. Si lo ilustramos con un caso hipotético es por ejemplo con la familia Pérez de Ocosingo. Esta familia se vio beneficiada con la ley de desplazamiento interno, su vivienda tuvo piso y fogón por participar en la autoconstrucción, igualmente los menores de la familia Pérez participaron en el taller cultural y uno se ha graduado en grafiti y otro en diseño publicitario. La menor de la casa ha logrado regresar a la escuela gracias a la efectividad coordinada de las instancias de educación (proyecto todos a la escuela). Además, la familia Pérez tiene mayores ingresos porque participan en el proyecto productivo de la fábrica de planchas. En general, en la familia hay un mejor ambiente de convivencia y como el resto de las familias de esa comunidad se han visto igualmente beneficiadas. Hay un percepción de seguridad y convivencia pacífica.

Al regresar a la forma actual de funcionamiento del programa, enmarcamos las causas principales que provocan el desfase de temporalidad en la implementación efectiva del PC.

i) la prevalencia de las agencias en definir la estrategia de implementación afecta el trabajo conjunto. Hay una especie de captura del PC por las agencias que se notó en la visita de campo cuando los diferentes actores entrevistados hacían referencia a las agencias pero ninguna al PC.
ii) la descoordinación en terreno de la implementación del PC debido a la ausencia de un modelo de intervención.

En correspondencia a la implementación del programa el otro desafío esta en el seguimiento porque se lleva a cabo de tal forma que mantiene el ciclo de planificación y ejecución que provocan los desfases de temporalidad del PC para cumplir con las metas determinadas en el plazo que corresponde.

En el afán de colaborar con el programa para responder a estos desafíos la evaluación de medio término se conduce bajo la premisa de la gestión basada en resultados (GBR). La GBR es una estrategia general de gestión cuyo objetivo es lograr un mejor desempeño y resultados demostrables, mediante un proceso continuo, lo que significa que hay una retroalimentación y un aprendizaje constante. Por lo cual, la evaluación tiene una orientación formativa y participativa.

Una de las principales conclusiones es que el programa es de la gente, de las comunidades desplazadas internamente en las zonas en Chiapas. Es un progama de país. Mejorar las condiciones de vida de las personas, familias y comunidades beneficiarias implica una presencia fuerte y permanente del programa de forma conjunta en los municipios de Tumbalá, Ocosingo, Salto de Agua, Sabanilla y Tila.

Por lo tanto, se recomienda desarrollar una estrategia conjunta de intervención municipal que se plasme a través de planes en cada uno de los cinco municipios. Para que se pueda implementar de forma efectiva se recomienda que la estructura de gobernanza se fortalezca, donde se planteen equipos en cada municipio con representación de los actores de cada ayuntamiento. Para lograr una coordinación en cada ayuntamiento y se respete la estrategia conjunta de intervención se sugiere la definición de supervisores por cada uno de ellos. Consecuente con la estrategia conjunta el seguimiento y la comunicación se recomienda se orienten en evidenciar y divulgar el modelo integral de la intervención en cada municipio.

Estas recomendaciones llevadas a cabo de forma estructurada son consideradas una alternativa para acelerar la gestión del programa en los 15 meses que restan de su implementación.

Sin embargo, de las entrevistas realizadas a actores políticos en Chiapas y el D.F. se plantean riesgos que tendrá el PC. Uno de los principales es el cambio de administración en México en el año 2012. Se presume que la afectación a la implementación al programa puede llevar entre 4 a 6 meses. Hay un periodo de la administración saliente que genera inpase y otro de la administración entrante que provoca lo mismo.

Otro riesgo es que el programa al estar entrando en su último año de implementación hará los mayores esfuerzos por el desembolso de los recursos. Es considerado una mala gestión, inconcebible de alguna forma, la devolución de los recursos financieros. A medida que marcha el tiempo los procesos que conllevan metodologías de autogestión y participativas que requieren mucho más tiempo y dedicación corren el riesgo de pasar a un segundo plano en detrimentro de los resultados del PC.

De igual forma, el otro riesgo es que el equipo orientado en su mayor tiempo a la implementación del PC que parece natural pierda dedicación a la estrategia de salida y la sostenibilidad.

Por los riesgos expuestos y en función de responder con una mayor ahugura de tiempo a las principales recomendaciones de esta evaluación se sugiere una extensión de tiempo del programa posterior al mes de octubre del 2012 para garantizar una mejor gestión. El plazo de extensión será de mutuo acuerdo entre el PC y el MDGF donde el espíritu del acuerdo convenga a los intereses de las personas desplazadas en Chiapas.

Finalmente, el programa debe prepararse para su evaluación final. Esto significa evidenciar los resultados alcanzados, su grado de éxito y la sostenibilidad. Una de sus mediciones de éxito versará sobre su contribución a los ODM en Chiapas. Esto es una empresa difícil que demanda análisis por parte del programa, siendo cierto que no hay ciencia exacta entre el enfoque de prevención de la violencia y promoción de la paz y las metas e indicadores preconcebidos en los ODM.

Por lo tanto, es recomendación de esta evaluación el diseño de estudios de caso que bajo una rigurosidad científica hagan evidente la contribución del programa al desarrollo humano donde converjan los resultados del PC y los ODM.

II. Introducción

En México se han establecido dos programas conjuntos del Fondo para el Logro de los ODM (MDGF) desde diciembre del año 2008 por un periodo de tres años. Estos programas se plantean bajo la concepción de la gestión basada en resultados para contribuir a lograr los objetivos y metas pactadas por el país en los ODM al 2015. Para esto, los programas cuentan con más de US$12.5 millones de dólares donados por el gobierno de España para su implementación.

El programa conjunto “prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazada en Chiapas“ es uno de ellos. Este programa es el objeto de análisis de esta evaluación de medio término.

Con el propósito de lograr el acceso a la justicia con la restitución de los derechos a la población en condición de desplazado, reducir la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz a través de la recomposición del tejido social y la mejora de la vivienda y el ingreso de las personas desplazadas se formula este programa conjunto.

La concepción de un programa bajo la modalidad de gestión conjunta basada en resultados de corto plazo con incidencia local conlleva una serie de desafíos comunes en la región. Estos van desde lograr una cultura de gestión participativa en lugar de la prevalencia de una gestión centrada en los interés particulares; en lograr una gestión local con visión integral en lugar del aferro institucional público e internacional por la centralización; en lograr un modelo de gestión hacia los resultados sobre la eminente cultura de administración orientada a la ejecución programática y financiera; en lograr estrategias de sostenibilidad y continuidad con la evidencia que muestre efectos positivos en la población beneficiaria en lugar de una gestión de carácter asistencialista, cortoplacista y desinteresada por mostrar los cambios logrados y el interés por su continuidad.

Bajo ese contexto, la evaluación de medio término tiene el propósito de colaborar en mejorar la gestión basada en resultados del programa. Con ello, el programa contribuye a lograr cambios que mejoren las condiciones de vida de las personas, familias y comunidades; además contribuye a mejores gestiones conjuntas entre la sociedad civil, instituciones de gobierno, agencias de las naciones unidas de forma efectiva bajo la modalidad de un programa de gestión de resultados para el desarrollo. Por eso, la evaluación se caracteriza por su orientación formativa y de carácter participativa. Para lograr esta colaboración, la evaluación se centra en analizar las fases del programa.

La primera fase es la concebida como la planificación. La planificación efectiva es clave para el éxito del programa. En esta fase se indaga el grado de participación de las personas desplazadas internamente, las autoridades de los municipios, de las ONG`s, la iglesia, el Estado del Gobierno como actores importantes e influyentes de la estrategia del PC.

Por otra parte, se indaga el grado de coherencia entre los tres resultados del programa concebidos como el acceso a la justicia, la construcción de una cultura de paz y el mejoramiento de la vivienda y aumento de los ingresos a las personas desplazadas. La coherencia de los resultados permite visualizar la estrategia de cambio de manera integral.

La propuesta del programa plasmada en su diseño inicial responde a las necesidades de la población desplazada. A qué nivel de necesidades responde y de qué forma se ha articulado desde su concepción a las otras iniciativas presentes en Chiapas.

En el trabajo de campo y la investigación documental se indaga la apertura y adaptabilidad de la estrategia de cambio del PC ante la coyuntura social y política en Chiapas.

La segunda fase es la ejecución del programa. En esta fase se indaga la forma como el programa esta trabajando en los cinco municipios en Chiapas y a nivel nacional. Después de 21 meses de implementación cuáles son los resultados alcanzados por el programa. Se examina si se han logrado los resultados de acuerdo a lo planeado y dónde están los cuellos de botella que no permiten una eficiencia en la ejecución operativa y financiera del programa.

La tercera y última fase es la del seguimiento y evaluación del programa. En el seguimiento y la evaluación se examinan los preparativos y condiciones actuales para la medición de los riesgos y oportunidades futuras. También se valora la preparación del programa para evidenciar los resultados alcanzados o por ser alcanzados en el programa. Se valora el nivel de retroalimentación y que tipo de instrumentos se emplean para la identificación de las buenas prácticas y los avances hacia la sistematización de las experiencias consideradas exitosas. La valoración de los niveles de sostenibilidad y lo realizado por el programa para medir su contribución hacia los ODM se indaga en esta evaluación como parte de su preparación a la evaluación final. Uno de los factores colaboradores de la sostenibilidad es la comunicación y la incidencia. Por eso, es un factor que es objeto de valoración en esta evaluación.

Para la presentación de los resultados de la evaluación de medio término se plantea un primer capítulo dedicado al resumen ejecutivo de la evaluación; un segundo capítulo introductorio; un tercer capítulo orientado a la metodología de la evaluación; los capítulos cuarto, quinto y sexto plantean una valoración de las fases del programa, haciendo particular énfasis al diseño, pertinencia, eficiencia conjunta, eficacia conjunta y sostenibilidad del programa; finalmente, el capítulo siete muestra las principales conclusiones y recomendaciones derivado de esta evaluación de medio término.

III. Metodología

La metodología de la evaluación de medio término se condujo bajo las premisas de la gestión basada en resultados (GBR) adecuadas al programa conjunto[2]. De tal forma que es fundamental entender y dar a entender que es la gestión basada en resultados. Bajo que principios se rige esta gestión, el contexto histórico en que se práctica y la importancia que adquiere en ese contexto comprender los aspectos necesarios para que ocurra un cambio de desarrollo.

La evaluación de medio término desde esta perspectiva de análisis adquiere relevancia entendiendo que para lograr un resultado es importante la valoración de la estrategia que da enfoque sistémico al abordaje de una iniciativa; igualmente porque provoca alianza entre los actores buscando la armonía de sus acciones que trasciendan proyectos particulares y lo promocionen como un programa conjunto, ya que el logro de resultados a nivel de efecto no es la sumatoria de los productos y su logro depende de los otros actores (socios de la ejecución).

[2] Un programa conjunto (PC) se puede definir como el esfuerzo común de la sociedad civil organizada, instituciones públicas y privadas, y agencias del SNU para alcanzar resultados bajo un modelo de gestión conjunta basada en resultados.

La metodología propuesta se baso en la investigación bibliográfica y documental asociada al ámbito de acción temático y geográfico del PC. Se parte de un principio de retroalimentación, por lo cual se propiciaron encuentros con los beneficiarios y actores principales para compartir los hallazgos y desafíos del PC para alcanzar resultados. El trabajo de campo sirvió como un referente real en el terreno para (i) triangular la información con actores en los territorios (ii) complementar la información documental y de fuentes secundarias sobre el programa (iii) identificar líneas de acción o lugares donde el programa opere correctamente y establecer referentes de fortalezas y buenas prácticas (iv) identificar dificultades en la operación para establecer cuellos de botella.

Existen factores externos que condicionan la operación del programa y pueden afectar positiva o negativamente el logro de los resultados planteados. Asimismo los productos que genera el programa suelen ser difíciles de medir o de cuantificar, el objeto del programa involucra una gran cantidad de variables con un cierto grado de complejidad para su medición.[3]

Para el desarrollo de la evaluación se definieron las personas a entrevistar, los grupos de trabajo para realizar el grupo focal, las áreas geográficas a visitar. Esta selección fue prevista y compartida por el equipo de coordinación del PC. Las áreas definidas fueron México DF, Tuxtla Gutiérrez, Ocosingo (Barrio San Caralampio), San Cristóbal de las Casas y Salto de Agua (comunidades de Yixthié y San Rafael).

Instrumentos de evaluación

Entrevista a fuentes de información clave: serie de preguntas abiertas formuladas a algunos individuos seleccionados por su conocimiento y experiencia en un tema de interés. Las entrevistas fueron cualitativas, en profundidad y estructuradas. Están basadas en los temas y preguntas de la evaluación. Estas entrevistas a profundidad se hicieron a representantes/miembros clave de beneficiarios, agencias SNU y socios estratégicos, tanto individual y en grupo focal disponiendo de reuniones de 2.5 horas aproximadamente cada una.

Debates en grupos focales: debate moderado entre 5 a 10 participantes del PC y su operación en terreno. Se hicieron grupos focales de los beneficiarios y la estructura de gobernanza en si misma fue considerada en todos los momentos de encuentro como un grupo para la reflexión, el análisis y la autocrítica constructiva.

Se utilizaron una variedad de técnicas participativas y de recolección de información para propiciar una retroalimentación en el trabajo de campo. Una de estas es la que llamó “hipótesis preconcebidas“ que debían aceptar o refutar con argumentaciones (por ejemplo, no hay un valor agregado por las agencias cuando prácticamente su gestión se realiza por contrataciones de consultorías, etc.).

Otra técnica fue la percepción que llamó “telaraña del PC“, esta consiste en que el grupo se auto examina por diferentes valores de gestión y ellos mismos se califican (por ejemplo: en participación, sostenibilidad) pero lo valioso es que tienen que ponerse

[3] Dificultad de medir avances por la intangibilidad de los procesos de construcción de Paz, construcción de tejido social bajo un proceso que implica cambios de cultura social que puede ir más allá del tiempo de término del PC.

de acuerdo sobre los conceptos y deben consensuar sobre la percepción que tienen del programa en general.

Otra técnica de retroalimentación fue en el escenario que el programa ha sido exitoso y finalizó, están frente a la prensa y la comunidad de los personas desplazadas en Chiapas y deben rendir cuentas, pues bien que van a decir (qué logros se han alcanzado).

También hubo una sesión de trabajo con el equipo donde se compartieron definiciones y experiencias sobre gestión basada en resultados. Otro momento de retroalimentación con el equipo en Chiapas y a nivel político fue con los diferentes cierres del proceso de la evaluación (Político DF-Técnico Chiapas-visita beneficiarios-Técnico Chiapas-Político DF).

IV. Fase de planificación del programa conjunto

Contexto socio político e intercultural

El programa prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas finalizó su documento de formulación en julio del año 2009. En este documento se presenta principalmente el marco de resultados, el marco de seguimiento, descripción de la problemática y la estrategia de abordaje, el plan de trabajo del primer año y la propuesta de gobernanza.

La estrategia de intervención del programa se desarrolla en un contexto post-conflicto donde existen entornos altamente complejos y dinámicos, en el que inciden variables sociales, culturales, políticas, económicas y ambientales.

El PC aborda la problemática del desplazamiento interno forzado a causa del conflicto armado de 1994 en Chiapas, México. El fenómeno del desplazamiento interno forzado se ha presentado en Chiapas por diferentes razones a lo largo de su historia reciente, siendo el conflicto armado[4] una de las causas de desplazamiento que se ha manifestado de forma más evidente en la entidad, particularmente entre la población indígena.

Como se relata en el documento justificativo del segundo desembolso del programa, una de las dos zonas de intervención del programa esta conformada por los municipios de Tila, Salto de Agua, Sabanilla y Tumbalá. Esta zona ha sido el escenario de las actividades del grupo paramilitar Paz y Justicia. Este grupo creado en 1995 bajo los auspicios de ganaderos de Salto de Agua, quienes, como otros propietarios de los municipios vecinos, buscaron así evitar verse afectados por las invasiones de tierras llevadas a cabo por campesinos de otras regiones chiapanecas por el estimulo del levantamiento zapatista de 1994.

[4] En las entrevistas efectuadas al equipo del programa y actores de la sociedad civil se indica que entre las causas actuales de desplazamiento interno están el problema del narcotráfico y climáticos en la zona.

El grupo paramilitar de paz y justicia fue coincidente con la estrategia de contención del gobierno federal para impedir el avance del movimiento zapatista y confinarlo a su zona original en la región de Las Cañadas de la Selva Lacandona. Las asociaciones ganaderas buscaron entonces vínculos con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) a través de operadores políticos en el gobierno municipal de Tila. Durante los años 1995 y 1996 se reportaron violentos enfrentamientos, muertes y casos de tortura cuando los paramilitares expulsaron de sus comunidades en Tila y Tumbalá a aquellos acusados de "zapatistas" o, simplemente de perredistas o simpatizantes del opositor Partido de la Revolución Democrática (PRD). Estas persecuciones tuvieron a menudo como objetivo las propiedades de los desterrados, en un contexto donde la creciente ganaderización de ejidos y comunidades había ocasionado serios conflictos dada la dificultad de contar con mayores terrenos requeridos por la producción pecuaria, conflicto agravado además por desigualdades de largo aliento con respecto al acceso a la tierra, aun regulado sustanciosamente por ejidatarios en detrimento de los no derechohabientes.

Como parte del trabajo de campo se participó en la asamblea de los representantes del grupo de desplazados de la Cascada de Ocosingo, es uno de los grupos indígenas desplazados, que actualmente no se les ha restituido sus derechos de tierra (derechos agrarios). Este grupo no fue beneficiado con la repartición de tierras que realizó el Gobierno. En la asamblea manifestaron su demanda por la restitución del derecho a la tierra; sin embargo, el Estado del Gobierno ha manifestado que no hay tierras del Estado que se pudieran repartir[5], lo que les ofrecen es apoyo con proyectos productivos.

Este grupo conformado por 163 familias desplazadas son procedentes de la zona de Las Cañadas del municipio de Ocosingo y representan la segunda zona de intervención del programa. Este grupo de familias, que originalmente simpatizaba y algunos de sus miembros llegaron a formar parte de las bases de apoyo del EZLN, se vio forzado a abandonar su lugar de residencia debido al miedo a la violencia, amenazas y hostigamiento que los propios milicianos insurgentes ejercieron sobre la población asentada dentro de su área de influencia.

Es evidente que el alcance del problema vulnera a las mujeres y los(as) niños(as). En el documento inicial del PC se indica que de acuerdo con el Informe Deng del año 2002, la cifra de desplazados internos a causa de los sucesos de 1994 se calculaba entre 16,000 y 20,000 personas. El informe también explica que las comunidades desplazadas estaban compuestas en su mayoría por mujeres y niños y que los campamentos no contaban con los servicios básicos. Aunado a esto, los desplazados no tenían tierras de trabajo y se vieron obligados a vivir del trabajo asalariado que se paga a un precio ínfimo. Los niños y niñas en edad escolar tenían problemas para acceder a la educación básica, de manera que junto con las mujeres, constituían el grupo más vulnerable.

[5] En la ficha técnica de Ocosingo se menciona que las instituciones del Sector Agrario luego de verificar los documentos que acreditan a los 165 jefes de familia como ejidatarios titulares de derechos agrarios vigentes (ante la ley) y que, cotejaron que los ejidos de referencia son territorios zapatistas; se declararon sin recursos financieros disponibles.

Por otra parte, este fenómeno político y social se desarrollo bajo un contexto intercultural donde convergen un variado grupo de poblaciones indígenas de las zonas de Chiapas entremezclándose con la población rural, campesina y ganadera. De tal manera, que el desplazamiento interno forzado también afecta la forma cultural tradicional de las poblaciones índigenas desposeídas de sus tierras y viviendas que formaban parte de su modo de vida.

Al no haberse cerrado el ciclo del desplazamiento[6], que implica la creación de un medio seguro y económicamente sostenible, además de la promoción del retorno o la reubicación, la situación no resuelta de la población desplazada permite que las condiciones de marginación sigan perpetuándose a través de generaciones, afectando directamente en su desarrollo a largo plazo[7].

En la entrevista que se realizó a representantes de la sociedad civil en el contexto político futuro, la respuesta es de cautela y cierto grado de preocupación por la posible reincorporación del PRI al poder que puede generar una nueva fase de conflictos. Esto debido al tipo de conflicto original con características políticas partidistas que consideran todavía persisten en Chiapas.

Diseño del programa conjunto

En el análisis de este contexto, se concibe que la construcción de la paz en Chiapas para las poblaciones desplazadas se logra a través de la restitución de la justicia, la cultura de paz, mejorando las condiciones de vivienda y aumentando los ingresos de estas poblaciones.

Es sobre esta concepción que se reunen UNODC (agencia líder), PNUD, UNICEF y UNESCO para diseñar este programa conjunto bajo las guías del MDGF[8] en el 2009.

En la formulación del programa que se realiza en el Distrito Federal en las oficinas de las Naciones Unidas, se cuenta con la consulta de 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 que trabajan con poblaciones desplazadas. La consulta se orientó principalmente en colaborar en la determinación de las áreas geográficas de intervención.

La ausencia de la participación efectiva en el diseño inicial del programa por parte de otros actores importantes y relevantes como los líderes de representantes de las poblaciones desplazadas, los municipios, la iglesia, academia y otras ONG´s

[6] De acuerdo a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

[7] Las personas internamente desplazadas, no sólo se enfrentan a la pobreza, sino además a la pérdida de la forma de vida campesina, a la dificultad o imposibilidad de incorporación a las localidades donde se asentaron y a nuevos conflictos por la tierra y el agua.

[8] El documento de programa es la etapa final de un proceso que inicia con unos términos de referencia de la ventana temática de construcción de la paz que remite el MDGF a los países. Sobre esta guía el país por medio del SNU elabora una Nota Conceptual, la cual es revisada y aprobada por el MDGF para posteriormente concluirse con el precitado documento.

trabajando en Chiapas ha sido uno de los factores del desfase de temporalidad actual que tiene el Programa.

Una de las razones del desfase causado por el diseño inicial es porque había una desintonización entre las zonas escogidas y la problemática que se quiere contribuir a resolver mediante el programa. En otras palabras, por la ausencia de información en el momento de la formulación se escogieron zonas que contenían las poblaciones beneficiarias pero que no representaban a los grupos poblacionales meta que tienen las características que se requieren en el programa.

En el documento justificativo de segundo desembolso, el equipo de trabajo después de efectuar recorridos de campo y de realizar diversas entrevistas con líderes regionales concluyen que *"…algunas de las localidades inicialmente propuestas, ya habían sido objeto de apoyos y ayuda gubernamental en distintos rubros y niveles, que van desde la compra de tierras para el nuevo asentamiento como en inversiones…" (p.3).* Esto significaba que el programa debía dedicar tiempo a su reformulación.

Por otra parte, la temática del programa fue determinada por las agencias. Hay una continuidad de las agendas de trabajo en Chiapas para el caso de PNUD y UNICEF. En PNUD bajo un proyecto de reducción de conflictos, a través del mejoramiento de las condiciones de vida. En el programa conjunto es el resultado 3. Mientras UNICEF inició en el 2005 una iniciativa llamada "Todos a la Escuela" que atiende las causas por las que los niños no asisten a la escuela y promueve la inclusión, la reinserción y permanencia en la misma. En el programa conjunto es parte del resultado 2. La inclusión de UNODC y UNESCO en el programa están asociadas respectivamente al acceso a la justicia principalmente (resultado 1) y la cultura de paz y comunicación para el desarrollo (resultado 2).

Bajo la naturaleza de este planteamiento temático surge la interrogante de la coherencia del programa para visualizarlo en un modelo de intervención. De tal forma, que se pueda lograr medir los resultados del programa conjunto de una forma integral. Esto quiere decir, que va más allá de solamente verlo de manera separada por cada resultado.

De acuerdo a las entrevistas realizadas y la lectura del diseño inicial hay una ausencia por desarrollar una estrategia de intervención integral. Esto se evidencia en la forma como el programa conjunto actualmente opera apegado al diseño original de la estrategia.

Sea en el Comité Directivo Nacional, en el Comité de Gestión del PC y reuniones del equipo en las cuales participe se concluye que la forma como se toman decisiones, se rinden cuentas y se aborda en general el programa es por resultado (enfoque temático). La falta de una estrategia común genera división y separación de los equipos. No permite potenciar las sinergias que conjuntamente se pueden lograr obtener como un equipo en la zona de intervención.

Por lo cual, la ausencia de un análisis de resultados en el diseño inicial que permitiera construir un modelo de intervención integral (coherencia) es una de las causas por las cuales el programa tiene un desfase de temporalidad en su ejecución.

Aunado a esto otros factores se refieren al retraso en la puesta en marcha del programa, previsto su inicio para octubre del 2009 y arrancando realmente en febrero del 2010[9]; que el equipo interagencial no se pudo consolidar hasta abril de 2010; al diseño y puesta en marcha de la reformulación; a la realización de un trabajo con cuatro Agencias del Sistema de Naciones Unidas, con sus propios sistemas, procesos y tiempos de gestión implicó retos para la coordinación; así como factores contextuales que influyeron negativamente en el desfase de temporalidad, como los procesos de consenso intro e inter comunitarios de participación en el programa.

Es en este contexto, en el documento de reformulación del programa, donde el equipo del programa concluye de la siguiente forma: "*La lista original de comunidades beneficiarias del Programa Conjunto ha sido modificada a partir de una nueva valoración, derivada de la retroalimentación de los actores involucrados y su preocupación por lograr un mayor impacto a través del esfuerzo coordinado de las agencias de Naciones Unidas.*"

Esto significa también que en el diseño inicial del programa no se logró contar con la documentación y la experiencia respectiva para formular un plan suficientemente realista. De tal forma que la combinación del ámbito temático y geográfico de la propuesta terminó siendo disperso geográficamente[10] y desarticulado temáticamente hablando.

Como parte de las lecciones aprendidas del programa sobre esta situación. El equipo tuvo que recurrir a una reformulación del programa. Este ha sido un valioso esfuerzo de trabajo conjunto del equipo en búsqueda de mejorar la gestión del programa. Para esto, primero determinaron los requisitos para seleccionar a las poblaciones beneficiarias metas y segundo realizaron un mapeo en las zonas para determinar las áreas de intervención bajo un concepto de microrregiones. Este mapeo llevó al equipo de trabajo en Chiapas a dedicarle un tiempo de aproximadamente 4 meses.

Esta es una valiosa lección para diseños futuros de programas. En resumen se debe considerar i) presencia de los responsables de la formulación del PC en el lugar de intervención bajo una metodología participativa (es para Chiapas, se hace en Chiapas); y ii) toma de decisiones sobre el abordaje de la intervención con información pertinente y real (planificas sobre la realidad).

Como resultado de la reformulación, el programa pasa de plantearse beneficiar a 676 familias en situación de desplazamiento ubicadas en 13 comunidades de 8 de los municipios de la región de Los Altos, Selva, Norte y Centro. A plantearse beneficiar a las familias en las comunidades de los municipios de Tila, Salto de Agua, Sabanilla, Tumbalá y Ocosingo de la región Norte-Selva.

[9] A este atraso en la fase inicial de puesta en operación se suma la obstaculización del funcionamiento de la sede de operaciones en Chiapas, debido a la toma de las oficinas de la Organización de Naciones Unidas en esta entidad por un grupo integrante de la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ). Esta acción duró todo el mes de noviembre y fue llevada a cabo justamente en el periodo que se tenía contemplado para el arranque del programa.

[10] Los Gobiernos Federal y estatal han identificado un grave problema de dispersión poblacional en el territorio del estado. De las 19,386 localidades chiapanecas, el 74% (14,346) tiene menos de 100 habitantes.

En resumen la propuesta de reformulación permitió al PC realizar un esfuerzo de focalización sujeta al conocimiento de la realidad en Chiapas y acompañados de participantes importantes y relevantes para el abordaje del programa. Este ejercicio de reformulación real y participativa contribuyó a un mejor posicionamiento del programa en la zona y un mayor grado de pertinencia local.

Pertinencia del programa

En el documento de programa se indica que su formulación "…atiende a las prioridades establecidas en el Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF México 2008-2012)" (p. 6) [y] "…con el Plan de Desarrollo Solidario de Chiapas…para el periodo 2007 - 2012."[11]

El Gobierno del Estado de Chiapas es un abanderado de los ODMs. Con el nombre Agenda Chiapas-ONU para los Objetivos de Desarrollo del Milenio se incluyen estos en la Constitución del Estado. El actual Gobernador señala "Nuestro principal problema en el siglo XXI para Chiapas es precisamente la pobreza, la pobreza extrema y ahí están los indicadores internacionales el de índice de desarrollo humano; esto llegó para quedarse, no es una moda sexenal, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es una obligación constitucional para Chiapas y nuestra obligación es dejar las bases para que Chiapas esté en esas condiciones de cumplir con esos objetivos…afirmó que la política social en Chiapas se ha guiado con la suma del gobierno federal hacia los ODM".[12]

Uno de los principales proyectos del Gobierno Federal y Estatal dirigidos a población internamente desplazada es el Proyecto para la Atención de Indígenas Desplazados (PAID) que tiene el propósito de apoyar a la población indígena desplazada que no podrá regresar a su lugar de origen y facilitar la reinserción en actividades económicas de los indígenas desplazados.

En la entrevista con la sociedad civil sobre la perspectiva en la región para la sostenibilidad de las acciones para la prevención de conflictos y promoción de la paz apuntaban la importancia de fortalecer el PAID en el marco de un Estado de Derecho.

La pertinencia del programa esta basada en cada resultado. La alianza con iniciativas como PAID que puedan lograr una mayor integración de la intervención del programa permitiría ahondar esfuerzos por la continuidad desde la perspectiva del modelo de intervención.

El programa conjunto ha logrado posicionarse como un actor neutral y propositivo con la sociedad civil y los diferentes líderes en las comunidades desplazadas, lo que ha facilitado los encuentros para volver a reconocer en la agenda pública el tema del desplazamiento interno.

[11] Documento de Programa Conjunto, p. 16

[12] Tomado del diario El Orbe. Chiapas. Sección Política, Oct. 2009. http://elorbe.com/seccion-politica/estatal/05/21/chiapas-en-el-camino-correcto-por-atender-y-cristalizar-los-odm-luis-garcia-cardenas.html

De tal forma, que la reticencia de los gobiernos por atender una demanda de los grupos por una deuda histórica se presenta en las mesas[13] y se buscan alternativas de solución. En esto el programa ha asumido un rol de intermediario y colaborador para facilitar el diálogo y el entendimiento entre las partes con oportunidades y soluciones concretas.

El programa luce fuertemente posicionado con el Gobierno del Estado y sus respectivas dependencias. De igual forma tiene una legitimidad con la sociedad civil y los líderes y miembros de las comunidades[14]. Pero esta relación principalmente con el Gobierno del Estado a las vísperas de un cambio de administración puede terminar siendo contraproducente si no es claramente manejada[15].

En el tanto el programa conjunto, entiéndase actualmente cada resultado, no logre separar los propósitos del actor gubernamental con sus propios, la imagen pública puede determinar que el mismo se ha politizado. Con esto se quiere decir, que el programa tiene un alto riesgo de asociarse al gobierno saliente, generando dificultades de transición entre los cambios de administración en el 2012. Para minimizar este potencial riesgo es adecuado alternar las sedes de las reuniones de gestión del PC; visualizar más las alianzas municipales y con otros actores claves para que el programa tenga una postura autónoma que facilite su transición hacia la nueva administración.

En este sentido, el programa también ha mostrado una apertura por escuchar e incorporar iniciativas acorde con las necesidades que se presentan en las zonas de intervención acorde con la orientación del programa. Un ejemplo, fue el caso reciente presentado en el Comité de Gestión. Los líderes representantes de Ocosingo y Tila expusieron la situación urgente que se vive en sus comunidades por los problemas de salud, principalmente en las mujeres y los niños. Ante esta situación en el seno del Comité se acuerda constituir una mesa de salud integrada por miembros del Gobierno del Estado, el Coordinador del PC, la Secretaría de Salud, y los representantes de las poblaciones desplazadas para concretar una agenda de alternativas de solución.

Respecto al tema de la salud, este ha sido vinculado con la estrategia de cambio del programa en el resultado tres relativo al mejoramiento de las condiciones de vivienda

[13] Una de estas mesas ha sido el Comité de Gestión. En este espacio se logró constatar que los líderes indígenas representantes de sus comunidades lo ven como una oportunidad para hacerse escuchar de forma permanente. Su participación en este Comité de reunión que se ha realizado cinco veces les permite exponer sus demandas ante la presencia de los diferentes representantes de los poderes del gobierno público (gobierno del Estado, Procuraduría, Poder Judicial, Diputados). De ahí la importancia de regular estas reuniones de forma más periódica que el trimestral (primera reunión se realizó el 24/05/10) y que cada vez como parte de la estrategia de salida sean los otros actores quienes asuman el liderazgo de la reunión.

[14] La experiencia del equipo ha demostrado que la mejor forma de ganar esos espacios de credibilidad en la región después de 17 años de relativo abandono es a través del acercamiento con los líderes institucionales que han permanecido en la zona. Uno de estos actores son los representantes religiosos que tienen un fuerte liderazgo en la región.

[15] En las entrevistas efectuadas a diferentes líderes de la zona sobre el cambio de administración explicaban que es una costumbre general que la nueva administración, la cual vaticinan será asumida por otro partido político, desestime las acciones de la anterior administración. Por lo tanto, cuanto más identificada este una iniciativa con la actual administración mayores dificultades de una transición podría presentarse.

principalmente para las mujeres y los niños. La proporción de viviendas con piso de tierra es de 100% y se asocia con una mayor incidencia de enfermedades parasitarias como la anquilostomiasis que afecta primordialmente a mujeres y menores. Igualmente, la disponibilidad y acceso al agua es del orden de 28%. Con respecto al saneamiento, casi dos tercios de la población usa letrinas tradicionales de pozo y un 15% defeca en el piso, sin contar con algún sistema sanitario de eliminación de excretas.

En el tema de género la propuesta identifica medidas específicas que promueven la igualdad de género de forma transversal en los tres resultados. Estas medidas se plantean fundamentalmente en paliar la discriminación adicional que sufren las mujeres desplazadas por razones de género y etnia; formar a mujeres profesionales de la justicia e incrementar su presencia en el sistema judicial, penitenciario y en las fuerzas de seguridad; realizar intervenciones generales de reducción de la pobreza, que sin embargo, tienen un impacto diferencial superior en el incremento del bienestar y la salud de las mujeres y lograr una participación de las mujeres en los talleres con radios comunitarias y de diálogo y prevención de conflictos. El documento del Programa articula medidas para prestar especial atención a los hogares cuya jefa de familia es una mujer.

En el tema de pobreza esta relacionado directamente en mejoradas las condiciones de vivienda y el incremento de los ingresos a través de los proyectos productivos. En la región se consignó que la proporción de viviendas con piso de tierra es de 100%, El promedio de habitantes por vivienda es de 6.1, hacinamiento y la prevalencia de desnutrición en niños es del orden de 52.2 % de la talla para la edad. En las localidades de población desplazada, el promedio de años de escolaridad para los hombres de 15 y más años de edad, es de 4.19, mientras que el 22.3% no tiene escolaridad alguna. Por su parte, en las mujeres del mismo grupo de edad el promedio de años de educación es de 2.28 y casi la mitad (43%) no tiene algún grado de escolaridad.

La pertinencia del programa en el abordaje propuesto en los temas de pobreza, salud y género infiere que la vinculación a la consecución de los Objetivos de Milenio está asociado a la 1) erradicación de la pobreza extrema y el hambre, 3) Igualdad de Género y empoderamiento de la mujer, 4) Reducción de la mortalidad infantil, y 5) salud materna.

Sin embargo, se adolece de un análisis de vinculación entre los ODM propuestos y la estrategia de cambio del programa que asegure un grado de asociación directa[16]. De tal forma, que al finalizar el programa conjunto se pueda evidenciar la contribución del programa a los ODM en función de las metas e indicadores de los ODM.

Es por esta razón que 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. Particularmente el vinculado a salud materna y reducción de la mortalidad infantil.

[16] La asociatividad directa entre los ODM y la estrategia de cambio del programa no fue solicitado por el MDGF ni el país se ocupo de realizarlo. Prácticamente en el diseño del programa lo que aparece es el enunciado a que ODMs estará vinculado. Esta ausencia de análisis conllevó posteriormente al MDGF mediante los informes de seguimiento semestral a solicitar la visualización de los ODM de forma detallada.

Igualmente el ODM de educación, incluido en el PC mediante el informe semestral, debe realizársele un análisis de vinculación con el programa de acuerdo a su alcance.

Como se comentaba en el tema de salud, parece que el análisis previo apunta a que se contribuirá con estos ODM sobre el alcance del resultado 3 asociado a las mejoras en las condiciones de vivienda (piso, fogones ecológicos, lavados, sanitarios) que un uso adecuado podrían contribuir a mejorar la salud de las mujeres y niñas(os) y la familia en general. Situación que se podría manifestar en los ODM de salud precitados.

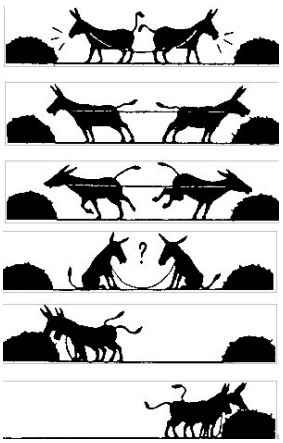
La pregunta que surge es cual es la relación de esto con la estrategia de cambio propuesta para la prevención de la violencia y la construcción de la paz.

Si esta postura de análisis persistiera sería promotora de lo citado más arriba sobre el asistencialismo, es loable la intención pero no parece corresponder al objeto del programa visto bajo una visión conjunta.

La sugerencia es que si no hay una clara relación de contribución al alcance de estos ODM desde la perspectiva de la estrategia de cambio de forma integral es adecuado centrarse en los ODM de pobreza y género sin desmedro de entender que las acciones pueden mejorar las condiciones de salud de las mujeres y los niños(as) y familia en general (“efectos no previstos“).

Para lograr un abordaje que responda tanto a los objetivos del programa como ventana temática y a los ODMs se aconseja que estos últimos sean enfocados de tal forma que trasciendan su concepción delimitada en las metas e indicadores. De tal manera se hagan coincidir desde el paradigma del desarrollo humano.

V. Fase de implementación del programa conjunto



Centrarse en lo que uno quiere es clave para el éxito de un programa. Pero ese querer debe ser conjunto, en el tanto comprendamos que deseamos lo mismo[17]. De tal forma que la valoración de la eficiencia y eficacia de este programa debe realizarse sobre una concepción conjunta. De tal manera que se acuñe el concepto de eficiencia conjunta y eficacia conjunta.

La gestión de un programa debe estar basada en la calidad del equipo de trabajo, la coordinación y el liderazgo. El estilo de gerencia y el compromiso son aspectos fundamentales para una gestión efectiva. A la luz de la gestión de este programa es destacable concluir que hay un equipo de trabajo profesional, dedicado a tiempo completo al programa, con experiencia y compromiso bajo un

[17] Para lograrlo es importante que el equipo de trabajo este sensibilizado sobre cada resultado del programa. Esto significa una retroalimentación continua por lo cual deben tenerse adecuados canales de comunicación interno.

liderazgo. Para mejorar su gestión al interior y con relación a las sedes centrales de las agencias que manejan el aspecto administrativo han constituido manuales de operación. De igual forma, es importante la confianza y apertura que las sedes de las agencias permitan a la gestión del programa en Chiapas.

Una característica común en los programas es su prevalencia única hacia una gestión programática y financiera. Es así, como la mayoría de los programas se gestionan principalmente a través de los planes de trabajo anuales. Por lo cual, la operación gira sobre su gestión programática y financiera. Aunque esto es importante si el programa solamente se focaliza en esto limita la gestión para lograr resultados[18].

Eficiencia conjunta del programa

Hay un periodo de operacionalización del PC que abarca aproximadamente un lapso de 6 a 9 meses. En este periodo se inicia la conformación de la unidad de coordinación y del equipo del programa que forman parte de la Oficina de la ONU en Chiapas. Este equipo inicia la ejecución del PC en la zona. Su organización de funcionamiento se ha distribuido en relación a los tres resultados del programa. De tal forma, se han asignado responsables para la implementación de cada resultado. El desembolso de los recursos financieros ha tenido como guía los respectivos planes de trabajo anuales.

De los US$6.5 millones de dólares asignados, el programa ha recibido el 71.6% de los recursos, de los cuales el 47.4% se han ejecutado y un 22.4% se han desembolsado después de dos años de operación[19]. Con respecto a los US$4.6 millones transferidos el programa ha ejecutado el 66.2% y ha desembolsado el 31.3%.

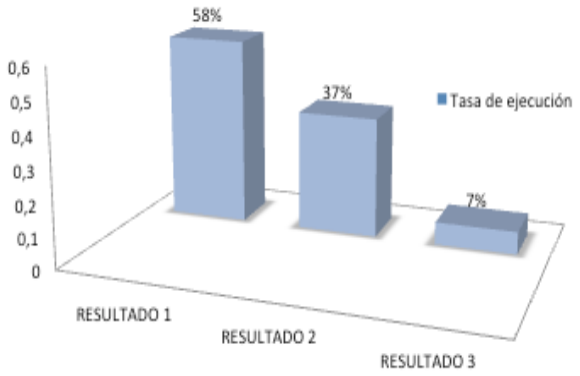
De lo anterior se desprende que hay una brecha significativa entre los recursos financieros ejecutados y los desembolsados (representado por las flechas en la gráfica). Esto amerita una revisión para detectar las razones que explican esta situación.

[18] Es cuando se habla en el largor popular de que el programa tiene el síndrome del "activitis", es decir esta centrado en sacar las actividades lo que suele generar desconsuelo para quienes quieren actuar bajo la gestión de resultados. Aquí el peso de la frase estar ocupado no genera resultados adquiere suma relevancia. Igualmente valiosos resultados son minimizados o invisibles al tener una orientación tradicional de rendición de cuentas en función exclusivamente del plan de trabajo.

[19] La interpretación de los recursos ejecutados se entiende como la sumatoria de los recursos financieros comprometidos más los recursos financieros gastados. Los recursos financieros desembolsados son los recursos gastados.

Este ha sido un compromiso que asumieron los representantes de las agencias para tomar las medidas correspondientes.

La eficiencia del programa por resultado a julio 2011, medida a través de la tasa de ejecución financiera indica que el resultado 1 relativo al acceso a la justicia alcanza el 58%. Mientras el 37% de los recursos financieros del componente de cultura y educación se había ejecutado. El caso que llamo mucho más la atención es que el resultado 3 correspondiente a la autoconstrucción y los proyectos productivos que alcanza solamente el 7%.



La "eficiencia financiera" del programa por producto como un insumo para la planeación del tercer año indica para el resultado 1, los productos 1 y 2 referentes al 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 y la iniciativa de ley del desplazamiento interno forzado se han ejecutado al 100% de sus recursos presupuestados planeados; el resultado 3 relativo a la procuración e impartición de justicia estatal y municipal en la zona de intervención fortalecida tiene un 72.2% de recursos ejecutados. Esto último se debe a que hay dos actividades programadas en el último trimestre del segundo año del programa y una de estas actividades corresponde a equipamiento de oficinas. Finalmente, el producto 4 sobre el sistema de seguridad municipal fortalecido en los municipios de la zona de intervención registra un 3.8% de ejecución financiera del total de US$68.700 dólares asignados. Aunque de acuerdo a la reformulación este producto disminuyó su presupuesto original en un 25.3%, dejando un monto de US$50.000 dólares. La programación de este producto están planteadas para el III y IV trimestre del segundo año. Lo cual es indicativo del porcentaje de ejecución financiera.

Para el tercer año, de acuerdo a la programación original, el resultado 1 tiene un monto de US$149.500 dólares para su operación. El principal desafío esta consignado en que la mayor acción de este resultado estará concentrado en los municipios de intervención y los cambios administrativos que se avecinan en los municipios y las dificultades inherentes de trabajo con ellos se convierte en un factor decisivo de atención para continuar garantizando la "eficiencia financiera" de este resultado.

Respecto al balance financiero del resultado 2 sobresale que el producto 1 relativo a las capacidades creadas y fortalecidas de comunicadores y líderes activos en procesos de generación de contenidos mediáticos sobre cultura de paz se ha ejecutado financieramente en el 100%. En relación al producto 2 referente a 13 localidades del Estado de Chiapas la población se sensibiliza en temas de cultura de paz, diálogo democrático y construcción de consensos se reformula y plantea en el producto 5 y 6. En este contexto, se plantea el producto 3 relativo a una 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. Este producto 3 tiene un 23% de los recursos ejecutados, sin embargo hay dos actividades importantes presupuestariamente hablando que inician hasta el IV trimestre, por lo tanto, en términos de programación efectiva se ha ejecutado el 44.8%.

En relación al producto 4 sobre los insumos generados para el diseño de políticas públicas e instrumentos jurídicos para la atención a población desplazada se registra una ejecución del 78.5% de los recursos financieros en los primeros dos años. Igualmente el producto 5 referente a los mecanismos y espacios de diálogo interinstitucional para la prevención de conflictos en la zona de intervención implementados y fortalecidos ha ejecutado el 35.7%. Por otra parte, el producto 6 relativo a la puesta en marcha de una estrategia de intervención educativa y de fortalecimiento en cultura de paz registra una ejecución del 31.3%. Finalmente, el producto 7 sobre las capacidades de los actores institucionales y formadores de formadores fortalecidas en metodologías sobre cultura y pedagogía de la paz tiene una ejecución del 24.4%.

Acorde con estos últimos datos porcentuales relacionados a la ejecución financiera después de prácticamente dos años de operación, resulta fundamental realizar en el ejercicio de la planificación del tercer año un examen para tomar medidas de previsión y aceleramiento de la gestión. Esto significa la revisión presupuestaria, la proyección financiera del comportamiento de ejecución para los productos 6 y 7 para tomar decisiones gerenciales asociadas a la gestión de una “eficiencia financiera“ de estos productos.

En relación al resultado 3, el producto 1 sobre la estructura comunitaria capacitada en la autoconstrucción para el mejoramiento de la vivienda e infraestructura comunitaria lleva una ejecución financiera del 24.6%; mientras el producto 2 referente a las comunidades beneficiarias habrán sido dotas de infraestructura para el mejoramiento de vivienda, saneamiento y se rehabilitarán espacios para convivencia comunitaria registra un 3.2% de recursos financieros ejecutados; igualmente en el producto 3 asociado a las comunidades con población retornada o reubicada han sido dotadas de herramientas, técnicas, e insumos para la reactivación de la economía local tienen un 13% de recursos financieros ejecutados. Este es el resultado que en términos de “eficiencia financiera“ en sus tres productos requiere mayores esfuerzos de gestión.

En las entrevistas realizadas al personal del PNUD principal responsable de la ejecución financiera del resultado 3 indicaban dos factores que han causado este desfase de ejecución financiera. Uno esta relacionado a la preparación de los términos de referencia para la contratación de la autoconstrucción y otro al proceso administrativo que se tiene que llevar a cabo para la contratación. Había una falta de claridad sobre cual era el camino más adecuado para este proceso de contratación.

Las medidas correctivas que se asuman deben estar orientadas al aceleramiento de la gestión. La indagación inicial sugiere que una de las razones de la brecha financiera esta determinada por largos periodos de gestión en la preparación de los términos de referencia o en el proceso administrativo que conlleva su contratación.

El cerrar la brecha es importante pero no es la única acción que el programa debería realizar para mejorar su gestión financiera en términos de eficiencia. Un alto del programa importante fue en la propuesta de reformulación que condujo hacia una focalización de los esfuerzos en el área geográfica y la determinación de las comunidades beneficiarias en microrregiones. Entendiendo que los ritmos de implementación del programa son diferentes a los de las instancias públicas adquiere relevancia fortalecer la presencia del programa en las comunidades de forma permanente.

Eficacia conjunta del programa

En cuanto a la eficacia conjunta del programa se valora al examinar la información relativa a los efectos de forma conjunta alcanzados por el programa[20]. Tal empresa es difícil de conducir bajo los parámetros actuales de medición del progreso del programa asociados a los productos y actividades. Aún así, si se han logrado prácticas que han logrado sinergias entre las acciones y se han detectado otras que potencian la articulación e integración de los procesos llevados a cabo[21].

Estrategia de intervención orientada al marco de resultados

Es natural en la gestión de un programa que la formulación inicial varíe en función de la nueva evidencia provocada por los cambios producidos en nuestra realidad social.

La reformulación plantea que el PC tiene una estructura programática reflejada en el nuevo marco de resultados que indica una correlación de 3 resultados (efectos), 24 productos y 85 actividades[22]. La valoración de la calidad del marco de resultados está determinada por la claridad y entendimiento de los efectos (llámese resultados en el PC) y productos y si son "SMART[23]".

Los tres resultados del PC se han mantenido incólumes en el programa. Esto puede conducir a un análisis parcial de la reformulación y limitación del análisis bajo la teoría de cambio planteada originalmente. Una de estas razones versa sobre la evidencia que la propia formulación inicial se realizó de forma tal que propiciaba dificultades de articulación (coherencia). Entiéndase que el adecuado análisis de resultados propicia un mejor entendimiento entre todos los participantes importantes y relevantes para mejorar la articulación bajo una visión común[24].

[20] Llegar a esta concepción resulta promisorio para identificar y documentar los valores agregados que genera un programa conjunto más allá de las innovaciones plasmadas en su marco de resultados. Esto significa mostrar como trabajar de forma conjunta sobre un modelo permite cambiar las condiciones de vida de las personas, familias, comunidades y sociedad en general.

[21] Por ejemplo se ha identificado la sinergia entre el proceso de autoconstrucción y la comunicación para el desarrollo a través de la radio comunitaria. Estos ejemplos son importantes para la articulación de proyectos comunitarios que permitan visualizar al programa en un conjunto de esfuerzos de carácter integral.

[22] Sin embargo, posteriormente hay un ajuste programático que termina planteando 13 productos y 78 actividades.

[23] En la sección de anexo se define el concepto de marco de resultados SMART.

[24] Una forma más fácil de comprenderlo es con el siguiente símil, convirtamos al programa conjunto en una orquesta sinfónica. El documento de programa conjunto es la partitura que se ha compartido entre todos los miembros de la

Es interesante rescatar del trabajo de campo las diferentes posturas que se presentaron sobre lo que era más importante en el programa conjunto, sin que esto fuera motivo de investigación. Inclusive en el mismo Comité Directivo Nacional se plantearon posturas que hacen destacar unas cosas más que otras. Por una parte actores importantes de la gestión del programa con un papel más bien de articulador comentaban que lo más importante del PC es la propuesta de ley. Otros que el PC esta apostando más a la autoconstrucción o que el componente de educación o cultura termina siendo poco importante porque no se esta dando a entender.

Por lo tanto, se sugiere realizar un esfuerzo de comprensión de los resultados (efectos) de forma conjunta. De modo que el equipo del programa bajo los actuales resultados pueda concebir un modelo de intervención. Es valioso promover espacios de encuentro entre el equipo para entenderse y buscar sinergias en sus trabajos como una costumbre.

Para lograr esto se sugiere que la estrategia de abordaje del programa se oriente hacia las comunidades. Con esto lo que se quiere decir, es que el equipo de trabajo logre pensar en la estrategia de intervención de forma conjunta en cada comunidad como una práctica cotidiana. Por ejemplo, en adelante se informaría sobre los resultados alcanzados en Ocosingo, se tomarían decisiones articuladas para la estrategia de intervención en Tila y se obtendrían lecciones aprendidas de la actuación conjunta del programa en Tumbalá.

De acuerdo a las entrevistas realizadas se concluye que las agencias que trabajan directamente en las comunidades manejan su propia agenda. Por ejemplo, UNICEF bajo su estrategia de abordaje esta presente en la mayoría de las comunidades, mientras UNODC, UNESCO y PNUD están presentes en menos microrregiones.

Por otra parte, el abordaje en las comunidades no necesariamente significa que se vean beneficiados los miembros de las familias. De tal forma que no hay garantía que la familia que fue beneficiada en la autoconstrucción, los miembros menores sean beneficiados de los talleres culturales o que un menor de esa familia que no ha asistido a la escuela sea identificado para propiciar su reinserción al centro educativo.

Por eso, es aconsejable que exista la posibilidad de coordinación por comunidad. Una forma podría ser que el actual equipo de especialistas asuma además de las responsabilidades generales por resultado, la supervisión por municipio. De tal manera que la coordinación en el terreno tenga una supervisión común. La intención es evitar que cada uno ande por su lado de forma independiente y sin una articulación funcional.

orquesta. Esta partitura esta llena de notas musicales como nuestro documento esta lleno de efectos, productos y actividades. Para concebir que las notas musicales generaran una obra musical con sinfonía se ha requerido comprender que al tocar los instrumentos musicales de forma conjunta se logra generarla. Igualmente para lograr concebir que el programa conjunto logrará alcanzar efectos es necesario visualizar la concatenación de sus productos y actividades de tal forma que se logre la armonización. Esto se puede lograr a partir de una comprensión conjunta de hacia donde se va con el programa y entender que solamente un instrumento musical aunque sea bien administrado no generará una obra musical orquestal.

Cuando se realizó la visita de campo en las comunidades Yixthié y San Rafael donde se visitaron varias familias para ver la autoconstrucción (pisos firmes y estufas ecológicas), se observó que habían familias que no empleaban la estufa ecológica o aquellas que habían conservado la anterior también la empleaban de forma alternativa. Al escuchar las razones del porque no la usan parece que la que más reúne certeza está en el temor por el empleo de la estufa ecológica porque podría explotar por su estilo cerrado a diferencia de la estufa tradicional[25]. De igual forma argumentaban que los platos de la estufa saltan cuando se calienta.

En este sentido, otro aspecto importante es el acompañamiento continuo del equipo del programa conjunto hacia las ONGs u organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo: Boca de Polen, Enlace, CAMADDS) que actualmente son las responsables de la metodología que se está llevando a cabo en las comunidades tanto en la comunicación para el desarrollo y la autoconstrucción asociada a las viviendas. Por cuanto, mayor aceleramiento en la gestión implica mayor capacidad de gestión en el campo. Esto quiere decir, que se debe garantizar que las acciones concluidas por las ONGs no queden en un segundo plano a la luz de las nuevas acciones en las otras comunidades. Para garantizar que esto no suceda la actual estructura de operación del programa es insuficiente[26].

Un encuentro con los actores municipales[27] de Salto de Agua se constato que se requieren mayores esfuerzos de coordinación y mejores mecanismos de participación. En el tanto se considera que son actores estratégicos para la continuidad de acciones que se vienen implementando con la contribución del programa.

En el contexto de la estrategia de intervención, al realizar la entrevista al representante de CAMADDS y por otro lado al punto focal del PNUD en Chiapas se valoró la importancia de entender los productos o actividades indicativas del PC como proyectos. Así como se refiere en el programa hacia los proyectos productivos. La naturaleza de la conversión de los productos o actividades indicativas a proyectos es para facilitar la concreción del programa en los municipios.

El alcance del programa, el tiempo restante para su ejecución y los cambios en la administración pública que se avecina el próximo año sitúa al programa ante el desafío de lograr una mayor efectividad sin menoscabo de los procesos metodológicos llevados a cabo en lo nacional y local.

La efectividad del programa bajo una mayor presencia en lo local debe promoverse sobre un fomento de alianzas estratégicas comunales y más espacios de encuentro.

[25] Con la estufa tradicional que gasta más madera para la combustión por su forma abierta genera un hollín que afecta la salud de las mujeres y niños principalmente porque son los miembros de la familia que más pasan en está zona. También hay la conjetura de que la propensión a usar más la estufa tradicional esta asociada al arraigo cultural de la señora que cocina. Al final es un tema de costumbre.

[26] Consecuente con lo dicho, la propia Unidad de Coordinación y el equipo de trabajo consiente de los desafíos de gestión del programa se ha venido fortaleciendo con mayor personal. Correspondiente a este esfuerzo es adecuado visualizar el reenfoque en lo comunal para descentralizar su estructura de gobierno.

[27] Entre los presentes estuvo el Presidente Municipal de Salto de Agua, la Delegada del DIF en la región, la Delegada de Gobierno del Estado y la Delegada de la Secretaría de Desarrollo Social.

Un ejemplo son las Casa de la Cultura, las cuales han brindado su apoyo, y se espera que continúe en el largo plazo brindando la colaboración necesaria a las comunidades.

La efectividad y pertinencia técnica se dosifican en función de las metodologías participativas que tienen el propósito de transferir conocimiento para enseñar a las comunidades a construir su propio porvenir[28] y de igual forma a las instituciones y agencias a intercambiar conocimientos. El programa apunta a esta forma. Se rescatan las diferentes metodologías participativas y de enseñanza en todos los componentes del programa. Una de las formas ha sido a través de las propias organizaciones de la sociedad civil presentes en la zona.

Este valioso esfuerzo de efectividad y pertinencia es propiciado por la Unidad de Coordinación y los especialistas.

La consolidación de las metodologías requiere tiempo al concebirse como un proceso participativo, de aprendizaje y cambios culturales. Sobre esto, los principales actores que llevan a cabo estos procesos coinciden en la necesidad de lo propicio de tener mayores tiempos. Si sumamos esto a la necesidad que se le presenta al programa de acelerar su ejecución financiera se puede presentar una disputa entre las metodologías llevadas a cabo como un proceso y la ejecución financiera. El balance entre ambas requiere claridad del alcance de la metodología, la lectura acertada del tiempo y el respeto a este proceso desde un ángulo de ejecución financiera[29].

Nuestra realidad histórica nos enseña que en los cambios de administración suele prevalecer una nueva agenda política, la cual muchas de las veces desconoce o quiere desconocer lo actuado con anterioridad. Este programa conjunto no escapará a esta circunstancia y se vislumbra una situación de cambio en la administración en México en diferentes niveles políticos (Federal, Estatal, Municipal) en el año 2012[30] que afectaría la evolución de las acciones del programa y puede incrementar el riesgo de la efectividad del programa y la sostenibilidad política de las principales acciones del programa conjunto.

Es en este sentido se considera que la consolidación de las metodologías llevadas a cabo principalmente en lo comunal pueden ser una valiosa herramienta para minimizar los riesgos ante una nueva administración.

[28] Es importante tener presente que los proyectos del programa deben respetar la cultura y las tradiciones indígenas, lograr cambios pero que su identidad como indígenas no se vea afectada.

[29] Será una verdad que a medida que avancen los programas conjuntos en general a su recta final de cierre financiero y técnico se tendrá una mayor presión por la ejecución financiera. Se partirá de la concepción única que la devolución de los recursos financieros es una muestra de mala gestión. El respeto a un proceso puede verse comprometido.

[30] De igual forma se vislumbra una interrupción de la gestión del programa conjunto. La dimensión de la interrupción por un gobierno que sale y otro que toma posición se debe visualizar para tomar las medidas correctas de atenuación ante la consolidación de las principales acciones llevadas a cabo en el programa. De ahí, la recomendación de la realización de un análisis de riesgos que puede ser acompañado en el último plan de trabajo como programa conjunto del MDGF y su respectiva estrategia de salida.

Por otra parte, hay una corresponsabilidad de las agencias del SNU en el nivel político por colaborar en minimizar los efectos que podrían generarse por una nueva administración. De la misma forma que les corresponde prever la posible proyección de la continuidad de los procesos llevados a cabo que han generado resultados exitosos.

Los Representantes de las Agencias del SNU participantes del programa son corresponsables de la continuidad de los principales procesos que se tiene la evidencia que son exitosos o se prevén exitosos. Entendiendo que son procesos de mediano y largo plazo los cuales requieren un acompañamiento. De tal forma que se convierten en un compromiso para el SNU garantizar su continuidad.

Se requiere de los valiosos esfuerzos políticos de la ONU para que por los diferentes mecanismos existentes (MANUD, proyectos de coordinación, alianzas estratégicas con actores claves) se prosiga. Para lograrlo se recomienda que se trace en la planificación del tercer año, la planificación de un cuarto año con los recursos financieros de las instancias públicas y de las agencias de acuerdo a sus programaciones.

Análisis de resultados[31]

Resultado 1. Mejorar el acceso a la justicia penal.

Productos asociados	Tasa de ejecución financiera (julio, 2011)	Agencia del SNU
Iniciativa de ley de desplazamiento interno en el Estado elaborada, promocionada y debidamente cabildeada. La procuración e impartición de justicia estatal y municipal en la zona de intervención es fortalecida. Sistema de seguridad municipal fortalecido en los municipios de la zona de intervención del Programa.	58%	UNODC

Las acciones de Acceso a la Justicia para la población desplazada están dirigidas principalmente a jueces/zas de conciliación indígena, ministerios públicos, presidentes/as y policías municipales de la zona de intervención. Esto tiene la finalidad de mejorar la estructura y capacidades técnicas de la procuración e impartición de justicia en las fiscalías y juzgados de los municipios meta del programa. Para esto se orienta el programa a la sensibilización de la defensoría de oficio del Estado de Chiapas, con lo cual se mejore la atención a la población desplazada y demás población vulnerable.

El programa conjunto en su estrategia de cambio apunta con acierto a la restitución de los derechos a través de una propuesta de ley sobre el desplazamiento interno de ámbito nacional.

[31] En el anexo se presenta una tabla detallada de los principales resultados del PC según efecto y producto. Es importante aclarar que los principales resultados se deben interpretar en el contexto de un proceso que esta en su etapa final.

Para esto, ha convocado a un grupo de expertos de la academia, investigadores, miembros de la sociedad civil y agencias participantes del programa incluyendo el apoyo de ACNUR, ha venido trabajando desde finales del 2010 en la elaboración de un documento que contiene una serie de recomendaciones, sugerencias y observaciones que cumplen con todos los estándares internacionales, las cuales se pretende sean incorporadas a la propuesta de ley.

Mediante la entrevista efectuada al grupo de expertos sobre el documento de referencia, a representantes de UNODC y el punto focal para el PC, así como la coordinación del programa, como la lectura de la documentación base referida al tema, se concluye principalmente:

i) El documento viene a llenar el vacío sobre la ausencia de discusiones y análisis del desplazamiento interno forzado de forma sistemática por académicos como la UAM, UNAM, la sociedad civil, y las instancias políticas.
ii) Ha sido por la instrumentación del documento para el proyecto de ley que se ha generado una serie de productos como los contenidos periodísticos del tema, foros, bancos bibliográficos, observatorios, etc.
iii) El documento se convierte en el primer instrumento normativo-jurídico en México con las posibilidad de transcender en toda la República.
iv) La metodología participativa llevada a cabo por UNODC junto con el grupo de expertos ha permitido la institucionalidad de la discusión del tema propiciando mejores espacios para fomentar la política pública. Se propicia la generación de un mayor conocimiento del tema para influir en la política pública.
v) El documento recoge la multiculturalidad de la región e incluye dentro de la propuesta la constitución de un comité interinstitucional de la población interna desplazada, como instancia garante del cumplimiento de la propuesta convertida en ley.
vi) Hay una propuesta de Ley de desplazamiento interno que surge como iniciativa del Gobierno del Estado en ocasión del Foro de diálogo sobre cultura de paz, desarrollo local y desplazamiento interno de personas celebrado en marzo 2011 y organizado en el marco del programa por PNUD. Esta propuesta obvia el documento trabajado desde el 2010.
vii) La principal lección aprendida esta en que con el trabajo coordinado y el respeto por los procesos llevados a cabo entre el mismo programa se hubiera evitado acciones que muestran desinterés por lo avanzado.
viii) Una buena práctica fue la conformación de un grupo de expertos y la metodología participativa seguida para generar un documento que aborda el tema del desplazamiento interno forzado de una manera que incidirá en la política pública.
ix) El mayor desafío de este resultado esta en la efectividad de la ley cuando sea aprobada y entre en vigencia. De tal manera, es una oportunidad para el programa la divulgación de la propuesta en el afán de generar la sensibilización entre las autoridades del estado de Chiapas.
x) Por otra parte, se plantea un plan de formación dirigido a más de 100 jueces/zas y agentes del ministerio público en temas de derecho indígena, procuración e impartición de justicia. Igualmente se elaboraron y aplicaron planes de capacitación a la fiscalía orientados a mejorar el sistema de justicia.

El cobijar las acciones puntuales del programa de forma integral y con metodologías participativas bajo el amparo de la nueva ley y la generación de capacidades para formulación de política pública permitiría darle el sentido de pilotaje o modelaje a la intervención en los municipios. De tal forma se pueda concebir su replicabilidad.

En la medida que las acciones sean aisladas, desarticuladas y alejadas de un amparo político-legal estarán más distantes de su replicabilidad al no concebirse primero como un modelo y segundo al no haber sustentado su pertinencia a través de la legislación nacional o la política pública al hablarse de restitución de los derechos de los pueblos desplazados.

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

Productos asociados	Tasa de ejecución financiera (julio, 2011)	Agencia del SNU
Capacidades creadas y fortalecidas de comunicadores y líderes activos en procesos de generación de contenidos mediáticos sobre cultura de paz. Estrategia de creación y/o fortalecimiento de capacidades juveniles locales a nivel comunitario. Insumos generados para el diseño de políticas públicas e instrumentos jurídicos para la atención a población desplazada. Mecanismos y espacios de diálogo interinstitucional para la prevención de conflictos en la zona de intervención implementados y fortalecidos. Puesta en marcha de una estrategia de intervención educativa y de fortalecimiento en cultura de paz, desde el ámbito formal y no formal, tomando en cuenta el contexto sociocultural. Capacidades de los actores institucionales y formadores de formadores fortalecidas en metodologías sobre cultura y pedagogía de la paz.	37%	UNESCO UNICEF PNUD UNODC

La construcción de una cultura de paz a través de la educación informal-formal, una cultura y comunicación hacia el desarrollo disminuye la conflictividad y restituye el tejido social.

El programa mediante la radio comunitaria y centros multimedia, la educación artística, cohesión social e interculturalidad, deporte y el diplomado para fortalecer las metodologías sobre cultura y pedagogía de paz en las escuelas y comunidades es que particularmente UNESCO ha colaborado en la estrategia de intervención del PC.

Uno de los principales factores integradores del programa es la construcción conjunta de una cultura de paz. Este resultado es por naturaleza el bastión donde se presenta visiblemente la transversalización de la interculturalidad en el programa. Es importante destacar que en el programa conjunto se mostró un total respecto por generar un proceso de autogestión bajo un claro concepto de la cosmovisión de las comunidades indígenas.

De las entrevistas realizadas al equipo de UNESCO, a los jóvenes beneficiarios del taller cultural en Ocosingo, a los líderes comunales, a la ONG Enlace encargada de realizar los talleres culturales, al representante de la ONG Boca de Polen encargada de

la radio comunitaria, y a la Secretaria de Educación del Estado de Chiapas, y la lectura de la documentación base referida al tema, se concluye principalmente:

i) Ha sido a través de los talleres culturales y creativos con un enfoque de género bajo una cultura para el desarrollo que se abran espacios de encuentro entre los jóvenes de diferentes comunidades. Los jóvenes en Ocosingo que llevan cursos en grafiti, diseño publicitario por ejemplo han visto estos encuentros como una oportunidad de compartir y aprender un oficio de carácter cultural-recreativo que podría beneficiarles en términos económicos.
ii) Es una petición de los líderes comunales entrevistados, principalmente en Ocosingo, que se amplíen los talleres culturales y creativos al resto de miembros de la familia. En esta línea también se podría trabajar temas como la violencia de género con toda la familia en el marco de Pro-Arte y las cuñas radiales.
iii) Se realizó una formación de formadores en San Cristóbal de las Casas con jóvenes provenientes de las localidades de Ocosingo y Salto de Agua, esta fue una primera parte del programa de Educación en Artes, Cohesión Social e Interculturalidad en Chiapas. La siguiente etapa consistirá en el involucramiento de estos jóvenes en la formación de otros a nivel comunitario. Los maestros de ConArte, llevaron a cabo diversas reuniones académicas que permitieron finalmente consolidar conceptos como cultura de paz y multiculturalidad, diversidad que plasmaron en talleres de aprender con danza, ¡ah, que la canción! Música comunitaria en la escuela, fotografía para la memoria, video para la memoria y el programa interdisciplinario para la no violencia en la comunidad.
iv) Con el Programa “Deporte para la Paz” que actualmente han lanzado los TdR se pretende fortalecer las capacidades juveniles.
v) Se considera que los maestros pueden ser los portadores de la cultura de paz en las comunidades a través de las escuelas. Para esto se ha apostado al fortalecimiento institucional mediante un diplomado de cultura y pedagogía de la paz dirigido a las escuelas formadoras de los maestros y maestras en Chiapas.
vi) Se tiene evidencia mediante acta de resolución que a diciembre del 2010, que se había propuesto la opción de seleccionar a una de estas dos universidades: la Universidad Autónoma del Estado de México o la Cátedra UNESCO de Educación para la Paz de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador para el diseño e implementación del diplomado en al menos dos Escuelas Normales y a los maestros ubicados en la zona de intervención. Sin embargo, en el informe trimestral de seguimiento a junio 2011 se tenía pendiente la resolución.
vii) El desafío del diplomado esta en su inclusión en la currícula, de tal forma se institucionalice antes del cambio de administración del Gobierno del estado en el 2012 para evitar riesgos. Sin embargo, todavía el diplomado no ha iniciado su diseño e implementación.
viii) Bajo la concepción de la comunicación para el desarrollo, UNESCO se acerca a las comunidades para empoderar y fortalecer las capacidades de éstas a través de las organizaciones de base y los jóvenes.
ix) Con el establecimiento de un Comité Técnico en Ocosingo, este ha diseñado, producido y difundido materiales gráficos y spots de radio convocando a los jóvenes de los barrios con mayor número de familias desplazadas a un primer taller de sensibilización, con el fin de conformar los grupos de trabajo en las distintas disciplinas tomadas en cuenta para la estrategia de comunicación al desarrollo. Por ejemplo en conjunto con UNODC se tiene previsto a fututo trabajar sobre la temática de prevención de drogas. Esta es una actividad que desarrollaría UNODC en este resultado.
x) Una buena práctica promovida por UNESCO para la sostenibilidad son las alianzas estratégicas con actores institucionalizados como la Casa de Cultura. Igualmente, las

acciones dirigidas a las comunidades se realizan con un criterio de bajo costo, y el trabajo con las bases comunales (asambleas, comités de gestión, redes de comunicadores, etc.)

xi) El principal desafío es que la construcción de una cultura de paz es un proceso que conlleva más de tres años como fue concebido este PC. El enfocarse para dejar los cimientos sobre capacidades locales instaladas es la forma que garantizaría una continuidad del proceso hacia una cultura de paz duradera.

En el resultado 2 también se aborda por UNICEF el programa "Todos a la Escuela" que mediante el PC busca la restitución del tejido social a través del cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños a una educación de calidad. El apoyo consiste en fortalecer la acción municipal, principalmente de la Secretaría de Educación, por medio del intercambio de experiencias educativas exitosas y la construcción de redes de las instancias educativas de la región para mejorar el trabajo de profesionalización del docente que permee en una mejor calidad de la educación multigrado prevaleciente en la zona. Una efectiva coordinación educativa genera mejores mecanismos para la reinserción educativa de los niños y las niñas donde el maestro tiene un rol fundamental como portavoz y vigilante del cumplimiento de los derechos de la niñez.

De acuerdo a las entrevistas efectuadas a los representantes de UNICEF, a la Secretaría de Educación del Gobierno del estado de Chiapas, a la coordinación del PC y la lectura de la documentación base referida al tema, se concluye principalmente:

i) El abordaje estratégico de UNICEF a nivel municipal, Secretaría de Educación, tiene la orientación de generar conocimiento y sensibilización para influir en la política pública que permee de forma institucional en una mejor calidad de la docencia y las escuelas multigrado prevalecientes en la zona para mitigar la deserción escolar y garantizar los derechos de las niñas y los niños.

ii) Se ha realizado un estudio sobre la exclusión educativa, un diagnóstico y promoción de la inclusión educativa, apoyo a la gestión municipal en la preparación de la planeación municipal basada en resultados "construyendo una cultura de paz", un Foro-Taller de Intercambio de Experiencias Educativas Exitosas.

iii) Se ha realizado el III concurso de proyectos infantiles comunitarios "ejerciendo mis derechos" que presenta 3 proyecto infantiles en el municipio de Ocosingo, 1 en Tumbalá, 1 en Sabanilla y 1 en Tuxtla Gutiérrez.

iv) Se realizó en diciembre 2010 un taller de sensibilización y formación en derechos de la niñez hacia la inclusión permanente que trato el tema de la convención de los derechos de la infancia y fue dirigido a los Coordinadores Académicos de los Centros de Maestros y personal de la Secretaría de Educación del Estado de Chiapas.

v) Se fortalecieron los conocimientos y sensibilizó a los directores de los 31 Centros de Maestros en el tema de los derechos de la infancia, mediante 2 talleres de 45 horas y se sensibilizó a los integrantes de la Dirección Técnica de la Secretaría de Educación en el tema de los derechos de la infancia mediante un taller de 8 horas. Son valiosos los talleres pero la generación de conocimiento y sensibilización son procesos continuos, por lo cual es recomendable seguir las buenas prácticas interagenciales que puedan construir procesos conjuntos que permitan aumentar sus recursos y alcance.

vi) La mesa agraria del grupo de desplazados de Ocosingo y las mesas interinstitucionales con la población de desplazados de Usipá se han constituido en procesos de diálogo interinstitucional para una cultura de paz.

vii) Se elaboró un plan estratégico para que la estructura educativa de la región norte y la cabecera municipal de Ocosingo adquiera conocimientos sobre los derechos de la infancia.

viii) Una buena práctica se presenta en la gestión documental de UNICEF para el PC donde desarrolla relatorías de sus trabajos realizados. Esto tiene un valor significativo para la sistematización de la experiencia, de tal manera se pueda contar la historia del PC en sus acciones del componente educativo en Chiapas.

xii) Una buena práctica de gestión conjunta identificada se presenta en febrero 2011 cuando se plantea el proyecto CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo)-UNESCO y UNICEF para fortalecer los procesos formativos de los Docentes que operan en los 5 municipios para la inclusión con calidad educativa, la cultura y pedagogía de la paz y el diseño de una Serie Radiofónica sobre Cultura de Paz y Derechos de la Infancia para ser difundidos a través de las radiodifusoras de Santo Domingo , Palenque y Ocosingo.

ix) El desafío principal de UNICEF y que permea al resto de las agencias en su construcción de una estrategia conjunta es que dentro de su adecuada estrategia[32] logre asegurar que la misma llegue hasta los y las maestras de las escuelas donde el programa tiene el ámbito de intervención.

Por parte del PNUD en este resultado, puntualmente se orienta su colaboración en el Foro de diálogo sobre desplazamiento interno. Mediante el Foro se posicionó y sensibilizó sobre el tema de desplazamiento interno a las autoridades políticas del Gobierno del Estado y otras actores relevantes en la influencia de la política pública.

Uno de los resultados del foro fue la iniciativa de presentar una propuesta de ley por parte del Gobierno del estado. Esta situación en relación al documento elaborado por el grupo de expertos en el resultado uno ha generado una lección aprendida sobre la importancia del trabajo conjunto y el respeto por los procesos. Aparte de este suceso, se presenció en el comité de gestión una valiosa oportunidad para posicionar el documento ante las autoridades para que sea un insumo valioso a la propuesta de ley.

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

Productos asociados	Tasa de ejecución financiera (julio, 2011)	Agencia del SNU
Estructura comunitaria capacitada en la autoconstrucción para el mejoramiento de la vivienda e infraestructura comunitaria, con perspectiva de diversidad cultural y género en las localidades de intervención. Las comunidades beneficiarias habrán sido dotas de infraestructura para el mejoramiento de vivienda, saneamiento y se rehabilitarán espacios para convivencia comunitaria, fomentando la convivencia pacífica. Las comunidades con población retornada o reubicada habrán sido dotadas de herramientas, técnicas, e insumos para la reactivación de la economía local.	7%	PNUD

[32] Una de las razones del porque se maneja en el nivel municipal es bajo la argumentación de la rotación de maestros y maestras de las escuelas multigrado presentes en la región. De tal forma que la estrategia apunta a las autoridades del nivel meso para que sean multiplicadores de la formación.

Asegurar la seguridad alimentaria y la generación de empleos en un zona inmersa en la pobreza se convierte en una necesidad primordial para la comunidad. Entendiendo que la violencia social es un fenómeno multidimensional y que uno de los principales factores desencadenante son las condiciones paupérrimas de las poblaciones que sufren la pobreza, el programa mediante la orientación del PNUD principalmente se fija en su estrategia de cambio por mejorar las condiciones de vida de las familias y las comunidades desplazadas internamente a través de los proyectos productivos que mejoren los ingresos comunales y de las familias.

Por otro lado, el PNUD contribuye mediante la autoconstrucción en las viviendas, principalmente en pisos firmes, estufas ecológicas a mejorar las condiciones de las familias y en general de las comunidades en que interviene el PC.

De las entrevistas realizadas a los representantes del PNUD, la organización CAMADDS encargada de la autoconstrucción, beneficiarios de las comunidades de San Rafael y Yixthié del municipio de Salto de Agua, la coordinación del PC, así como de la lectura de la documentación base de referencia, se concluye principalmente:

i) Se ha brindado capacitación a 80 familias en Ocosingo y a 42 familias en Salto de Agua sobre la construcción para los pisos fijos y estufas ecológicas. Esto consiste en enseñar a las personas las técnicas de construcción y renovación de infraestructura de vivienda y de forma cooperativa con la comunidad (sus vecinos), lo cual generó que la misma población capacitada construyera sus infraestructuras de vivienda y comunitarias. Sería valioso dentro del proceso generar algún tipo de compromiso para que después de realizarlo en su propia comunidad puedan colaborar en otra, porque la autogestión se circunscribe a su propia comunidad (vecinos).
ii) La visita de campo reveló la importancia de darle seguimiento en las comunidades donde finalizó la autoconstrucción de los pisos fijos y las estufas ecológicas. Principalmente estas últimas donde varias familias no las empleaban. Por lo cual, debe ser una responsabilidad compartida del PNUD y CAMADDS dar un seguimiento técnico al proceso de autoconstrucción.
iii) En lo que respecta a la mejora del ingreso de la población desplazada, se elaboró de manera participativa un diagnóstico de proyectos productivos en las localidades de Yixthié y San Rafael, logrando identificar estrategias a desarrollar, como proyectos apícolas, ganaderos y para la mejora de la producción agrícola de subsistencia.
iv) Una buena práctica del PNUD es la convicción por las metodologías de autogestión tanto en la autoconstrucción como en los proyectos productivos que defiende. A tal grado que es una de las razones por las cuales tiene una baja ejecución financiera. Esto porque los TdR son particulares, la gestión administrativa es más compleja y requiere mayores tiempos internos de resolución.
v) Otra buena práctica son los materiales didácticos que están produciendo para la autoconstrucción, el proceso de capacitación con la gente en las comunidades. Igualmente con los proyectos productivos sesiones participativas para identificarlos y desarrollarlos.
vi) Uno de los desafíos es que la autoconstrucción o los proyectos productivos vistos de forma aislada pueden desvalorar la estrategia de cambio al poder convertir estas acciones en un asistencialismo desvinculado de la prevención de conflictos y la construcción de la paz.
vii) Otro desafío es que la implementación de la autoconstrucción y los proyectos productivos requieren tiempo y dedicación. Ambos temas están siendo llevados a cabo por CAMADDS. Es adecuado realizar un análisis proyectando el escenario cuando se este en los 5 distritos, todas las microrregiones con la autoconstrucción y los proyectos productivos en

su pleno auge. Este análisis debería permitir tomar decisiones sobre el alcance real de acuerdo a la experiencia previa pero con una agenda de trabajo mayor.

La transversalización de género en el programa

De acuerdo al "convenor" del MDGF sobre esta ventana temática y la propuesta inicial del PC se plantean medidas específicas que promueven la igualdad de género, con una dotación presupuestaria del 15.8% del total. Estas medidas se planteaban fundamentalmente en: (1) paliar la discriminación adicional que sufren las mujeres desplazadas por razones de género y etnia; (2) formar a mujeres profesionales de la justicia e incrementar su presencia en el sistema judicial, penitenciario y en las fuerzas de seguridad; (3) realizar intervenciones generales de reducción de la pobreza, que sin embargo, tienen un impacto diferencial superior en el incremento del bienestar y la salud de las mujeres y (4) lograr una participación de las mujeres en los talleres con radios comunitarias y de diálogo y prevención de conflictos. El documento del Programa articula medidas para prestar especial atención a los hogares cuya jefa de familia es una mujer.

De acuerdo a los datos a julio 2011 el 43% de los beneficiarios directos eran mujeres. Es una cifra importante que muestra el esfuerzo del programa por incluir el componente de género en las diferentes metodologías participativas.

Aún así, acorde con las medidas planteadas precitadas sobre el abordaje del programa en el tema de género es sumamente importante destacarlas en la agenda de trabajo del PC. Es adecuado en el apartado de seguimiento y comunicación hacer una distinción sobre el abordaje de género y los resultados que se están obteniendo.

VI. Fase de seguimiento y evaluación del programa conjunto

El programa conjunto contiene un marco de seguimiento, una estrategia de SyE y la aplicación de una serie de instrumentos y métodos de seguimiento que aplica en el campo. Igualmente se está preparando para la sistematización de la experiencia y hay una cultura por evidenciar lo realizado por medios fotográficos, videos y entrevistas en las comunidades.

Se han realizado esfuerzos por la construcción de una línea base inicial, contribuido a la determinación y registro de los beneficiarios y el mapeo de actores. Igualmente se preparan informes trimestrales y semestrales de seguimiento. Hay una cultura de rendición de cuentas asociado al cumplimiento de las actividades. Se práctica en las reuniones el ejercicio de tomar acuerdos. Han iniciado un proceso de contratación para la revisión y ajuste de los indicadores de resultados. El seguimiento en el campo es documentado y existe la cultura de la retroalimentación con el equipo.

El seguimiento en términos generales lo están realizando de forma prácticamente exclusiva las agencias del Sistema de Naciones Unidas. Es un seguimiento periódico pero focalizado a las actividades principalmente. Al no contar con una estructura formal

de funcionamiento participativo el seguimiento se limita particularmente al cumplimiento de los reportes que terminan convirtiéndose meramente en un requisito[33].

Esto conlleva a entender que el proceso de seguimiento informal que se lleva a cabo en el programa tiene baja participación y apropiación para la conducción y rendición de cuentas desde la óptica del logro de los resultados, por su poca utilidad.

El seguimiento para el logro de resultados debe propiciar las herramientas y los métodos para focalizar la gestión hacia las comunidades.

En las entrevistas realizadas y la documentación sobre seguimiento examinada se concluye que hay una ausencia de un seguimiento orientado por distrito/microrregiones y comunidades beneficiarias.

Por eso se sugiere que se prepare un balance de situación por municipio. En este balance se puede presentar lo realizado y lo planeado a realizar.

Calidad del marco de seguimiento

En cuanto al marco de seguimiento del documento del PC se plantea sobre una matriz que contiene los resultados, la definición de los indicadores, la línea base inicial, la meta, los medios de verificación, los métodos de recolección, los supuestos y riesgos.

Estos marcos de seguimiento formulados en el programa adolecen de un cronograma y presupuesto. Igualmente estos marcos de seguimiento no se hacen acompañar de un plan de seguimiento. Sin embargo, el PC ha formulado un documento de estrategia de SyE del programa que se fundamenta en la concepción de la gestión basada en resultados.

En términos de la definición de indicadores de efectos y productos se destaca la formulación de indicadores cuantitativos, principalmente numéricos. Es común la apreciación del equipo del programa conjunto y la coordinación de SyE que se requiere realizar una revisión de los indicadores propuestos e incorporar los indicadores cualitativos que estarán más vinculados a los valores agregados de la gestión realizada en el programa.

En línea con lo anterior, se presentan importantes esfuerzos por la construcción de la línea base inicial del programa conjunto[34]. Aún así, se requiere apoyar en la definición

[33] Es uno de los propósitos fundamentales de los reportes de seguimiento su utilidad para la toma de decisiones. El informe al convertirse en un requisito termina siendo un procesos de recopilación de información.

[34] Se indica en el documento de Estrategia de Seguimiento y Evaluación elaborado por la coordinación de SyE del programa que "…como primera actividad del componente de monitoreo, se estableció una línea de base piloto, para la cual se diseñó un cuestionario que buscaba recoger información de cada una de las líneas de acción del Programa Conjunto. Este instrumento se aplicó de manera censal en cuatro comunidades. La encuesta fue aplicada a más de 285 familias. La línea de base definitiva podrá servirse de este ejercicio inicial." p. 10. En la misma línea el PC elaboró una cédula que aplicó en el terreno y la documentación audiovisual.

de la línea base inicial. Para esta definición el programa debe tener clarificados previamente los siguientes ítems:

1. Delimitación clara del área geográfica de influencia directa del programa;
2. Determinación de la población beneficiaria[35];
3. Definición precisa de los resultados del programa (efectos y productos); y
4. Formulación de indicadores de resultados SMART.

El desafío del programa por demostrar su contribución a los ODM se debe en parte a la forma cuantitativa como están representados los ODM en los indicadores. Igualmente suele estos datos cuantitativos estar a nivel nacional.

Por otra parte el programa tiene un ámbito local, actúa mayoritariamente en lo nacional fortaleciendo capacidades o en incidencia para la formulación de planes o política pública. Por la dimensión local del PC y su estrategia de cambio planteada la forma más adecuada para medir los cambios logrados es a partir de un enfoque cualitativo.

De esto se deduce que aritméticamente es imposible mostrar la contribución del PC para alcanzar los ODM, sin embargo, el arte del estudio de caso es que puede ampliar el reducido espacio que los indicadores de ODM permiten para su contribución a las iniciativas de este tipo.

De tal forma que puede mostrarse bajo una rigurosidad científica la manera como los resultados logrados por este PC colaboran en reducir la pobreza y mejorar la equidad de género. Por tanto, el factor de contribución hacia los ODM no debe reducirse al mero aspecto cuantitativo con indicadores preconcebidos porque es condenar el principal factor de contribución que el programa genera asociado a los cambios cualitativos.

Sostenibilidad a través de los ODMs

La sostenibilidad de un programa depende de la alineación y apropiación nacional y local, de sus objetivos y estrategias, del nivel de desarrollo que se alcance en las capacidades de los actores nacionales y locales para continuar con el abordaje del programa sobre que se han logrado resultados y están las condiciones para su continuidad, así como de la capacidad presupuestarias de los actores pertinentes. De igual manera la duración del programa es un factor a considerar, pues debe ser suficiente tiempo para lograr lo propuesto en la estrategia de cambio.

Otro de los factores estratégicos para la sostenibilidad son los mecanismos de comunicación e incidencia que funcionen en el programa. Este programa esta preparando su estrategia de comunicación e incidencia, la cual esta direccionada al posicionamiento del programa. Esto es fundamental para que su autonomía garantice ante el cambio de administración que el programa tiene posturas neutrales. De igual

[35] El programa en la propuesta de reformulación realiza una precisión de los beneficiarios definiendo una serie de criterios para su determinación. Ahora resulta importante realizar el ejercicio de registrar a los beneficiarios en su propio cuadro de beneficiarios y definir quienes serán identificados de tal forma. La ausencia de este tipo de ejercicios termina denominando a los beneficiarios a toda aquella persona, familia u organización que haya participado en el programa independientemente si ha sido parte de un proceso o solamente una participación independiente.

forma la comunicación e incidencia permite visualizar las acciones que se están llevando a cabo de una forma gráfica.

Otro factor crucial para la sostenibilidad es el seguimiento para el logro de los resultados. En la medida que la orientación del seguimiento sea mostrar/evidenciar los resultados alcanzados esto facilita la sostenibilidad.

VII. Conclusiones y recomendaciones

Principales conclusiones

Fase de planificación

1. El programa esta diseñado bajo la división de los resultados por agencias lo que dificulta su articulación entre los actores.

2. El programa cuenta con una legitimidad y pertinencia en la región.
3. Se plantea la necesidad de diseñar una estrategia que permita la articulación entre la autoconstrucción y los proyectos productivos con las otras acciones del programa.
4. La estrategia de cambio del programa presenta la ausencia de correlacionar su ámbito de acción con los ODM relativos a salud.
5. La valoración cualitativa de los resultados del programa reflejada en los indicadores adquiere relevancia en el equipo de trabajo
6. Se tiene presente la necesidad de adaptar el diseño del PC, a causa de las nuevas evidencias recolectadas en el campo.

Fase de implementación

1. Es fundamental entender que el éxito del programa no descansa solamente en la promulgación de la ley de desplazamiento interno o en la autoconstrucción o en la estrategia de educación informal. El éxito del programa esta en amalgamar todos los componentes del programa.
2. Hay anuencia por parte del equipo de trabajo para lograr una mayor presencia y participación municipal.
3. Se tiene presente la importancia de continuar con la mejora de la gestión conjunta del programa.
4. Es importante continuar con el proceso para reforzar y crear nuevos espacios de diálogo en donde los representantes y líderes comunales tengan la libertad de expresar sus inquietudes.
5. Se ha logrado unir más a los distintos grupos y a las comunidades mediante las actividades realizadas y se han logrado avances importantes, en cuanto a alianzas estratégicas y a compromisos adquiridos, pero aún es necesario lograr una mayor participación y compromiso por parte de los municipios y de otros actores locales.
6. Para los distintos procesos del PC, las agencias han ido aprendiendo a trabajar juntas, pero ese aprendizaje aún continua y se evidencia la necesidad de lograr una mayor coordinación sobre el trabajo que realiza cada agencia en las distintas comunidades.
7. Se reconoce que existen ciertas limitaciones para lograr un trabajo interagencial a la hora de la implementación del PC, pero no es algo que no se pueda solucionar, mediante una adecuada estrategia de comunicación y una visión de conjunto.

8. Sobre las alianzas que se establecen mediante el PC, cabe mencionar que el Gobierno Estatal ha mostrado anuencia y voluntad política y se ha hecho presente parar negociar soluciones sobre las distintas inquietudes que han presentado los grupos sociales.
9. El Gobierno Estatal, ha contribuido con recursos para la continuidad de las actividades lo que ha permitido afianzar el trabajo que se viene realizando con el PC, pero dichos recursos aún son insuficientes y en lo futuro no podrán abarcar a todas las dependencias que sí cubre actualmente el PC.
10. Se ha logrado una sinergia con la Secretatía del Campo, que ya contaba con una relación cercana con las organizaciones campesinas y que mediante la metodología de la FAO, esta trabajando actualmente con cerca de 800 familias, el tema se soberania alimentaria, que es una de las problemáticas de las comunidades abarcadas por el PC.
11. Mediante los proyectos iniciados por el PC, se han logrado algunos avances tangibles, con resultados concretos como el mejoramiento de viviendas con la construcción de nuevos fogones que ahorran leña y la colocación de pisos firmes, apuntando tambíen a mejorar la salud de las familias.
12. A raíz de las actividades del programa, se ha evidenciado la necesidad de abarcar otros sectores poblacionales, algunas de las inciativas se habían diseñado solamente para abarcar a la población jovén de las comunidades, pero se connota la necesidad de trabajar temas como la violencia de género y cultura de paz con toda la familia.

Fase de seguimiento y evaluación

1. El programa ha propiciado el fortalecimiento de las capacidades locales en terminos de la creación de espacios de diálogo y la renovación o creación de alianzas, esto permite una apropiación de los actores locales sobre las iniciativas del PC.
2. Se ha capacitado a distintos grupos en diversos temas con la idea de que cada miembro se convierta en un agente multiplicador, es decir que esa persona que ha recibido la instrucción, posteriormente será capaz de enseñar a otros.
3. El PC intenta crear una congruencia entre lo que se quiere lograr y los procesos vivos de las comunidades desplazadas, pero aún existe cierta disconformidad, las comunidades aún tienen necesidades que no son abarcadas por el programa. Particularmente se señala la ausencia de una persona como punto focal del PC que le dé seguimiento a las asuntos propios del programa. Por otra parte hacen referencia al tema de derecho agracio y temas asociados a los servicios públicos como los de salud. Referente al primer punto lo esta abarcando la Unidad de Coordinación, en especial la coordinación de M&E a través del fortalecimiento del equipo de trabajo, respecto al segundo escapa al mandato del PC, sin embargo, los actores locales los asocian a estos temas.
4. Como parte del proceso del PC, se tiene planeado contar con una estrategia de salida para garantizar la sostenibilidad, a cargo del equipo interagencial.
5. Se han estimado los riesgos que conlleva para el programa los cambios de Gobierno, nacional o local, y se desea contar con una estrategia de contingencia.
6. Sobre los recursos financieros necesarios para continuar con las actividades, se intenta buscar alternativas para que el programa sea autosuficiente una vez concluido el PC mediante la creación de nuevas alianzas.

Principales recomendaciones

Las principales recomendaciones están formuladas para que se puedan llevar a cabo de una forma estructurada. Esto con el propósito de evitar que se conviertan en una lista desarticulada de recomendaciones que cumplidas cada una de forma aislada se presume no fomentan una mejora sustantiva en la gestión del PC.

Por lo cual se sugiere que las recomendaciones se integren en el plan del tercer año. Que este plan contenga la estrategia de intervención orientada a lo municipal, la estructura de gobernanza fortalecida, la estrategia de salida y el plan de seguimiento municipal.

Fase de planificación

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 decisiones pertinentes.
   i. Se sugiere se realice el análisis de riesgos como parte de la preparación del plan del tercer año del PC.
   ii. Identificación de riesgos potenciales, los conflictos y limitaciones que pueden afectar al PC, de qué manera lo pueden afectar. Por ejemplo la ausencia de interlocutores políticos durante cuatro meses en el momento de la implementación.
   iii. Identificación de oportunidades y alianzas bajo el nuevo escenario político. Ver la posibilidad de plantear un plan de cuarto año con la alianza del SNU.
   iv. Preparación del PC para minimizar estos riesgos. Por ejemplo si hay que presentar y validar la estrategia con las nuevas autoridades es importante empezar a presentarse con mayor autonomía en la zona.

2. Definir la estrategia conjunta de intervención del PC desde el abordaje distrital.
   i. Se sugiere desarrollar el planteamiento de la estrategia de intervención de forma participativa durante la preparación del plan del tercer año.
   ii. Es recomendable hacer un mapa de resultados (mapa conceptual) del PC que visualice gráficamente donde se articulan los resultados del programa de forma práctica (modelo de intervención). Identifiquen en el mapa la ruta crítica y los encuentros comunes.
   iii. Es adecuado preparar un balance de la situación del PC para cada distrito.
   iv. Es recomendable sobre el mapa de resultados y el balance de situación construir un mapa de beneficiarios con un enfoque de género (Gobierno, Municipio, Microrregiones, comunidad, familia, persona).
   v. Es aconsejable que la estrategia de intervención destaque la preeminencia en lo local y las aspiraciones conjuntas. Por un lado para que lo nacional este articulado a lo local y lo local a lo nacional. Un ejemplo es como la propuesta de ley (marco general de acción) colabora con las acciones locales (marco específico de acción). Por otro lado para ponerse de acuerdo hasta que nivel llegan en lo local y que coincidan con el nivel de beneficiarios.
   vi. Determinen metas comunes para cumplir la estrategia de intervención. Por ejemplo, definidas las comunidades beneficiarias en los distritos de Tumbalá y Sabanilla el 30 de noviembre del 2011.

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 beneficiarios, pero por el interés despertado en las comunidades, ha sido solicitud de los propios líderes comunales la inclusión de otros miembros de la familia.

2.2 Como parte de la definición de la estrategia conjunta de intervención distrital se recomienda a UNICEF ampliar su alcance de acción para llegar a las escuelas de las comunidades beneficiarias del PC durante su periodo de implementación. Actualmente la estrategia del componente educativo se aborda de forma correcta a un nivel meso con el propósito de garantizar institucionalidad, pero se sugiere que sería adecuado

que la Secretaría de Educación acompañado del programa la aplique a los maestros en las escuelas directamente beneficiarias del PC.

2.3 Como parte de la definición de la estrategia conjunta de intervención distrital 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.

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.

Nota: La sugerencia de la asignación de responsabilidades a cada agencia está orientado a colaborar en la definición de la estrategia de forma práctica, pero es recomendable que esto sea compartido en el equipo del PC de forma conjunta y luego con todos los actores claves del PC.

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.
   i. Se sugiere plantear este análisis como parte de la preparación del plan del tercer año.
   ii. Se recomienda que la coordinación de seguimiento y evaluación plasme en una matriz los ODM de Chiapas con sus metas e indicadores que están asociados al PC. Igualmente plasme las metas e indicadores propios del PC.
   iii. En base a esta matriz de ODM-Paz se respondan las siguientes preguntas de forma práctica. De qué forma el programa contribuirá a los ODM en Chiapas sin desvirtuarlo; Cómo se medirán estas contribuciones de tal forma las evidencie al finalizar el programa.

4. Se recomienda hacer planes por municipio para el tercer año del programa que incluyan lo nacional.
   i. En el ejercicio de planificación de tercer año correspondiente al último año del PC con recursos financieros del MDGF es aconsejable que sea sumamente participativo.
   ii. Es aconsejable que el momento de planificación sea la culminación de un proceso de análisis y reflexión donde convergen el plan de mejora de esta evaluación, la estrategia de salida, la comunicación e incidencia, el seguimiento y evaluación con el propósito de mejorar la gestión del PC.
   iii. Se recomienda que en los planes por municipio se incluya la participación efectiva de los ayuntamientos. Valoren la posibilidad de incorporar el presupuesto en especie y financiero de los principales socios en la implementación.
   iv. En la medida de las posibilidades adaptar la matriz del plan para que incluya los roles de los principales actores más allá de la ejecución financiera. Por ejemplo, que en el plan quede claro quien es la persona que supervisaría en Tumbalá, quienes son los enlaces municipales en Tila.

Fase de implementación

1. Se recomienda fortalecer el equipo de trabajo para que logren poner en funcionamiento la estrategia conjunta de intervención en los municipios.
   i. En función de la estrategia de intervención incrementar el número de personas presentes en los municipios para que faciliten y mejoren la coordinación, ejecución y seguimiento del PC. Esto implica un estructura de gobierno que sea funcional a la estrategia conjunta de intervención municipal.
   ii. El incremento de personas debe ser consecuente con el avance de la intervención del PC en los distritos.
   iii. Se recomienda que una de las funciones de los equipos municipales (persona contratada por el PC más un funcionario del ayuntamiento) sea dar seguimiento a las acciones que llevan a cabo ONGs contratadas por el PC como CAMADDS, Boca de Polen, Enlace.

2. Lograr un acuerdo de las agencias, en la sede central principalmente, para acelerar la gestión del PC.
   i. El PC debe considerarse una prioridad en los procesos administrativos. Bajo el liderazgo de los Representantes de las Agencias en las sedes centrales pueden asignar una persona que le dé seguimiento a los procesos de PC para acelerar su gestión.

3. Se recomienda fomentar las alianzas con el ayuntamiento y/o actores importantes y relevantes.
   i. Consecuente con la recomendación de la estrategia de intervención municipal, es conveniente un fuerte acercamiento del PC a las autoridades municipales. Es importante compartir información e integrarse en proyectos comunes. Por ejemplo en los proyectos productivos.
   ii. Este acercamiento se recomienda se realice desde la formulación del plan del tercer año del programa. Estos actores deben ser tomadores de decisión en el PC.
   iii. Es recomendable constituir mayores espacios de encuentro a través de mesas temáticas existentes, foros, intercambio de experiencias. Es una forma también de fortalecer las capacidades de la institucionalidad municipal.

4. Se recomienda consolidar las metodologías participativas llevadas a cabo en los distritos (procesos culturales –radio-, autoconstrucción) mediante un acompañamiento político-técnico en la implementación del programa conjunto.
   i. Es adecuado realizar un ejercicio de sistematización de las metodologías comunales.
   ii. Es oportuno divulgar estas metodologías con las autoridades de los ayuntamientos mediante un proceso fuerte de comunicación y divulgación del PC dirigido a las comunidades, pero no como propaganda (mantas comunales, afiches, grafiti, radio, etc.) sino como un medio de autogestión comunal.
   iii. Seguir trabajando con las ONGs contratadas de forma conjunta para producir materiales comunes (de bajo costo y alta distribución) para visualizar al PC como un modelo de intervención. Por ejemplo que Enlace produzca cuñas radiales que divulguen la autoconstrucción como un medio para fomentar lazos de comunión.

Fase de seguimiento y evaluación

1. Se recomienda elaborar planes de seguimiento municipal acorde con la estrategia de SyE y en respuesta a la estrategia conjunta de intervención municipal.
   i. El plan de seguimiento municipal debe considerarse como parte de la elaboración del plan del tercer año.
   ii. Este plan de seguimiento debe ser consecuente con la estructura de gobernanza del programa conjunto, principalmente en su funcionalidad en los distritos.
   iii. Es aconsejable que el plan incluya las responsabilidades y roles del equipo de trabajo en la realización del seguimiento. En este caso el mapeo de actores realizado es importante de revisar/actualizar bajo el escenario de aliados que permiten la continuidad. Por ejemplo la casa de la cultura en el componente de cultura del PC.
   iv. Es adecuado que el plan de seguimiento contenga un cronograma y presupuesto.
   v. Es importante que se realice una revisión de los indicadores planteados en el marco de seguimiento inicial para incluir indicadores más de orden cualitativo que permitan evidenciar la intervención de un modelo.
   vi. Es recomendable realizar el ejercicio en la formulación del plan de seguimiento de cómo el PC logrará evidenciar los cambios en las condiciones de vida de los beneficiarios en el contexto del modelo (indicadores de percepción de seguridad, convivencia pacífica, armonía inter-comunitaria, encuentros culturales inter-distritos, etc.).

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.
   i. Se sugiere seguir la propuesta de hoja de ruta para el seguimiento participativo en la preparación de los informes de seguimiento semestral elaborada en esta evaluación. En el anexo 2 se exponen los respectivos pasos.

3. Es aconsejable poner en marcha la estrategia de comunicación e incidencia principalmente como apoyo al posicionamiento del PC en los distritos de intervención.
   i. Es recomendable posicionar al PC en el ámbito político a través de boletines periódicos que muestren lo que se ha realizado en el nivel nacional y en los distritos de intervención.
   ii. Es adecuado tener un plan de actividades claves (mural de actividades digital) para mostrar a los diferentes actores lo que el PC esta previendo realizar.
   iii. Es valioso que la estrategia de comunicación e incidencia del PC contenga un plan con recursos financieros e incorpore integralmente los diferentes componentes del PC. En este plan debería contemplarse las publicaciones que divulguen la sistematización de la experiencia, buenas prácticas (páginas web, panfletos, radio, etc.).

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 base inicial.

5. Se recomienda se realice una investigación de potenciales fuentes de financiamiento (cartera de inversión) con los respectivos programas y proyectos

de la cooperación internacional para la continuidad de los principales procesos que se están llevando a cabo en los distritos de forma conjunta.

i. Es aconsejable que las agencias participantes del programa realicen un primer esfuerzo de identificación de posibles fuentes de financiamiento para generar una continuidad del modelo de intervención, en el tanto muestre señales de éxito.

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. Esta extensión se recomienda en el tanto:
   i. El programa desarrolle una estrategia conjunta de intervención municipal;
   ii. Prepare planes de trabajo municipales de forma participativa;
   iii. Fortalezca su estructura de gobernanza con un equipo directamente trabajando en los municipios;
   iv. En la ejecución del programa se evidencie que hay un respeto por los procesos metodológicos que se llevan actualmente a cabo en el PC.

VIII. Bibliografía

Actas del Comité de Gestión del Programa Conjunto. Sf. Chiapas, México

Documento justificativo para el segundo desembolso del PC. Julio 2010. Chiapas, México.

Documento de Programa Conjunto. Octubre, 2009. "Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas". Chiapas, México.

Documento de Propuesta de Reformulación. Julio, 2010. "Propuesta de reformulación". Chiapas, México.

Documento de Estrategia de SyE. Julio, 2011. "Estrategia de Seguimiento y Evaluación del Programa Conjunto". Chiapas, México.

Documento propuesta de Estrategia de Comunicación e Incidencia. Julio, 2011.

Ficha Técnica de Ocosingo. "Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas". Chiapas, México.

Jody Zall Kusek and Ray C. Rist. 2004. Ten steps to a results/based monitoring and evaluation system: a hand-book for development practitioners. The World Bank, Washington D.C.

Naciones Unidas. 2008. Sinopsis de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Reunión de Alto Nivel, Naciones Unidas, Nueva York, 25 septiembre
2008. http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDGOverviewSPANISH.pdf

IX. Anexo

Anexo 1. Ciclo de la Gestión Basada en Resultados

La GBR es una estrategia general de gestión cuyo objetivo es lograr un mejor desempeño y resultados demostrables[36]. Para un mejor desempeño tanto la gente como las organizaciones suelen conseguir aquello en lo que se centran (selección y prioridades). De ahí la importancia de la valoración de la pertinencia política y técnica de las partes interesadas sobre el abordaje del programa. De igual forma cómo el programa esta generando y evidenciando los resultados (entiéndase efectos) alcanzados.

Una buena GBR es un proceso continuo. Esto significa que hay una retroalimentación, aprendizaje y mejoras constantes. Los planes existentes son modificados regularmente en base a las lecciones aprendidas mediante el seguimiento y la evaluación, y los planes futuros son desarrollados en función de estas lecciones. Para lograr este proceso continuo es fundamental el equipo de trabajo, el liderazgo, el estilo gerencial, la formalización de sus procesos y la visión conjunta compartida. Es por esto que se valora la estructura de gobernanza del programa y su funcionamiento para la generación de un proceso continuo que vaya más allá de la ejecución programática y financiera.

La planificación es un proceso continuo. La expresión “papel y lápiz“ del Secretariado del MDGF adquiere una especial relevancia para que exista en las fases subsecuentes de planificación de los programas conjuntos un espacio de reflexión y ajustes reales acordes con las lecciones aprendidas y la experiencia[37]. Este programa conjunto ha sido parte de este espacio. En esta evaluación se valora la importancia que adquirió este espacio de reflexión que llevo a una mejor programación de abordaje (temático y territorial).

El seguimiento es también un proceso continuo. Las lecciones extraídas del seguimiento deben ser debatidas periódicamente y usadas para reforzar las acciones y las decisiones. Se deberían hacer las evaluaciones para obtener mejoras programáticas mientras el programa está todavía en curso y para apoyar la planificación de nuevos programas. Este proceso continuo de hacer, aprender y mejorar es lo que se conoce como enfoque del ciclo de vida de la GBR.

[36] UNEG, “The Role of Evaluation in Results-based Management”, 21 Agosto 2007. Disponible en: http://www.une-valuation.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=87.

[37] En general la formulación inicial de los programas conjuntos adoleció de una participación plena de los actores locales; de un diseño que trazará la concatenación de productos y actividades en función de un modelo o esquema sustentado en la estrategia de cambio, lo que ocasiono dispersión; en una precisión del área geográfica de abordaje o de una identificación clara de los beneficiarios. Consecuente con lo anterior, prevaleció la ausencia de líneas base iniciales o fueron equivocas por indicadores de resultados débiles en su propia concepción de formulación. Esto ocasionó la deficiencia de metas que permitieran una mejor orientación efectiva del programa.

La gestión de hacer, aprender y mejorar tiene que estar orientada en la búsqueda de realizar cambios reales en el desarrollo y las condiciones de vida de las personas, familias, comunidades y la institucionalidad. Es aquí donde se entrelaza la GBR y la teoría del cambio. Es donde el seguimiento trasciende el enfoque tradicional y se enfoca a buscar las explicaciones de los principales aspectos necesarios para que ocurra un cambio de desarrollo.

Por lo cual se indagarán las medidas eficaces que se han llevado a cabo en el programa para promover una cultura de orientación a los resultados y asegurar toma de decisiones sobre evidencia, retroalimentación continua, gestión de los riesgos y las oportunidades y la rendición de cuentas.

Principios de la GBR en el programa conjunto

Los principios que acuña la GBR en el programa conjunto para su gestión están determinados por la participación efectiva, la apropiación, la eficiencia y eficacia conjunta y la sostenibilidad. En otras palabras, si es valorado con importancia la estrategia que esta llevando a cabo el programa para alcanzar sus objetivos. La cual se suele plasmar en el marco de resultados y el marco de seguimiento en conjunto con sus respectivas estrategias.

Para esta evaluación se entiende por participación efectiva la integración de todos los actores claves en las diferentes fases de gestión del programa de una forma activa. De tal manera que son actores que forman parte de las decisiones que se toman en conjunto. Esta participación podría generar apropiación, la cual se entiende como los procesos del programa conjunto que se toman como propios por los socios en la ejecución (llámense instituciones de gobierno nacional-local, sociedad civil y otros actores). Esta apropiación se puede evidenciar a través de la inclusión de las acciones del programa en los planes operativos anuales del gobierno nacional, local o sociedad civil y esto redunda en la asignación de recursos financieros adicionales. De igual manera, la apropiación de forma continua puede garantizar sostenibilidad. Por lo cual, se entiende sostenibilidad como la continuidad de las acciones del programa más allá del periodo de duración y los recursos financieros del mismo. Para garantizar sostenibilidad se tienen que mostrar los resultados logrados en el programa. Estos resultados se pueden lograr a través de una eficiencia y eficacia conjunta óptima. Se comprende que la eficiencia conjunta es la forma como se interactúa coordinadamente entre los diferentes actores para optimizar el uso de los recursos del programa sobre un enfoque integral. La eficacia conjunta se entiende como el alcance de los resultados previstos de manera conjunta.

En este contexto, se parte de la premisa que el programa conjunto tiene el propósito de la constitución de un modelo de gestión conjunta basada en resultados lo genera una serie de retos. Estos retos están asociados a las columnas que soportan este modelo como se ilustra en el siguiente gráfico. Para el caso del *marco de resultados smart*[38] el principal reto del PC es contar con un marco de resultados participativo bajo un

[38] Entiéndase por un marco de resultados smart el proceso participativo e inclusivo asociado a la construcción sistémica de un modelo o esquema que permite la articulación e integración de los productos para la contribución de los resultados a nivel de efecto.

enfoque sistémico; igualmente en el fortalecimiento de los mecanismos de comunicación para una mejora en la articulación y coordinación de la gestión interna y externa del programa. Para el caso de la *gestión de SyE para el logro de resultados* los principales retos están asociados a que el programa cuente con un plan de seguimiento participativo orientado a resultados, el desarrollo y uso de herramientas gerenciales y de seguimiento para aumentar la efectividad y calidad en la gestión y cambiar el enfoque de seguimiento de actividades a los resultados. Otro reto es la formalización del seguimiento[39] para la conducción y rendición de cuentas, toma de decisiones y aprendizaje, y que el programa cuente con indicadores SMART formulados desde un proceso participativo. Estás columnas están sostenidas a través de la gestión basada en resultados. Los principales retos están vinculados a la constitución formal y fortalecida de la estructura de gobernanza del PC; a la importancia de un entendimiento más profundo de los diferentes actores sobres el programa y sus resultados; al fortalecimiento de las capacidades y prácticas para una gestión participativa orientada a resultados y la sostenibilidad y replicabilidad de los resultados considerados exitosos.

[39] La formalización del seguimiento en el PC se plantea porque actualmente el programa hace un seguimiento informal, asociado a momentos vinculados a informes y no es visto como un proceso continuo para la rendición de cuentas y la toma de decisiones.

Anexo 2. Avance programático según resultados y productos planeados

Resultados previstos	*Productos*	*Avance programático (qué se ha hecho)*
1. Mejorar el acceso a la justicia penal.	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.	-El trabajo en la zona objetivo del diagnóstico se efectuó mediante el uso de talleres para el intercambio de saberes, en unos casos, complementando los mismos con la realización de entrevistas colectivas. -El trabajo colectivo llevó a identificar las transformaciones ocurridas en el modo de vida y en las prácticas cotidianas de las comunidades que conforman la población sujeta al análisis y de los pobladores del actual territorio de Tila, Tumbalá, Salto de Agua y Ocosingo, lo que se conoce como la región Norte del Estado de Chiapas. -Por otro lado, el diagnóstico ha permitido un mayor acercamiento hacia las comunidades, mediante una mayor comprensión de las experiencias que los actores han vivido a raíz de los efectos y los mecanismos de cambio generados por la situación de conflicto, igualmente ha permitido organizar y priorizar las actividades del PC de acuerdo al funcionamiento interno y al grado de organización grupal de la población. -En las poblaciones visitadas se encontraron elementos comunes como despojo, pérdida de patrimonio y de la residencia, procesos de confrontación, violencia y expulsión, ruptura de vínculos sociales de origen, muerte de familiares, y resquebrajamiento de la unidad familiar. Específicamente sobre el tema Seguridad y Justicia, el diagnóstico permite evidenciar las siguientes situaciones dentro de las comunidades: -Hoy en día en esa región los grupos paramilitares, indicadores de la división intercomunitaria siguen presentes. -Se da un aceleramiento de conductas delictivas como robo, daño patrimonial, violencia familiar, lesiones, riñas, distribución de drogas y otras conductas maliciosas. -En materia de acceso a la justicia, la mayoría de las comunidades prefieren arreglar sus asuntos internamente, motivado por una percepción de desconfianza hacia las autoridades públicas. Pero en el caso de delitos graves como homicidio, violación, lesiones graves, siempre recurren a instancias municipales. -Parte de la seguridad local de las comunidades se centra en el funcionamiento de autoridades comunitarias. Estas son representadas, en general, por el agente rural y comisariado ejidal, siendo el primero el responsable de mantener el orden y la tranquilidad por la vía de la conciliación. -Existe en las poblaciones un desconocimiento de sus derechos mínimos y de su tutela procedimental. Por lo común no tienen información sobre instancias a las cuales recurrir, y acuden generalmente al ayuntamiento creyendo encontrar solución a

		la generalidad de sus problemas. -Las limitaciones económicas que padecen los indígenas, sean desplazados o no, son un aspecto fundamental en el sesgo de la justicia. Refieren que si alguien tiene suficiente dinero, su asunto puede salir adelante. Si no se cuentan con recursos, ni siquiera les admiten un trámite judicial. -Hay percepción generalizada de la justicia y de la seguridad de ser cooptada por la corrupción. Prevalece la desconfianza hacia las instituciones de procuración y administración de justicia, a tal punto de asociar justicia con clientelismo, relaciones privilegiadas, e influencias. -En las comunidades visitadas, es notoria la ausencia cada vez con más frecuencia de autoridades tradicionales. -Respecto al derecho a la libertad, se encontraron delitos como el secuestro, obstrucción a la libertad de tránsito y, con respecto a las violaciones a los derechos humanos, se da la desaparición forzada y la detención arbitraria sin seguir el debido proceso legal. -En lo referente al derecho a la integridad personal, hubo delitos como amenazas, lesiones, mutilaciones, tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes y desaparición forzada. -En relación al estudio del sistema carcelario en Chiapas, para la emisión de recomendaciones y mejores prácticas internacionales en la materia, se ha consolidado una primera visita al centro penitenciario de Chiapas de Corzo.
	1.2.Iniciativa de ley de desplazamiento interno en el Estado elaborada, promocionada y debidamente cabildeada.	-Existe la disposición y toda la voluntad política de impulsar una iniciativa de ley de acuerdo a los estándares internacionales del Sistema de Naciones Unidas. Para lograr dicho objetivo se contó con la participación de representantes del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y presidentes municipales de la zona de intervención. -El Gobierno del Estado de Chiapas a mediados del mes de marzo de 2011, ha elaborado un primer borrador de ley sobre el desplazamiento interno. Esta iniciativa incorporará una serie de recomendaciones, observaciones y sugerencias que han sido desarrolladas por Naciones Unidas y un grupo de expertos académicos, investigadores y miembros de la sociedad civil, con el objetivo de que la iniciativa de ley sea el resultado de un proceso participativo que a su vez cumpla con todos los estándares internacionales. -El Programa Conjunto ha entregado a la consejería jurídica del Poder Ejecutivo una serie de recomendaciones, observaciones y sugerencias retomadas de los documentos elaborados por Naciones Unidas en conjunto con el grupo de expertos antes mencionado. -Por otra parte, se ha venido desarrollando un plan de formación que tiene como propósito fortalecer las capacidades de más de 100 jueces/zas y agentes del Ministerio Público en

		temas de procuración, impartición y administración de justicia, llevando a cabo tres cursos de formación.
	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 área de procuración, impartición y administración de justicia que tienen jurisdicción y competencia directa con las comunidades de desplazados del grupo meta, existe equipamiento adicional para el fortalecimiento.	-Como parte de un plan de formación se llevaron a cabo dos cursos de capacitación dirigidos al sector de procuración e impartición de justicia. El primer curso fue impartido a la Procuraduría General de Justicia; las temáticas abordadas fueron la teoría del delito y su aplicación en el proceso penal, beneficiando a más de 49 funcionarios de distintas fiscalías, entre éstos, ministerios públicos, secretarios de acuerdos, policías ministeriales y peritos. El segundo curso abordó el tema de legislación nacional e internacional en derecho indígena nacional e internacional, contando con la participación de más de 50 jueces de paz y conciliación indígena y secretarios de acuerdos de los juzgados de la zona de intervención. -Dentro de esta estrategia de fortalecimiento de capacidades, se hizo entrega al Poder judicial de equipo tecnológico que será ocupado por los defensores gratuitos en los distintos juzgados y prisiones de la zona de intervención del proyecto. -De manera adicional, se hizo entrega de módulos de orientación a la denuncia para fortalecer el programa de la Procuraduría del Estado en la promoción del conocimiento para el establecimiento de denuncias. -Cabe mencionar que el Poder Judicial y la Procuraduría han facilitado toda la información necesaria para el desarrollo del plan estratégico de formación. Además, han participado activamente en más de cinco talleres. Estos talleres forman parte de un plan estratégico que tiene como objetivo fortalecer las capacidades de los funcionarios de gobierno en las áreas de procuración, impartición y administración de justicia.
	1.4.Sistema de seguridad municipal fortalecido en los municipios de la zona de intervención del Programa.	-En el 2010 se realiza el I Foro-Taller sobre Planeación Municipal Basada en Resultados “Construyendo una Cultura de Paz”. El objetivo central del foro es generar un espacio de diálogo, reflexión, motivación y desarrollo de habilidades de planeación municipal con enfoque de derechos y cultura de paz entre presidentes municipales electos y actores locales de la región Selva y Selva Norte. Los beneficiarios serian Presidentes municipales electos de los 5 municipios de la región del Proyecto de Paz: Ocosingo, Tila, Salto de Agua, Sabanilla, Futuros presidentes de los DIF Municipales, Regidores electos, los enlaces municipales y regionales de diversas dependencias de gobierno en la región. -En 2011 se realiza el II Foro-Taller sobre Planeación Municipal Basada en Resultados “Construyendo una Cultura de Paz”. Este Segundo Foro-Taller apunta a consolidar el enfoque y las capacidades de gestión municipal de los actores participantes y a concretar en acciones y acuerdos específicos en el marco de los Comités Municipales de Vigilancia y Seguimiento de los Derechos de la Infancia para el cumplimiento de los compromisos de la Carta Chiapas firmados el 29 de abril de 2011 y como parte de las acciones

		sustantivas para el desarrollo de una cultura de paz y de resolución pacífica de conflictos en los cinco municipios que abarca el Programa Conjunto. Asimismo, se reforzará la metodología de planeación basada en resultados y el análisis de información para la toma de decisiones como insumos para la construcción del Plan de Trabajo de los Comités Municipales.
2.Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.	2.1.Capacidades creadas y fortalecidas de comunicadores y líderes activos en procesos de generación de contenidos mediáticos sobre cultura de paz.	-El proceso para este componente ha tenido como principal público objetivo la juventud, ha comenzado con el establecimiento de un Comité Técnico en Ocosingo, zona urbana del Programa, el cual diseña, con apoyo del socio ejecutor, las acciones de cara al resultado. El Comité Técnico ha diseñado, producido y difundido materiales gráficos y spots de radio convocando a los jóvenes de los barrios con mayor número de familias desplazadas a un primer taller de sensibilización, con el fin de conformar los grupos de trabajo en las distintas disciplinas tomadas en cuenta para la estrategia de comunicación, igualmente se están creando vínculos institucionales con el Municipio, para seguir el proceso. -Se está implementando el fortalecimiento de capacidades locales. Por un lado, con Organizaciones de la Sociedad Civil, que están siendo convocadas para el diseño conjunto de una estrategia en base a la experiencia individual, resultando en un producto común, y para el intercambio de experiencias conforme avanza el proceso. -Se lleva a cabo el "Taller institucional planificación para la elaboración del diagnóstico e implementación del componente de medios locales de comunicación en Chiapas", realizado el 25 de mayo de 2010, en la sede del Sistema Chiapaneco de Radio, Televisión y Cinematografía del Gobierno del Estado de Chiapas. -Para las comunidades rurales de la zona norte, el Programa ha realizado misiones en terreno junto al socio ejecutor, manteniendo reuniones con los líderes comunitarios y presentando a las Asambleas el componente, con presencia explícita de mujeres, y soportado con material audiovisual. Tras la buena recepción de las comunidades, se están conformando los grupos de trabajo de cara al diseño de acciones y capacitación en esta zona de trabajo. Se ha involucrado al Instituto Estatal de la Juventud en el componente, junto a sus pares en los municipios de intervención. -El Centro Estatal de Lenguas, Arte y Literatura Indígenas (CELALI) han participado activamente en la elaboración de la estrategia de comunicación para el desarrollo a nivel local y comunitario, en conjunto con el Programa de Agua y Saneamiento. -El PC estudia la posibilidad de firmar un Plan de Trabajo con la Delegación Estatal del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), rescatando su experiencia y el trabajo

		impulsado en comunicación a nivel comunitario.
	2.2. Reformulado para ser dividido en los productos 2.5 y 2.6 referentes respectivamente a la realización del primer foro de diálogo democrático y de cultura de paz y el producto y dos mesas interinstitucionales de diálogo y promoción de la cultura de paz para atención a desplazados de las áreas de trabajo del programa.	
	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.	-Se llevó a cabo un curso intensivo de formación de formadores en educación en artes, cohesión social e interculturalidad, donde participaron más de 109 jóvenes. Este taller se integra dentro la estrategia de diseño específico de actividades de educación en artes, interculturalidad y cohesión social y la formación de formadores, para posteriormente poderlo implementar en las localidades de intervención. Paralelamente, y apuntando al fortalecimiento de capacidades juveniles locales para la recomposición del tejido social, se está diseñando una estrategia de Educación Física y Deporte, de cara al Programa "Deporte para la Paz". -Melel Xojobal presentó a UNICEF el "Diagnóstico de la situación de los adolescentes en Ocosingo". Ocosingo es uno de los municipios con menor IDH de Chiapas y según el documento "Diagnóstico de la situación de los adolescentes en Ocosingo", hay un alto grado de adolescentes que no termina la secundaria, y otros que, terminando, lo hacen con un pobre resultado en las pruebas de ENLACE, significando que la calidad educativa es muy baja en este municipio. (Melel Xojobal es una organización social que trabaja con las niñas, niños y jóvenes indígenas del estado de Chiapas en la promoción, defensa y ejercicio de sus derechos) -Se desarrolla una Propuesta de Estrategia Integral para Fortalecer los Mecanismos de Participación de Adolescentes y Comunidades Educativas en general en la Cabecera Municipal de Ocosingo. El objetivo central de la iniciativa es fortalecer y generar espacios de participación de las y los adolescentes con los diferentes actores educativos de la cabecera municipal de Ocosingo como base para la construcción de la ciudadanía y el desarrollo de una cultura de paz y resolución pacífica de conflictos. Inicialmente se realizó un Diagnóstico de Participación con Adolescentes en el Municipio de Ocosingo, los días 15 al 17 de marzo de 2011, y se realizó una encuesta para conocer la percepción que tienen los actores institucionales frente al tema de participación con adolescentes. -Se están estableciendo núcleos de trabajo en el componente de comunicación al desarrollo, liderados por jóvenes, siendo estos los que participan en todo el ciclo de implementación del mismo. Están enfocados al desarrollo de habilidades y establecimiento de canales de comunicación apropiados al contexto, siendo estos diferenciados entre las zonas geográficas de trabajo. -A partir de agosto de 2011 y coincidiendo con el inicio del ciclo escolar 2011-2012, UNICEF junto con Melel Xojobal van a comenzar a implementar la estrategia de participación

		adolescente en las seis escuelas de secundaria de Ocosingo. Las actividades de esta estrategia se complementarán con los esfuerzos de UNESCO y UNODC. -Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León (CONARTE) está colaborando en el diseño e implementación de actividades de educación artística, diversidad cultural y cohesión social dentro del eje programático de cultura de paz. -Con la colaboración de UNICEF se realizan los Talleres "Ejerciendo mis derechos" del Sistema DIF Chiapas con 60 niños, niñas y adolescentes de los 5 municipios del Programa Conjunto para el desarrollo de proyectos de promoción de los derechos de la infancia y la cultura de paz. -Se establecieron relaciones y lazos con diferentes actores locales (directores y maestros de las secundarias de Ocosingo, personal del DIF municipal, de la Casa de Cultura, de la radio local, de la Universidad Tecnológica de la Selva). -El Grupo de desplazados "La Cascada de Ocosingo", las 162 familias que forman parte de este grupo han participado en los talleres de identificación de valores comunitarios tangibles e intangibles.
	2.4.Insumos generados para el diseño de políticas públicas e instrumentos jurídicos para la atención a población desplazada.	-El Foro de diálogo sobre cultura de paz, desarrollo local y desplazamiento interno de personas, los días 9 y 10 de marzo de 2011. El objetivo de este foro fue posicionar el tema del desplazamiento interno forzado en la agenda pública como parte de un proceso de diálogo que convoca a actores clave de los ámbitos social, político, académico religioso, económico, gubernamental y grupos de desplazados para compartir y sistematizar experiencias de forma que se puedan generar insumos en el reconocimiento, la cuantificación y la atención del desplazamiento interno forzado. Este proceso se orienta a la búsqueda de soluciones conjuntas, informadas y participativas. -A raíz del Foro de diálogo sobre cultura de paz, desarrollo local y desplazamiento de personas, se dio una importante respuesta del gobierno de Chiapas, del gobierno federal, del Congreso de Chiapas, de algunos organismos de la sociedad civil, académicos y representantes de desplazados. Igualmente hubo una considerable cobertura de prensa que respondió a los comunicados previos y posteriores al foro. Se logró el objetivo de sensibilizar y posicionar la problemática de la población desplazada, tanto en la agenda gubernamental como en la de otros actores estratégicos. -El Taller de fortalecimiento de capacidades de representantes de las instancias, junto a otros de sociedad civil y la academia, en torno a la inclusión de los preceptos de la diversidad cultural en las políticas y programas de desarrollo.

	2.5.Mecanismos y espacios de diálogo interinstitucional para la prevención de conflictos en la zona de intervención implementados y fortalecidos.	-La apertura mesas de diálogo, por ejemplo la mesa para el caso de Ocosingo. En ella se logró un avance substancial en el sentido de que el gobierno de Chiapas ha modificado su respuesta de atención, con una mayor apertura, ofreciendo la posibilidad de una solución de manera compensatoria hacia las demandas de la población desplazada. Por su parte, los miembros de la organización de desplazados la Cascada de Ocosingo también han modificado sus planteamientos iniciales de restitución de tierras a la posibilidad de aceptar una solución compensatoria distinta en la modalidad de fortalecimiento de procesos productivos para la estabilización socioeconómica en sus comunidades. -Por otra parte, se han llevado a cabo cinco reuniones interinstitucionales en la comunidad de Usipá, con la finalidad de buscar una respuesta por parte de las instituciones a las necesidades apremiantes de la comunidad en los ámbitos de educación, salud, infraestructura, entre otros. Los resultados hasta el momento son: el gobierno del Estado de Chiapas presupuestó el estudio técnico para la conclusión del tratamiento de aguas residuales, obras de remodelación de la clínica comunitaria y el aprovisionamiento, por parte del Programa Conjunto y Chiapas Solidario, de 220 fogones ahorradores. -Se continuó el trabajo con las dos mesas de diálogo interinstitucionales: la mesa Ocosingo y la mesa Kichán. En el caso de la mesa Ocosingo se dio seguimiento a la negociación de tema agrario, llegando a su conclusión. En el marco de esta mesa también se logró proveer de herramientas técnicas a los servidores públicos para tener mayor capacidad de atención a los grupos de desplazados. En el caso de la mesa Kichán se mantiene el acuerdo de atender la situación de varias comunidades en situación de desplazamiento. Se ha avanzado en concretar ciertos beneficios puntuales para comunidades desplazadas, como la clave del INEGI para San Francisco No te lo Dije y atención a San José el Bascán. -Las mesas interinstitucionales con la población de desplazados de Usipá han logrado generar acciones por parte del gobierno estatal y de Naciones Unidas que buscan mejorar las condiciones de vida de la población, tales como: construcción de más de 220 fogones, piso firme, gestión de otras necesidades básicas de la localidad, etc. -Se han llevado a cabo más de cinco reuniones, dónde han participado: Secretaría de Gobierno, Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, DIF Regional, Chiapas Solidario, Delegado de la Secretaría de Educación del Estado de Chiapas, Jurisdicción Sanitaria, Secretaría del Campo, Secretaría de Infraestructura y COMCAFE. -El taller interinstitucional sobre desplazamiento interno de personas. Tuxtla Gutiérrez, 23 y 24 de agosto de 2010.

	2.6.Puesta en marcha de una estrategia de intervención educativa y de fortalecimiento en cultura de paz, desde el ámbito formal y no formal, tomando en cuenta el contexto sociocultural.	-Un Plan Estratégico elaborado para que la estructura educativa de la Región Norte y Cabecera Municipal de Ocosingo, adquiera conocimientos sobre los derechos de la infancia, para sensibilizar y fortalecer las capacidades y conocimientos de los diferentes actores educativos de los cinco municipios correspondientes al programa, en el tema de los Derechos de la Infancia. En síntesis la meta del plan de intervención estratégica es abatir factores de exclusión a través de acciones integrales que garanticen el derecho a la educación comenzando por asegurar el acceso de todos los niños, las niñas y los adolescentes al sistema educativo. -Se han realizado Talleres de "Sensibilización y de Formación en Derechos de la Niñez hacia la Inclusión Permanente" 2010-2011. La iniciativa tiene como meta principal abatir la exclusión educativa que puedan sufrir los niños chapanecos, por tal motivo se han desarrollado los talleres de sensibilización y formación en derechos de la niñez y de planeación estratégica para la inclusión permanente, dirigido a directores y supervisores de escuelas de educación básica, en pro de mejorar las condiciones de población infantil y adolescente en Chiapas. -Se ha finalizado el "Diagnóstico sobre Exclusión Educativa: Salto de Agua, Tila, Tumbalá, Sabanilla y Ocosingo, Chiapas". El documento final identifica las causas que menoscaban los derechos de las niñas y niños a la educación incluidos factores institucionales y culturales, e incluye una serie de recomendaciones que incluyen estrategias de focalización, colaboración y medidas concretas sobre el tema. -Con miras a fortalecer los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación del Programa Conjunto, se realizó el trabajo de campo y un taller participativo con actores de la Secretaría de Educación para sistematizar las acciones y estrategias implementadas por la Secretaría de Educación de Chiapas en este ámbito. Se cuenta con el documento de sistematización de la experiencia. -Igualmente en lo que respecta a la estrategia de educación para la Paz en las escuelas de la zona de intervención, se ha reclutado a un especialista en Educación para la Paz, el cual deberá conformar un equipo de trabajo y elaborar una situación inicial en las escuelas de la zona de intervención, tomando en cuenta información proporcionada por maestros, comunidades y actores institucionales. Uno de los fines es identificar diferencias entre alumnos provenientes de familias desplazadas y no desplazadas, en base a los comportamientos normativos y afectivos de la escuela y a la conducción de los procesos de enseñanza. Se intervendrá bajo un esquema de Escuelas de Paz, posibilitando centros abiertos a las comunidades, las cuales cumplen un rol educador y a la vez son educadas por la escuela. -Se ha constituido una red de fortalecimiento de capacidades al personal docente en el área de intervención mediante

		actividades de actualización y profesionalización. -Con miras a fortalecer los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación del Programa Conjunto, el consultor seleccionado de Politeia A.C realizó el trabajo de campo y un taller participativo con actores de la Secretaría de Educación para sistematizar las acciones y estrategias implementadas por la Secretaría de Educación de Chiapas en este ámbito. -Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), está colaborando en la implementación y evaluación del Programa Todos a la Escuela en los municipios del PC. Se ubicó a los niños y niñas que estuvieron fuera de la escuela en el ciclo escolar 2009-2010 y se implementaron mecanismos institucionales para promover su acceso al servicio para el siguiente ciclo escolar. Estos mecanismos institucionales se aplican a través del programa Todos a la Escuela. -La Secretaría de Educación del Estado de Chiapas, es socio estratégico del programa de "Educación Artística, Cohesión Social e Interculturalidad", que será implementado en las escuelas de las zonas de intervención. Las diferentes áreas de la Secretaría de Educación Estatal involucradas, participan en el diseño y definición de temas y metodologías a desarrollar por este resultado. -El taller de intercambio de experiencias educativas exitosas realizado en el mes de marzo (2011) contó con la participaron de coordinadores académicos de CONAFE.El taller de intercambio de experiencias exitosas educativas contó con la participaron de más de 35 funcionarios de la Secretaría de Educación, de los cuales se destacan: personal de la Dirección Técnica RIEB, la Coordinación de PESIV, la Coordinación Estatal del PEMLE, la Dirección de Primarias, Dirección de Educación Indígena, PRONAP (centros de maestros) y supervisores, jefes de sectores y docentes de la zona de intervención del Programa Conjunto. -Cabe señalar que el apoyo a la integración de los COMUPASE es uno de los elementos estratégicos que desarrolla UNICEF desde 2009 para fortalecer la Iniciativa Todos los niños y las niñas en la Escuela en Chiapas.
	2.7.Capacidades de los actores institucionales y formadores de formadores fortalecidas en metodologías sobre cultura y pedagogía de la paz.	-En el marco del PC se realiza una primera convocatoria de manifestaciones de interés para la "Contratación de los servicios especializados de una institución académica para el diseño e implementación de un Diplomado de Cultura y Pedagogía de la Paz para escuelas formadoras de maestros y maestras del Estado de Chiapas", para el 2010. Para la realización de dichos talleres se realiza primero el "Taller de Formación de Formadores" para ello ConArte desarrolla un documento, el constituye la base conceptual, metodológica y de contenidos en la cual se fundamenta la formación de formadores. Se lleva a cabo una primera etapa del programa entre diciembre de 2010 y febrero de 2011.

		-Se crea el Programa académico para la formación de formadores: "Educación en artes, cohesión social e interculturalidad Cultura de Paz en Comunidades con Personas internamente desplazadas" el programa inmerso en una propuesta de convivencia y de cultura por la Paz el cual está integrado por cinco talleres: Aprender con Danza, ¡Ah, Que la Canción! Música Comunitaria en la Escuela, Fotografía para la memoria, Video para la Memoria y el "Programa Interdisciplinario para la no Violencia en la comunidad y en la Escuela" (PIVE). -Para este componente también se impulsa un programa de "Deporte para la Paz y el Desarrollo". La iniciativa tiene como objetivo principal impulsar la educación física y el deporte como catalizador para la paz y el desarrollo social en la cabecera municipal de Ocosingo y comunidades seleccionadas de Tila y Salto de Agua, en Chiapas, fortaleciendo capacidades de maestros, maestras y jóvenes líderes. -Se lograron sistematizar experiencias de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación en Chiapas, y se generó un proceso participativo para mejorar la estrategia de implementación de los mecanismos de participación social que incida en la resolución de conflictos y construcción de una cultura de paz por medio de la educación. -Melel Xojobal presentó a UNICEF el "Documento diagnóstico y propuesta sobre metodologías multigrado" que incluye un análisis de los desafíos para lograr una educación de calidad en los municipios del Programa Conjunto. Este documento estratégico de intervención para la mejora del logro educativo en la región del Programa, propone la ruta crítica a seguir con los actores locales institucionales. Ha sido aprobado por UNICEF y se encuentra en proceso de validación por las contrapartes institucionales. -Se llevó a cabo el II Foro-Taller de Intercambio de Experiencias Educativas Exitosas en conjunto con CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social) con la finalidad de incidir en el fortalecimiento de capacidades de la estructura educativa con miras a la mejora de la calidad educativa en la región del Programa Conjunto. -Planeación de los talleres para el diseño de herramientas y materiales de sensibilización en derechos de la infancia y cultura de paz con los Centros de Maestros para su inserción en los procesos de formación continua. Los talleres se llevarán a cabo durante los meses de mayo y junio de tal forma que las herramientas y materiales se inserten en las capacitaciones anuales de los maestros y maestras en el mes de julio y en los cursos de capacitación continua del ciclo escolar 2011-2012. -Se establecieron acuerdos con CONAFE para participar en la capacitación anual de sus figuras educativas en la región de la ventana de paz.

		-El Poder Judicial del Estado de Chiapas participó de manera conjunta en el diseño de la estrategia de intervención del PC. Además, 50 funcionarios del Poder Judicial se capacitaron en un taller sobre "El estudio de la normativa del derecho indígena y derecho positivo mexicano en la materia de prevención de conflictos".Asimismo, se adquirió equipo tecnológico y mobiliario para dotar al Instituto de Defensoría a principios del 2011. -La Procuraduría General de Justicia del Estado participó de manera conjunta en el diseño de la estrategia de intervención del PC. Asimismo, 50 funcionarios de distintas fiscalías asistieron al taller de capacitación sobre "La nueva procuración de justicia del sistema penal en el Estado". Además, se fortaleció el programa de la procuraduría de "Orientación a la denuncia", pues se adquirieron 6 módulos, con el objetivo de ampliar la cobertura de este programa en la zona de intervención del Programa. -Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Es un socio estratégico y beneficiario del Programa. Participó y colaboró en el desarrollo del Foro-taller sobre planeación municipal hacia una gestión de cultura de paz basada en resultados y colabora en reuniones interinstitucionales de atención a población desplazada.
3.Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas.	3.1.Estructura comunitaria capacitada en la autoconstrucción para el mejoramiento de la vivienda e infraestructura comunitaria, con perspectiva de diversidad cultural y de género en las localidades de intervención.	-Se diseñó una estrategia de intervención Comunitaria, para Salto de Agua, abarcando las comunidades de Dos Ríos, Independencia, San Francisco no te lo Dije, San Rafael y Yixthie, y para el municipio de Tila abarcando las comunidades de Cruz Palenque, El Retotorno, Huanal, Jolnishtie I y II, Masoja Grande, Masoja Shucja, Nuevo Limar, Susuclumil y Usipa. -Para el mejoramiento de la estructura de vivienda en las comunidades la primera actividad realizada fue un pequeño diagnóstico de las condiciones de las viviendas y las capacidades locales, por medio de recorridos a las viviendas y reuniones con los beneficiarios con la finalidad de corroborar las necesidades prioritarias e identificar las condiciones generales del lugar. -La estructura comunitaria de las localidades de Yixthié, San Rafael y de la cabecera municipal de Ocosingo fue formada en técnicas de autoconstrucción. En Ocosingo se capacitaron 19 personas y se benefició a 80 familias. En Yixthié se capacitaron 7 personas y se benefició a 20 familias. En San Rafael se capacitaron 13 personas y se benefició a 20 familias. -En términos de autoconstrucción, se desarrollaron procesos en los cuales se formó a las personas en técnicas de construcción y renovación de infraestructura de vivienda y comunitaria, lo cual generó que la misma población capacitada construyera sus infraestructuras de vivienda y comunitarias, beneficiando a más 111 familias en las localidades de Yixthié y San Rafael, del municipio de Salto de Agua, y de la cabecera

		municipal de Ocosingo. -El área de agroecología de CAMADDS A.C fue contratada para realizar una consultoría de acompañamiento al proceso de autoconstrucción para el mejoramiento de la vivienda en las localidades de Yixtie y San Rafael, de Salto de agua, en beneficio de la población desplazada por el conflicto armado. La consultoría consistía en términos generales, en la organización y capacitación de la población local para realizar un total de 25 pisos firmes, 33 fogones y 21 baños ecológicos, entre las 2 localidades. La necesidad de estas obras fue identificada por el personal del PNUD mediante un diagnóstico previo en el que se acordaron las obras con los beneficiarios, en función de sus prioridades. -Se brindó un curso de capacitación en autoconstrucción de pisos, fogones y letrinas. Se realizaron 2 talleres uno en Yixtie y otro en San Rafael con 35 personas participantes en total. -Se brindó asesoría y acompañamiento para la construcción de 25 pisos, 33 fogones y 21 letrinas secas aboneras. -Para transmitir los conocimientos de las técnicas de construcción de una manera práctica y secuenciada, se dividieron las actividades en 4 fases, construcción de pisos, construcción de fogones, construcción de baños secos, y la construcción de lavaderos con filtro de aguas grises. -El equipo técnico contrató un maestro albañil con amplia experiencia en el trabajo comunitario, quien se hizo cargo de dirigir el proceso mismo de construcción, apoyando a los beneficiarios en todos los pasos a realizar. -Un aspecto fundamental dentro de las actividades del proyecto fue la elección de los modelos de fogón y baño seco a construir a través del consenso con los beneficiarios, para ello se presentaron a las familias, diferentes modelos de fogones y baños y sus características, detallando las ventajas y desventajas de cada uno. -Igualmente cabe mencionar que una vez construidas las estructuras se realizaron talleres para el uso y el mantenimiento de las estructuras que fueron construidas. Por ejemplo el “Taller para el mantenimiento y uso de fogones ahorradores, piso firme de cocina y letrinas secas, con familias beneficiadas”, realizado el 15 de julio de 2011 en el Municipio de Ocosingo, y el “Taller de uso y manejo de baños secos y estufas ahorradoras de leña” realizado en San Rafael y Yixthie el 15 de julio de 2011.
	3.2.Las comunidades beneficiarias habrán sido dotadas de infraestructura para el mejoramiento de vivienda, saneamiento y se	-Las actividades de mejoramiento a la vivienda se lograron concluir al 100 % para las localidades seleccionadas para el primer año programático (Yixthié, San Rafael y Ocosingo), beneficiando a un total 31 familias en Yixthié y San Rafael, y a 80 familias en la cabecera municipal de Ocosingo. -Las actividades comenzaron con la construcción de los pisos

	rehabilitarán espacios para convivencia comunitaria, fomentando la convivencia pacífica.	firmes, los cuales se ubicaron en las cocinas de cada una de las casas. Este fue el caso de la mayor parte de los beneficiarios de Yixtie. En el caso de San Rafael, una buena parte establecieron sus pisos firmes en cocinas nuevas que se encontraban en proceso de construcción, junto a sus viviendas otorgadas por el programa cien por cien de SEMAVI. De esta forma, la primera fase de trabajo implicó la construcción de todos los pisos como condición previa para iniciar la construcción de fogones. -Como resultado final, se construyeron un total de 25 pisos firmes, de los cuales 15 fueron en la localidad de San Rafael y 10 en Yixtie, con un total de 554.7 m2 de obra. Asimismo, en lo que se refiere a los fogones, se identificó que realmente solo era necesario la construcción de 25 piezas para las 26 familias beneficiarias, ya que una de ellas comparte la misma cocina; en vez de lo 33 fogones que se plantearon en las metas originales. -Se da el proceso de instalación de 64 fogones ahorradores de leña, 22 pisos firmes de cocina y 12 sanitarios ecológicos, entre las familias desplazadas de la organización Cascada de Ocosingo. -Igualmente la Secretaría de Desarrollo y Participación Social va a construir en coordinación con el Programa 120 fogones ahorradores en la comunidad de Usipá, municipio de Tila. -Finalmente como resultado la fase de construcción letrinas secas en Yixtie y San Rafael, se habilitaron las 14 letrinas existentes y se construyeron 8 letrinas nuevas. De esta manera, quedaron a disposición de la población de estas 2 localidades un total de 22 letrinas habilitadas y en funcionamiento. -Para la Cuarta fase para la construcción de Lavaderos, filtros y drenaje. En las localidades de Yixtie y San Rafael, se identificó el problema de escorrentías superficiales de aguas grises, provenientes de los lavaderos improvisados. En total se construyeron 20 lavaderos equipados con trampa de grasas, filtro de aguas grises y sistema de infiltración, 5 en san Rafael y 15 en Yixthie.
	3.3.Las comunidades con población retornada o reubicada habrán sido dotadas de herramientas, técnicas, e insumos para la reactivación de la economía local.	-Se realiza la Consultoría para la capacitación, identificación y desarrollo de proyectos productivos en comunidades con población internamente desplazada en el municipio de salto de agua, Chiapas -En relación con los proyectos productivos, en enero se tuvo una capacitación sobre proyectos productivos para la organización Kichán Kichañob. En esta capacitación participaron diversas agencias gubernamentales, explicando a los asistentes los programas que las dependencias manejan, sus reglas de operación, los rubros y características de los apoyos, así como los calendarios de recepción de proyectos. En este taller se vieron programas tanto individuales como colectivos para el reforzamiento de la economía familiar, programas para el apoyo de jóvenes emprendedores, para

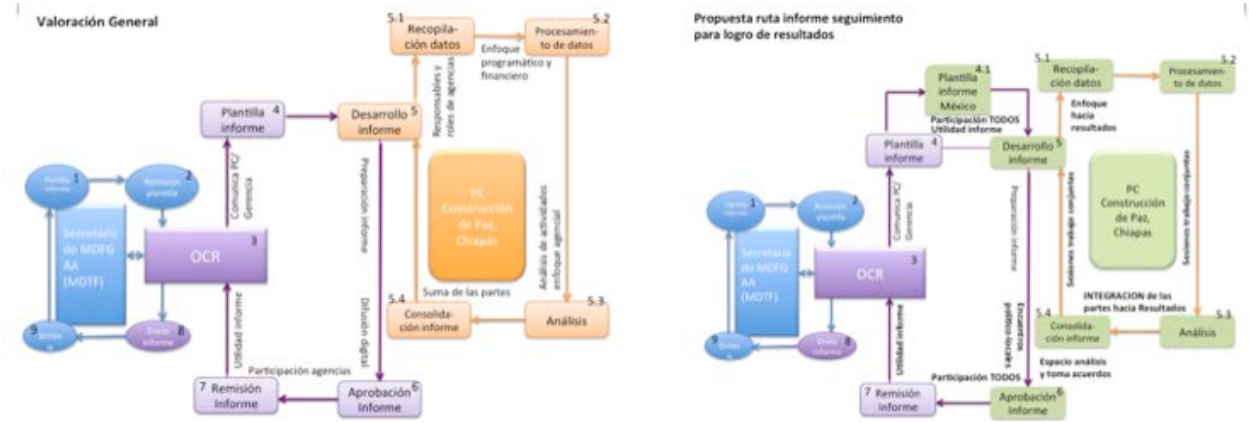
		mujeres, de manejo ambiental, servicios ambientales, de apoyo agropecuario. -En lo que respecta a la mejora del ingreso de la población desplazada, se elaboró de manera participativa un diagnóstico de proyectos productivos en las localidades de Yixthié y San Rafael, logrando identificar estrategias a desarrollar, como proyectos apícolas, ganaderos y para la mejora de la producción agrícola de subsistencia. -Se realiza el taller "Proyectos Productivos: Reactivación económica para el desarrollo sustentable". San Cristóbal de Las Casas. 13 y 14 de enero de 2011. El objetivo de este taller fue fortalecer la capacidad de gestión para el desarrollo de proyectos productivos de organización campesina indígena cuya base social está compuesta primordialmente por personas en situación de desplazamiento, reubicada o retornada (organización Kichán Kichañob). -Por otra parte, se impulsó el programa gubernamental de fortalecimiento de traspatio, implementado por la Secretaría del Campo en sinergia con el PC, dando como resultado: a) el beneficio de 1000 familias de los municipios de Tila y Salto de Agua, b) la promoción de la autosuficiencia alimentaria y la salud familiar, mediante el desarrollo de casetas avícolas, insumos, capacitación y acompañamiento técnico, con una inversión de $5,000,000 MXN. -La Secretaría de Pueblos y Culturas Indígenas se ha involucrado en la exposición de la oferta y reglas de operación de los programas de gobierno enfocados a proyectos productivos y desarrollo económico en el taller "Proyectos Productivos: Reactivación económica para el desarrollo sustentable". -El gobierno de Estado a través de la Coordinación de Gabinete ha promovido una inversión económica, que permita el desarrollo de los medios de vida de 165 familias desplazadas en la cabecera municipal de Ocosingo. Concretamente, los proyectos productivos que se están promoviendo son: 1) la creación de una empresa que produzca planchas metálicas para los fogones ahorradores, 2) empresa de reciclaje y 3) establecimiento de una empresa productora de hongos. Esta inversión contaría con el apoyo de la Secretaría de Economía. -En el marco del PC, se ha impulsado la realización de proyectos para la reactivación de la economía local tales como: el proyecto de "caseta avícola" que consiste en la construcción de gallineros para la producción de huevo y carne, el proyecto para el cultivo de cacao orgánico, maíz sólido y apicultura para la microregión Tila-Salto de Agua. Igualmente se brindará apoyo para la instalación de cercos y corrales para cerdos, se dotará igualmente con herramientas agrícolas y bebederos de plástico y se colaborará en la mejoría de los pastos para impulsar la actividad ganadera. También se impulsan iniciativas para contar con corral de manejo y

		piscicultura. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede mencionar que: -Se desarrolla, específicamente para la localidad de Yixthie, en el Municipio de Salto de Agua, el proyecto "Intensificación de la ganadería a través del mejoramiento de las capacidades técnicas y de infraestructura". La propuesta busca en esencia hacer un uso más eficiente de los recursos con los que cuentan los campesinos ganaderos de la localidad, proponiendo técnicas alternativas de manejo del hato. -Se desarrolla, el proyecto "Fortalecimiento de la actividad apícola en San Rafael, municipio e Salto de Agua". La apicultura es una actividad que se realiza desde hace más de 25 años en la comunidad de San Rafael, sin embargo las carencias técnicas y de infraestructura impiden que esta actividad alcance todo su potencial, por lo tanto la iniciativa de proyecto busca subsanar esas deficiencias para impulsar y aumentar la producción en el área. -Se desarrolla el proyecto "Ordenamiento del traspatio para la producción integral de alimentos" para las comunidades de Yixthie-San Rafael, en el municipio Salto de Agua. La propuesta consiste en la mejora de lo que se denomina el solar o traspatio utilizado para la siembra de alimentos dirigidos más hacia el autoconsumo familiar (la tradicional huerta indígena), que en complemento a la parcela principal, resulta un espacio ideal para fortalecer el trabajo que la familia realiza en el abasto de alimentos y la generación de ingresos. La importancia del sitio resalta aún más, tomando en cuenta que este espacio productivo es considerado de injerencia directa por parte de las mujeres.

Fuente: Elaboración propia, en base a la distista documentación e información facilitada para el proceso de evaluación, 2011.

Anexo 3. Hoja de ruta para construir un informe de seguimiento útil

El procedimiento que prevale en la elaboración de los informes semestrales de los programas conjuntos se presenta en la siguiente descripción gráfica.



En el proceso de construcción del informe semestral del PC prevalece un ejercicio digital de preparación, cuya principal responsabilidad recae en la Unidad de Coordinación, principalmente en la coordinación de SyE. Este proceso inicia con la plantilla de informe que remite el Secretariado a la OCR. La OCR a su vez informa al PC sobre la plantilla de informe e invita al inicio de la preparación del informe. Esta plantilla es repartida principalmente a las agencias quienes se encargan de completar sus respectivas secciones. Están son consolidadas por la coordinación de SyE. Luego se circula el informe a los miembros del Comité de Gestión del Programa. El enfoque de la preparación del informe es programático y financiero. Igualmente, en la práctica, hay una ausencia de responsabilidades y roles claramente definidos y establecidos de los socios en la ejecución para participar activamente en la preparación del informe.

Por otra parte, hay una limitación dentro del proceso de construcción del informe para aprovechar los espacios para el análisis de los resultados para la conducción y rendición de cuentas. El proceso de preparación del informe se valora como un requisito y ha perdido utilidad para mejorar el desempeño del programa y mostrar sobre la evidencia los resultados logrados por cada programa.

La hoja de ruta de construcción del informe de seguimiento para el PC tiene el propósito de iniciar la implementación del documento de estrategia de SyE del programa a través de convertir el mismo proceso de elaboración del informe en un espacio participativo de análisis y retroalimentación sobre la base de la evidencia con un enfoque hacia los resultados (efectos).

Para lograrlo se propone la hoja de ruta de construcción de los informes de seguimiento para el logro de resultados como se ilustra en la siguiente gráfica.

Paso 1. Planteamiento de una plantilla de seguimiento para el PC. Sobre la base de la plantilla del Secretario es importante plantear una plantilla particular para el programa conjunto donde se destaque su utilidad y enfoque hacia los resultados. Esta

nueva plantilla debe nacer de la participación de todos los actores de forma ordenada y estratégica.

Paso 2. Desarrollo del informe. En función de las particularidad del informe en función de la utilidad enfocado a resultados se debería incentivar un proceso participativo entre los actores involucrados aprovechando los espacios existentes en el programa. La preparación del informe debe convertirse por si mismo en un proceso de retroalimentación, rendición de cuentas y toma de decisiones. La utilidad del informe radica en la disposición del equipo del programa por entender la inclusión del informe sobre una cultura de resultados.