

**SOCIOANÁLISIS**  
**AMÉRICA LATINA**

**Evaluación de efectos definida en el marco  
programático actual de PNUD México  
2008-2012  
Programa Gobernabilidad Democrática  
Efectos 8, 9 y 10.**

## **Informe Final**

**Equipo Evaluador**

**Dr. Carlos Sojo, Coordinador**

**Dr. José Luis León-Manríquez**

**Mtra. Carla Morales Rojas**

**Mtra. Edith Olivares Ferreto**

**Mtra. Gabriela León Segura**

**Mayo 2012**

## Contenido

Introducción .....	5
I. Consideraciones generales y metodológicas.....	6
1.1. Consideraciones específicas por efecto y grupo de proyectos: .....	10
Efecto 8: Fortalecimiento de las políticas públicas para la igualdad de género y etnia .....	10
Efecto 9: Se ha incrementado la calidad de las instituciones democráticas y sus servicios.....	10
Efecto 10: Fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía .....	11
Primera parte.....	14
I. Contexto .....	14
1.1. Cambio político en México.....	15
1.2. El papel del PNUD en el apoyo a la gobernabilidad democrática .....	17
1.3. El programa de gobernabilidad democrática en el contexto de las actividades del PNUD México. ....	20
Segunda Parte:.....	25
Evaluación de Efectos .....	25
I. Evaluación del Efecto 8: Fortalecimiento de las políticas públicas de igualdad de género y etnia.....	25
1.1. Contexto: Las políticas de igualdad de género y etnia en el Estado Mexicano .....	25
1.2. Informe de proyectos evaluados a profundidad .....	30
1.2.1. Sistemas normativos indígenas e intervención del Estado en comunidades indígenas: el rol de la participación política y social con perspectiva de género .....	30
1.2.1.1. Efectos tangibles.....	30
1.2.1.2. Efectos intangibles.....	31
1.2.1.3. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora .....	32
1.2.2. Fortalecimiento de capacidades para la implementación de la legislación nacional sobre igualdad de género y no violencia contra las mujeres en México.....	33
1.2.2.1. Efectos tangibles.....	34
1.2.2.2. Efectos intangibles.....	35
1.2.2.3. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora .....	36
1.3. Valoración global del efecto 8 .....	38
1.3.1. Efectos tangibles e intangibles.....	39
1.3.2. Recomendaciones de mejora.....	41
II. Evaluación del Efecto 9: Se ha incrementado la calidad de las instituciones democráticas y sus servicios .....	43
2.1 Contexto: México en la tercera ola democrática .....	43
2.2. Informe de proyectos evaluados a profundidad .....	44
2.2.1 Programa Internacional de Investigación y Capacitación Electoral.....	44
2.2.1.1 Efectos tangibles.....	47
2.2.1.2 Efectos intangibles .....	48
2.2.1.3. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora .....	48
2.2.2 Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México ....	49
2.2.2.1 Efectos tangibles .....	51

2.2.2.2 Efectos intangibles .....	51
2.2.2.3. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora .....	52
2.3 Valoración global del Efecto 9.....	53
III. Evaluación del Efecto 10: Fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía .....	56
3.1. Contexto: Sociedad Civil en Transición.....	56
3.2 Informe de proyectos evaluados a profundidad .....	59
3.2.1 Construye T: Apoyo a los y las jóvenes del nivel medio superior para el desarrollo de su proyecto de vida y la Prevención de riesgos.....	59
3.2.1.1 Efectos tangibles .....	61
3.2.1.2 Efectos intangibles.....	62
3.2.2.3. Buenas prácticas y lecciones aprendidas: .....	63
3.2.2. Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales (IPRO) .....	63
3.2.2.1. Efectos tangibles .....	65
3.2.2.2. Efectos intangibles.....	65
3.2.2.3 Buenas prácticas y lecciones aprendidas .....	67
3.3. Valoración global del efecto 10 y recomendaciones de mejora .....	67
Tercera Parte .....	70
I. Gestión Descentralizada: Los casos de Chiapas, Oaxaca y Zacatecas.....	70
3.1. Informe del Estado de Chiapas.....	70
3.2. Informe del Estado de Oaxaca.....	74
3.3. Informe del Estado de Zacatecas .....	76
Cuarta Parte.....	80
PNUD México: Programa Gobernabilidad Democrática 2008-2012.....	80
Valoración general y recomendaciones de mejora.....	80
4.1. Locus .....	80
4.2. Capacidad técnica .....	81
4.3. Formulación de agenda.....	82
4.4. Acción Local .....	83
4.5. Valoraciones en términos de calidad de la cooperación .....	83
Quinta Parte .....	85
Hacia la programación 2013-2018 .....	85
Reflexiones y lineamientos para una estrategia de prospectiva institucional .....	85
5.1. Tres escenarios políticos y un corolario de proceso electoral .....	86
5.1.1. <i>Continuidad política del PAN (probabilidad baja)</i> .....	86
5.1.2. <i>Ascenso político del PRI (probabilidad alta)</i> .....	86
5.1.3. <i>Giro a la izquierda (probabilidad media)</i> .....	87
5.1.4. <i>Corolario: mandato franco o resultados disputados</i> .....	87
5.2. Escenarios sociales para el mediano y largo plazo .....	88
5.3. Recomendaciones para el PNUD.....	91
5.4. Efectos del área de Gobernabilidad Democrática: consideraciones prospectivas .....	93
5.4.1. Los desafíos cardinales: reforma política e inseguridad.....	97
5.4.2. Cooperación México-PNUD a la luz de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo .....	99
Referencias.....	101
Entrevistas realizadas.....	103
Lista de proyectos. Programa de Gobernabilidad Democrática. PNUD .....	107

Anexos .....	109
Anexo 1: Marco de Resultados y Recursos de la Cooperación del PNUD en México, 2008- 2012 .....	110
Anexo 2. Matriz de evaluación por efectos.....	113
Anexo 3. Guías de entrevistas utilizadas para la recolección de información ....	143

## Introducción

El proceso de evaluación que se reporta en este informe se centra en la Prioridad/Objetivo Nacional 5, establecido en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDAF, México 2008-2012. El mismo establece como propósito “Consolidar la democracia para el cumplimiento efectivo de los derechos a través de la participación efectiva de la sociedad y de un fortalecimiento institucional que responda a la pluralidad política, social y cultural del país”<sup>1</sup>.

Los efectos directos esperados y establecidos en el UNDAF son:

- Una ciudadanía diversa y multiétnica fortalecida a través de la participación efectiva y del ejercicio de la ciudadanía.
- Marcos normativos, institucionales y de políticas públicas creados y/o fortalecidos para una mejor incorporación de las demandas sociales y ciudadanas y una gestión pública más eficiente y transparente en un contexto democrático.

A partir de ello, se destacan los siguientes efectos directos de los Programas o de las Agencias:

- Ciudadanía integral (civil, política, social y étnica) fortalecida para el fomento de su participación efectiva en los procesos democráticos, sociales y económicos del país.
- Capacidades de los tres órdenes de gobierno fortalecidos en el diseño e implementación de las políticas públicas para un cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales de las personas y con la participación efectiva de la ciudadanía.
- Capacidades de los poderes legislativos federales y estatales fortalecidas para mejorar sus mecanismos de gestión de las demandas ciudadanas, así como la generación de consensos y acuerdos en relación con las políticas públicas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones empresariales y sectoriales y, los medios de comunicación, fortalecidas para una mayor incidencia en los procesos democráticos y sociales.

En el Programa de País (CPD) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a partir de las prioridades de gobierno y lo establecido por el UNDAF se definieron tres resultados esperados para el Área de Gobernabilidad Democrática:

**Resultado 8:** Fortalecimiento de las políticas públicas para la igualdad de género y etnia

**Resultado 9:** Se ha incrementado la calidad de las instituciones democráticas y sus servicios

**Resultado 10:** Fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía

El presente informe se concentra en analizar aquellas iniciativas vinculadas con los resultados anteriormente descritos. Para esto se recurrió a una exhaustiva revisión de los documentos oficiales de PNUD y a entrevistas con actores clave vinculados a cada uno de los resultados. Además de valorar los resultados y objetivos alcanzados en los resultados de forma global, se

---

<sup>1</sup> En el caso particular del efecto 8, también se articula al Objetivo 4: Garantizar el acceso equitativo y no discriminatorio a la justicia, fortalecer el Estado de derecho y garantizar la seguridad ciudadana.

tomaron como análisis de casos algunos proyectos específicos asociados a los resultados para determinar los alcances del programa.

A su vez se definió que se analizarían los proyectos no sólo en términos de sus resultados globales, sino también en función de los Estados a los que está impactando; por lo tanto, los Estados de Zacatecas, Oaxaca y Chiapas, fueron establecidos como referencia de análisis de casos.

El documento se presenta en cinco partes, luego de esta introducción. La primera parte está dedicada a la caracterización del contexto general de desarrollo político de México, de evolución general de la participación de Naciones Unidas y del PNUD en particular en ese contexto para finalizar con la caracterización del programa de Gobernabilidad Democrática dentro del conjunto de la operación de PNUD en el país.

En la segunda parte se presenta el resultado de la evaluación para cada uno de los efectos estudiados en términos generales y en relación con los proyectos de observación preferencial. Para cada uno de los efectos se realiza una caracterización específica del contexto de la temática relacionada.

En la tercera parte se presentan los resultados de la evaluación de la gestión descentralizada del Área de Gobernabilidad Democrática en los Estados objeto de análisis: Chiapas, Oaxaca y Zacatecas.

En la cuarta parte se presenta una síntesis de valoraciones y recomendaciones a nivel general para el Área de Gobernabilidad Democrática.

La quinta parte y final está dedicada a un esfuerzo de reflexión prospectivo. La idea de este apartado es sugerir procedimientos y adelantar algunas recomendaciones para el SNU, el PNUD y el Área de Gobernabilidad Democrática de cara a los cambios políticos que se avecinan en el país y a la evolución potencial en el período de programación 2013-2018.

## **I. Consideraciones generales y metodológicas**

El objetivo de la evaluación es documentar y valorar la contribución del PNUD México a los efectos 8,9 y 10 del Marco Programático desde 2008 hasta la fecha, con el fin de identificar:

- Avances en los productos y contribuciones al efecto esperado
- Factores que potencian o limitan el logro del efecto
- Relevancia, eficacia, eficiencia y perspectivas acerca de la sostenibilidad

La evaluación designó especialistas para cada uno de los tres efectos y aunque para cada efecto se estableció un batería de preguntas específicas vinculadas con los proyectos, se siguió una metodología general basada en los siguientes pasos.

- a) **Revisión documental.** Se llevó a cabo un análisis detallado de los convenios suscritos por el PNUD con distintos actores gubernamentales y no gubernamentales de México a partir

de 2008, así como de los productos y materiales comprobatorios que se han generado en los proyectos.

- b) **Bases de datos.** Cuando se requirió el análisis de variables socioeconómicas, se usaron bases de datos como las de PNUD, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del programa México Estatal. Para datos electorales y de participación ciudadana, se utilizaron las bases de datos del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca (IIEO).
- c) **Identificación precisa del marco de actores participantes.** Una vez sistematizada la información documental, se procedió a identificar, enlistar y validar con el PNUD el marco de actores involucrados en los distintos niveles institucionales y de gobierno que intervienen en cada uno de los proyectos.
- d) **Entrevistas en profundidad.** Se seleccionaron informantes clave, a quienes se realizó entrevistas a partir de cuestionarios semi-estructurados. Las entrevistas se orientaron a conocer la contribución específica de cada actor en el logro de los resultados esperados en cada efecto, así como su valoración general acerca de la implementación de las iniciativas, procurando obtener información que permitiera complementar y enriquecer la que se obtuvo a través de la revisión documental.
- e) **Estudios de caso.** Con base en la información documental y el análisis del marco de actores, se realizó la selección de los estudios de caso. De acuerdo con las conversaciones sostenidas con el grupo de trabajo del PNUD, se acordó concentrar el análisis de caso en los siguientes proyectos :

**Cuadro 1**  
**Lista de proyectos a analizar en el marco de la evaluación de efectos.**

Nombre de proyecto	Objetivos	Localización
<b>Efecto 8:</b>		
<b>00058024: Fortalecimiento de Capacidades para la implementación de la legislación Nacional sobre igualdad de género y no violencia contra las mujeres en México</b>	Busca fortalecer las capacidades de servidores y servidoras públicas, así como de personas que integran organizaciones de la sociedad civil, para implementar la legislación nacional que tutela los derechos a la igualdad y a una vida libre de violencia para las mujeres a través de la gestión del conocimiento, procesos de armonización legislativa y procesos de comunicación e incidencia de la sociedad civil en política pública.	Nacional y Estatal

<b>00059515: Sistemas normativos indígenas e intervención del Estado en comunidades indígenas: el rol de la participación política y social con perspectiva de género</b>	Busca incentivar la participación política y social de las mujeres indígenas, así como facilitar procesos que permitan la construcción de agendas regionales	Regional y Estatal
<b>Efecto 9:</b>		
<b>00070790: Calidad de gobierno y rendición de cuentas en entidades federativas de México (México Estatal)</b>	Consolidar la democracia en el cumplimiento efectivo de los derechos a través de la participación efectiva de la sociedad y de un fortalecimiento institucional que responda a la pluralidad política, social y cultural del país a través de: a. una ciudadanía integral (civil, política, social y étnica) fortalecida para el fomento de su participación efectiva en los procesos democráticos, sociales y económicos del país y b. Capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones empresariales y sectoriales, y los medios de comunicación fortalecidas.	Nacional y Estatal
<b>00054934: Programa Internacional de Investigación y Capacitación Electoral</b>	Realización y atención de misiones de asistencia técnica internacional para autoridades electorales, en particular de América Latina y El Caribe, en materia de formación cívica e investigación y capacitación electoral. Diseño y ejecución de programas de formación electoral a distancia. Co-financiamiento de programas institucionales de formación e investigación cívicos y de género.	Nacional e Internacional
<b>Efecto 10</b>		
<b>Nombre del proyecto</b>	<b>Componentes</b>	<b>Localización</b>
<b>00076165: Segunda etapa de Apoyo a los y las jóvenes del nivel medio superior para el desarrollo de su</b>	Busca crear comunidades educativas que favorezcan la inclusión, la equidad, la	Nacional y Estatal

<b>proyecto de vida y la Prevención de riesgos (CONSTRUYE T)</b>	participación democrática y el desarrollo de competencias individuales y sociales de las y los jóvenes, para que permanezcan en la escuela, enfrenten las diversas situaciones de riesgo y construyan su proyecto de vida	
<b>00071396: Proyecto de Plataforma de Información sobre institucionalización de la Política Social. (2009-2012)</b>	Contribuir a reforzar los criterios de protección de los programas sociales, a través de la creación de una plataforma de información pública, neutral e independiente que establece una serie de atributos y criterios mínimos de institucionalidad de la política social	Nacional y Estatal

El proceso de evaluación supuso una revisión de los instrumentos generales o globales de planificación, de su vinculación con los objetivos del programa y de cómo la concreción de éstos en los proyectos que se ejecutaron en el período de análisis, permitieron atender las aspiraciones planteadas en el UNDAF y CPD. Para ello, se analizaron los informes de resultado o avance de los proyectos vinculados y también se valoraron los siguientes aspectos:

- La pertinencia de la asistencia y las iniciativas del PNUD (estrategias, políticas, programas y proyectos diseñados para combatir la pobreza y apoyar los cambios deseables) respecto a los objetivos nacionales de desarrollo dentro de un determinado contexto nacional, regional o mundial.
- La eficacia de las iniciativas de ayuda al desarrollo, incluidas las alianzas estratégicas.
- La contribución y el valor de la asistencia respecto a los resultados y prioridades nacionales de desarrollo, incluidas las condiciones materiales de los países donde se implementan los programas y cómo esta asistencia mejora visiblemente las perspectivas de las personas y de sus comunidades.
- Los factores o motores clave que permiten iniciativas de desarrollo exitosas, sostenidas y ampliadas; opciones alternativas, y ventajas comparativas del PNUD
- La eficiencia de la ayuda al desarrollo, las alianzas y la coordinación para limitar el coste de las transacciones.
- Los factores de riesgo y las estrategias de gestión de riesgos para asegurar alianzas exitosas y eficaces.

- El nivel de apropiación nacional y las medidas para mejorar la capacidad nacional para la sostenibilidad de los resultados.

### **1.1. Consideraciones específicas por efecto y grupo de proyectos:**

#### **Efecto 8: Fortalecimiento de las políticas públicas para la igualdad de género y etnia**

Se realizó una revisión de los convenios, material probatorio de resultados e informes parciales y/o finales de los proyectos que integran el efecto 8. Para ello, se elaboró una matriz de sistematización que permitió organizar la información y hacer comparables los proyectos. Dicha matriz abordó las preguntas fundamentales que se plantearon en los términos de referencia de este proyecto acotadas al efecto 8, a saber:

- ¿Se ha logrado el efecto de generar políticas públicas para la igualdad de género y etnia?
- ¿Los productos enunciados contribuyen al logro de la igualdad de género y etnia?
- ¿Qué avances se han realizado para lograr la igualdad de género y etnia?
- ¿Qué factores han contribuido a lograr o no alcanzar el efecto esperado?
- ¿Cuál ha sido el aporte del PNUD en la generación de políticas públicas para la igualdad de género y etnia?
- ¿Tiene el PNUD una estrategia de alianzas apropiada y eficaz para el logro de la igualdad de género y etnia?
- ¿Qué factores contribuyeron a la eficacia o ineficacia del proyecto?

#### **Efecto 9: Se ha incrementado la calidad de las instituciones democráticas y sus servicios.**

Las preguntas que guiaron la evaluación del Efecto 9 y el estudio de caso, se indican a continuación:

- ¿Qué avances se han realizado en México para incrementar la calidad de las instituciones democráticas y sus servicios?
- ¿Qué avances se han realizado en México en términos de construcción de la cultura democrática y la ciudadanía integral?
- ¿En qué medida la acción del PNUD ha contribuido al fortalecimiento de las instituciones, la cultura democrática y la ciudadanía integral?
- ¿Cómo ha evolucionado la experiencia de observación electoral de PNUD México a partir de 1994?

## **Efecto 10: Fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía**

Las preguntas que guiaron tanto las entrevistas a profundidad como el análisis de casos fueron las siguientes, consideradas únicamente como una guía:

- ¿Cómo se logra la coordinación entre la Secretaría de Educación Pública, las representaciones de la Subsecretaría de Educación Media Superior (RESEMS) en los Estados, las organizaciones involucradas en el proyecto y las escuelas?
- ¿Cómo es la coordinación con las ONG contrapartes?
- ¿Cómo los programas o proyectos han contribuido a fortalecer el diálogo entre los diversos actores del Gobierno y sociedad civil?
- Considera que ha funcionado bien la coordinación del Programa en todos sus niveles.
- ¿Cuáles son los principales resultados vinculados con la promoción de la participación ciudadana y la organización ciudadana?
- ¿Qué mecanismos de información, comunicación y divulgación se han utilizado para dar a conocer tanto los alcances, objetivos y resultados del Programa?
- En términos generales, ¿cuáles considera que son las principales lecciones aprendidas en el proceso de implementación y qué mejoras deberían realizarse para una efectiva ejecución?

Se anotan a continuación la lista de proyectos desarrollados en el marco del programa degobernabilidad, según su formulación original.

**Cuadro 2. Lista de proyectos del programa de Gobernabilidad Democrática**

Programa	Presupuesto US\$	Periodo de vida del programa
<b>EFECTO 8</b>		
Fondos para la aceleración de programas del ONUSIDA. Parte B	75 000	Diciembre 2008 a marzo 2011
Igualdad de género, derechos políticos y justicia electoral en México: por el fortalecimiento del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.	472,653.94	Agosto 2010 a abril 2012.
Modelo de Gestión de Políticas Públicas para el Fortalecimiento de capacidades para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el Estado de Durango.	227,251.11	Diciembre 2011 a julio 2012
Fortalecimiento de Capacidades para la implementación de la legislación Nacional sobre igualdad de género y no violencia contra las mujeres en México.	301,811.59	Marzo 2008 a mayo 2012
Sistemas normativos indígenas e intervención del Estado en comunidades indígenas: el rol de la participación política y social con perspectiva de género.	No disponible	Diciembre 2007 al abril 2012 ( rige en la actualidad)
Pueblos indígenas de México: por una cultura de la información	1,126,866	Setiembre 2005 a marzo 2011
Prevención del conflicto, desarrollo de acuerdos y construcción de paz para personas internamente desplazadas.	6,500, 000	Mayo 2009 a mayo 2012
<b>EFECTO 9</b>		
Programa de Cooperación Internacional para la realización de Proyectos Estratégicos de Interés para la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, en materia de política exterior de México.	2,880,143 (desde 2004)	Inicia ejecución en 2004 Marzo de 2010 a diciembre de 2012
Plan de Iniciación para establecimientos de una Instancia internacional de Capacitación e Investigación electoral.	526,933.92	De febrero 2007 a diciembre 2012
Programa de Cooperación Internacional para la realización de Proyectos Estratégicos de Interés Proyecto de apoyo a la observación electoral 2009	1,886, 792	Diciembre 2008 a Junio 2010
Fortalecimiento de la responsabilidad y la transparencia de las instituciones públicas (Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México)	300,000	Febrero 2009 a diciembre 2011
Programa de Cooperación Internacional para la realización de Proyectos Estratégicos de Interés para la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, en materia de Política Exterior de México	316,000	Marzo 2010 a diciembre 2012.
<b>EFECTO 10</b>		
Segunda etapa de Apoyo a los y las jóvenes del nivel medio superior para el desarrollo de su proyecto de vida y la Prevención de riesgos	6,941,115.37	Agosto 2010 a diciembre 2012
Proyecto de plataforma de información sobre la institucionalización de la política social	334.615	Mayo 2009 a mayo 2012
Fortalecimiento y construcción de políticas culturales equitativas y diversas en el DF.	610,545.83	Febrero 2008 a diciembre 2010
Prevención del conflicto, desarrollo de acuerdos y construcción de paz para personas internamente desplazadas	6.500. 000	Mayo 2009 a mayo 2012

El equipo evaluador desea dejar constancia expresa, así como agradecer, la amplia disposición de colaboración de todo el personal del PNUD y del Área de Gobernabilidad Democrática que fue consultado o que aportó información para el desarrollo de la evaluación. Especialmente útil fue la disposición para atender amplias entrevistas y para revisar y comentar el informe preliminar. Asimismo la atención dedicada por las personas consultadas cuyas opiniones y valoraciones son insumo fundamental de la evaluación.

## Primera parte

### I. Contexto

#### I. Contexto General PNUD México

El fortalecimiento de la democracia en América Latina se mueve, pendularmente, desde la seguridad de los procedimientos hasta el desempeño de las instituciones. El llamado a favor de la democracia de ciudadanía que realizara el PNUD en 2004, y la necesidad de distinguirla de una democracia de electores no supuso el reconocimiento de que en materia electoral todas las cuentas estaban saldadas, sino la necesidad de extender la visión más allá de lo instrumental. La propuesta de democracia de ciudadanía, trajo de nuevo al centro del debate político regional un principio caro al debate sobre la legitimación de las democracias: el consentimiento basado en la legitimación de origen (que se manifiesta en el acto electoral y la aceptación de sus resultados) no sobrevive a menos que se nutra de modo permanente del fertilizante de la gestión democrática del gobierno y el logro del bienestar social. De modo que importa para la salud de los regímenes democráticos no solamente la calidad del proceso electoral sino también el resultado de la gestión gubernamental expresada en políticas públicas afines con los principios derivados del derecho de ciudadanía: participación, transparencia y rendición de cuentas.

Al finalizar la primera década del Siglo XXI, el informe ***Nuestra Democracia*** actualiza las reflexiones de un lustro atrás y establece la necesidad de reconocer la importancia de las “singularidades políticas nacionales”. En un contexto común de problemas, las posibilidades de enfrentarlos varían ampliamente de país en país.

*Los problemas son similares –debilidad estatal, crisis de representación, desigualdad de riqueza y de poder, pobreza y, en algunas ocasiones, riesgos de cesarismo- pero probablemente más que antes, estos desafíos homogéneos requieren soluciones políticas propias, únicas en su género. Estas democracias deben ser entendidas y evaluadas a partir de los desafíos fundamentales, comunes entre ellas, pero también considerando cada contexto específico. El desafío de la democracia es común: la manera en que se resuelve es variada. (Énfasis en el original, FCE-PNUD-OEA, 2010:41)*

Este es el punto de partida de la evaluación que aquí se presenta. Corresponde en primer lugar **reconocer las especificidades del contexto político de México** en el período de análisis a fin de estimar la calidad de las intervenciones impulsadas por el PNUD en apoyo a la gobernabilidad democrática del país. Esto obliga a colocar distancia respecto de definiciones normativas sobre el papel de la cooperación internacional en la promoción del desarrollo, del que la democracia es parte sustancial como ha dejado claramente asentado Amartya Sen, por una parte. Por la otra, respecto de los contenidos de una agenda de promoción de la gobernabilidad democrática, aspecto sensible dado que el concepto gobernabilidad no es unívoco y su relación con otras manifestaciones del proceso político y de toma de decisiones (ingobernabilidad y gobernanza) no siempre quedan suficientemente claras.

A fin de establecer los parámetros generales de la evaluación, interesa en lo sucesivo caracterizar el contexto a partir de dos elementos principales: 1) la dinámica del cambio político en México en la historia reciente y 2) la naturaleza de la vinculación de las Naciones Unidas, específicamente el PNUD y su Área de Gobernabilidad Democrática.

### **1.1. Cambio político en México**

La singularidad de la política que recoge el informe *Nuestra Democracia* es sin duda relevante para el análisis de México. En este país el proceso político reciente muestra notables transformaciones a menudo instaladas en tendencias paradójicas y multicromáticas, lo que constituye en sí mismo un desafío para el análisis. Se habla de transición a la democracia para designar un proceso político caracterizado por la pérdida de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), período que encuentra su clímax con la victoria del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones presidenciales del año 2000. Paradójicamente, porque la transición, si es que la hubo, no fue de un régimen autoritario típico sino desde una forma democrática particular. Un modelo asentado en prácticas clientelares y corporativas pero incluyentes; en un sistema de partido dominante (pero no único como en el caso de Cuba por ejemplo) con amplio recurso a los mecanismos procedimentales de la democracia. Incluso con niveles de pluralismo político que permitieron, entre otras cosas, el refugio en su territorio de buena parte de la intelectualidad latinoamericana perseguida hasta los años ochenta por sucesivas dictaduras militares y autoritarismos de derechas con formatos mucho más clásicos.

El cambio político, un enunciado menos comprometedor técnicamente que el de transición a la democracia, es más un proceso continuo y sostenido que un cataclismo. Parafraseando la propuesta de T.S. Kuhn en el campo de la teoría del conocimiento, podría decirse que México transita de un paradigma de partido hegemónico a uno de partidos competitivos en el contexto de acumulación de un conjunto de anomalías que las sucesivas reformas políticas no supieron responder en el contexto del paradigma anterior.

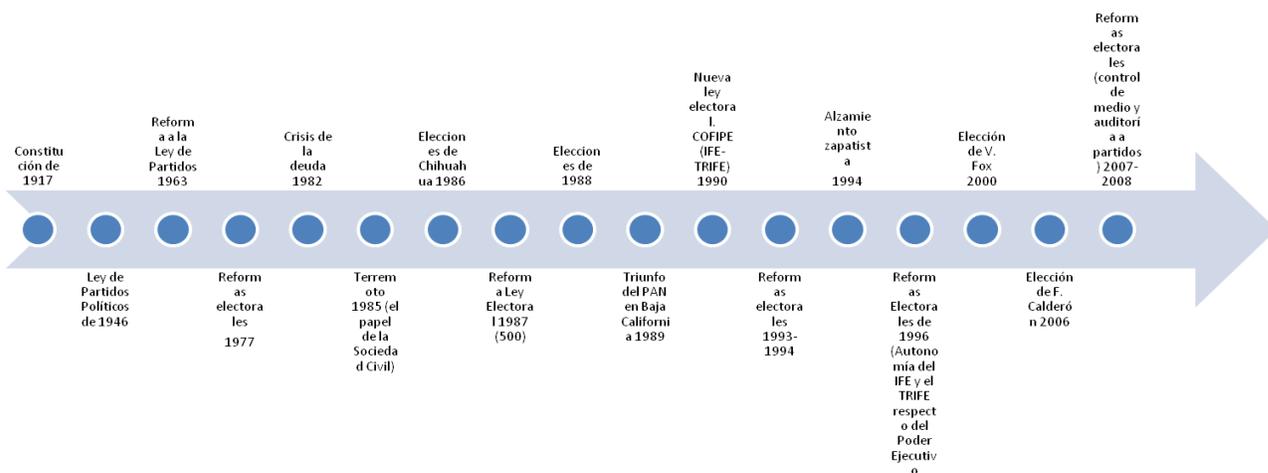
El informe *“Electoral Assistance Provided by the United Nations to México since 1994”* proporciona información suficiente para la reconstrucción somera de la línea de tiempo de una situación política tan dinámica como diversa en antagonismos sociales y políticos.

En una síntesis, sin duda general y omisa, los contenidos del cambio político giran en torno a dos factores principales: actores y procedimientos. Por el lado de los actores se produce una expansión gradual y progresiva del ámbito político hacia un mayor número de partidos, lo que eventualmente conducirá a la expansión del pluralismo electoral a partir de la afirmación de tres grandes opciones electorales, que pasan de ser simples inquilinos del rol de oposición a convertirse en auténticas alternativas políticas con vocación de poder. También es notable la consolidación de un espacio político para la sociedad civil. Estimulada por la crítica a la gestión gubernamental en ocasión del terremoto de 1985 y potenciada con roles cada vez más activos en la rendición de cuentas y en el control de la corrupción política y administrativa, la sociedad civil ha jugado un papel fundamental en el escenario político nacional. No obstante ello, si bien la sociedad civil jugó un papel importante en propiciar la alternancia del año 2000, ha perdido impulso en los últimos años. Esto se debe en parte a que ha quedado diluida su agenda de cambio político luego de dos períodos gubernamentales dirigidos por el PAN. Pero en la coyuntura electoral del 2012, como veremos en la parte 5 y final de este informe, la acción ciudadana parece desempeñar un rol protagónico de último momento.

Respecto de los procedimientos, el largo recorrido de la reforma política conduce a la constitución de capacidades institucionales independientes del poder ejecutivo destinadas a asegurar la

organización autónoma de las elecciones y la solución jurídica de controversias electorales sin intervención del ejecutivo.

**Figura 1**  
**Línea de Tiempo del Cambio Político en México**



Fuente: Elaboración propia con base en *Electoral Assistance Provided by the United Nations to México since 1994*.

Todos estos cambios ocurren en un contexto donde el aparato institucional del Estado es una especie de presencia absoluta en la sociedad. Es decir la política pública en México es amplia, distribuye recursos fiscales significativos y controla áreas estratégicas de la economía (como el petróleo) o de la cultura (como la educación universitaria pública). Mientras en otros contextos políticos latinoamericanos la transición requirió de una amplia construcción institucional, en el caso mexicano la política pública se proyecta hacia nuevos horizontes marcados por el impacto de la alternabilidad en el poder. La cultura de partido debe ceder terreno hacia el desarrollo de un servicio público independiente que, pese a la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en 2003, aún no parece del todo articulado. Sin embargo, es evidente que importantes iniciativas de política pública emprendidas en el período “priista” persisten e incluso se profundizan en los dos gobiernos sucesivos del PAN, lo que vale tanto para políticas de apoyo a la producción, como para programas sociales compensatorios o de cohesión social.

Como todo proceso político, el balance de gobernabilidad de los últimos cinco lustros no demuestra, al menos en el agregado nacional, síntomas inequívocos de descomposición, pero tampoco fortalezas inmovibles. En el caso mexicano esta ambivalencia se acentúa por pasiones extremas y deudas de larga data. Posiblemente la revuelta zapatista no es relevante en términos político-militares, pero sí lo es en el alzamiento de la cuestión social adicionada a la discriminación histórica de los pueblos indígenas del Sur y Sureste del país. Quedó claro que el otrora boyante estado mexicano proyectaba una exigua presencia institucional en importantes regiones del país. Las denuncias de fraude electoral en las elecciones presidenciales de 1988 y 2006, demostraron la importancia de mantener el dedo en el renglón de los procedimientos pese a las notables mejorías registradas tras las reformas electorales de 1977 y 1990. La expansión sin

precedentes de la violencia asociada al narcoterrorismo y los delitos que se le vinculan ha terminado de prefigurar un cuadro político difícil para el proceso electoral de 2012.

Las elecciones presidenciales de julio del 2012 se ventilarán en un contexto de aumento en los niveles de pobreza, incertidumbre económica en el principal socio comercial del país y preocupación social por los crecientes niveles de violencia y la proliferación del crimen organizado en distintas entidades federativas de la República. A ello se suman riesgos en la administración del proceso electoral en vista del desmedro que sufrió la imagen del IFE en las elecciones de 2006 y de la demora del Congreso en nombrar a tres de sus nueve consejeros, quienes finalmente fueron instalados a finales de 2011. Los contendientes son cuatro partidos o coaliciones: el oficialista Partido Acción Nacional (PAN) que postula a Josefina Vázquez Mota, primera mujer en aspirar a la candidatura presidencial por un partido con real opción de poder; Comprometidos por México (una coalición integrada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista) con Enrique Peña Nieto, favorecido en prácticamente todas las encuestas; la coalición Movimiento Progresista (integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el partido del Trabajo (PT) y el Movimiento Ciudadano) que propone la candidatura de Andrés Manuel López Obrador, quien en 2006 perdió en medio de un agudo enfrentamiento provocado por una diferencia de apenas un punto porcentual, lo que suscitó denuncias de fraude y extendidas protestas durante varios meses. Finalmente el Partido Nueva Alianza (PANAL) con Enrique Quadri.

## **1.2. El papel del PNUD en el apoyo a la gobernabilidad democrática**

Intervenir en asuntos de política interna en México estuvo limitado por el marco constitucional, en específico el artículo 33 que a la letra establecía: “Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.” Además, el gobierno mexicano era muy renuente para inmiscuirse en asuntos de otros países, en vista del principio de no intervención, pilar de su política exterior. Esta postura tenía también una dimensión inversa: si México no intervenía en asuntos de terceros, éstos debían mantenerse alejados de la política interna.

Las condiciones empezaron a cambiar cuando el propio gobierno mexicano encontró espacio para requerir asistencia internacional en apoyo al fortalecimiento del sistema democrático. Este proceso resultó contemporáneo con las transformaciones políticas que en el orden internacional empezaron a abrir el espacio para tareas de apoyo a procesos electorales por parte de las Naciones Unidas en general y del PNUD en particular.<sup>2</sup>

En ese sentido el PNUD actuó a partir de 1994 por invitación del Gobierno nacional para instalar una comisión de observadores al proceso electoral. Este mecanismo, había sido posibilitado por los Acuerdos de Barcelona, un pacto entre los principales partidos políticos para crear nuevas condiciones de legitimación y credibilidad al proceso electoral en vista de la circunstancia

---

<sup>2</sup> La reforma constitucional del 2011 determinó elementos de debido proceso para la expulsión de extranjeros del territorio, modificando el art.33 que ahora reza: *Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución. El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.*

planteada en enero de ese año por el alzamiento del EZLN en Chiapas. (*Electoral Assistance Provided by the United Nations to México since 1994*)

La forma en que el Secretario General atendió el pedido del gobierno de México (el IFE y la Secretaría de Gobernación), pese a la oposición de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es un temprano indicador de la necesidad de adaptación de formas y procedimientos institucionales a dinámicas nacionales particularmente exigentes. En su respuesta y teniendo en cuenta las dificultades para integrar una Misión de Observación Electoral, la ONU ofreció “asistencia técnica a observadores nacionales para asegurar su profesionalismo, independencia e imparcialidad y para reforzar la credibilidad en el proceso electoral”. (Ídem)

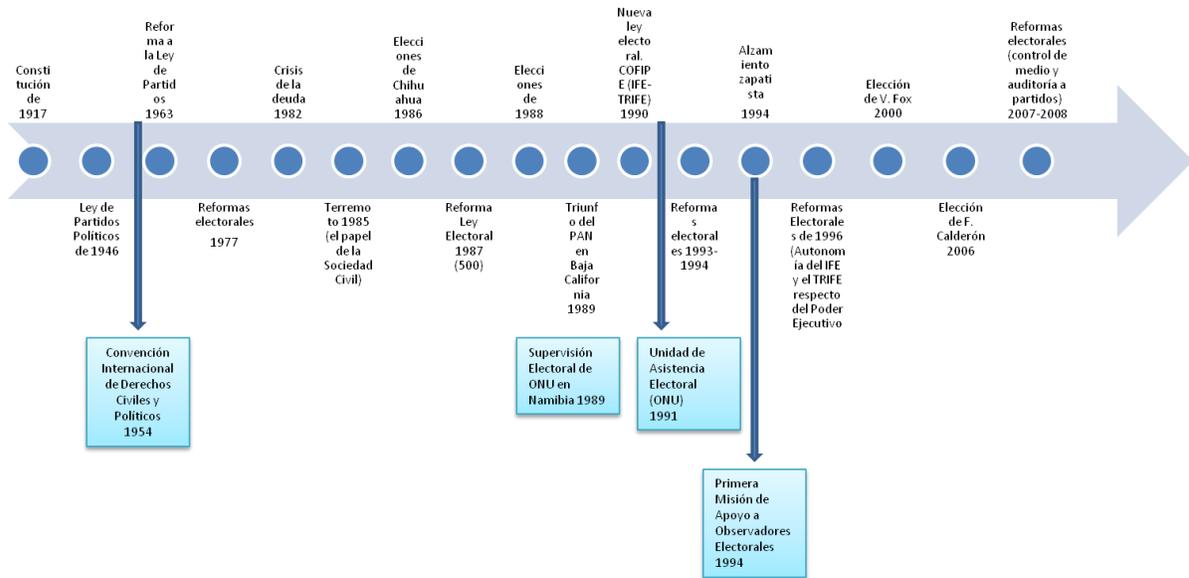
A partir de los resultados de una misión enviada entre el 12 y el 17 de mayo de 1994, quedó perfilado lo que en sentido estricto puede interpretarse como el marco de referencia para el desarrollo futuro de las actividades no solamente de apoyo electoral sino en su conjunto de lo que posteriormente serían tareas centrales del Área de Gobernabilidad Democrática:

*...se formularon tres líneas de acción: capacitación de observadores locales, distribución de los fondos proporcionados a los observadores locales por el gobierno de México y evaluar técnicamente las reformas electorales más recientes. La decisión gubernamental de proporcionar financiamiento a los observadores nacionales continúa siendo única en la historia de las prácticas electorales. También construyó...un problema para el cual las Naciones Unidas se convirtieron en la solución ideal” (Ídem)*

Las bases sentadas por esta primera intervención, consideradas promotoras del involucramiento posterior y hasta la fecha del PNUD en apoyo al proceso electoral en México, se sustentan en la creación de una capacidad técnica y un mecanismo de asignación de los recursos proporcionados por el Estado que resultaba favorable tanto para el gobierno como para la sociedad civil. Al gobierno le permitió disponer de un mecanismo de gestión externo, que aseguraba no solamente independencia política sino también adecuados controles administrativos. A la sociedad civil le facilitó el acceso a los aportes técnicos que el PNUD ha ido desarrollando en el camino y que constituyen base de un proceso de fortalecimiento de la ciudadanía activa en el país.

**Figura 2**

**Línea de Tiempo del Cambio Político en México y Evolución del Enfoque de NN.UU en apoyo a la democracia y los procesos electorales**



Fuente: Elaboración propia con base en *Electoral Assistance Provided by the United Nations to México since 1994*.

La contribución del PNUD al fortalecimiento democrático se instala de origen en el corazón del proceso electoral. Pero su desarrollo va más allá. Una buena síntesis del enfoque con que el PNUD se aproxima a los desafíos de la consolidación democrática de México proviene del CCA 2006. En este documento se describen los desafíos políticos de la consolidación institucional en una oncenena de ámbitos prioritarios que pueden resumirse en los siguientes: 1) mejora continua del proceso electoral, 2) las relaciones Ejecutivo-Legislativo; 3) la calidad de la gestión pública; 4) la descentralización y el federalismo; 5) el sistema de partidos políticos; 6) transparencia y rendición de cuentas; 7) el vínculo entre política interna y política exterior especialmente en el área de defensa y promoción de los derechos humanos y en el desarrollo de estrategias de cooperación Sur-Sur.

Lo que es importante anotar de esta agenda es que constituye un enfoque de la gobernabilidad democrática que desborda lo electoral procedimental (democracia de electores/as) pero que le otorga amplia relevancia como lo demanda la compleja dinámica política del país.

Avanza además en el reconocimiento de áreas que constituyen fuente de respaldo a la noción de democracia de ciudadanía (más centrada en los rendimientos) procurando el fortalecimiento de la gestión pública, el fortalecimiento del proceso de descentralización y el apoyo a las entidades federativas y la defensa de programas sociales que pueden fácilmente ser objeto de abusos de poder y prácticas clientelistas.

En términos de principios de calidad de la ayuda, desarrolla mecanismos para estimular el fortalecimiento institucional a partir del desarrollo de prácticas de cooperación por parte de las instituciones públicas con las que se trabaja. El principio aquí, como lo señala el Libro Blanco, es fortalecer el compromiso para el mantenimiento y sostenibilidad de los mecanismos institucionales propios a partir de su proyección como “modelos” en el entorno internacional.

A ello ha de aunarse el hecho trascendental de que en 2008 por decisión 85/40 de la Junta Ejecutiva del PNUD la oficina del PNUD México se convirtió en una oficina “graduada” con lo que México pasó a considerarse país de contribución neta (PCN) lo que significa “la transferencia de una gran responsabilidad de financiamiento al gobierno anfitrión, quien deberá asumir los costos tanto operativos como programáticos de la oficina, a excepción de la contribución del Coordinador Residente del Sistema de las N.U.” (PNUD. *Informe de Actividades 2008*:15).

Esta nueva condición no hace sino confirmar la tendencia que se venía observando desde años anteriores. Según el mismo informe (Ibid: 45) entre 2001 y 2007, 71% del financiamiento del PNUD México provenía de Fondos Fiscales y Otros Fondos Nacionales.

De modo que para el 2008, año que marca el inicio del período objeto de esta evaluación, el PNUD se encuentra fuertemente comprometido con el desarrollo de una función que ya llevaba tres lustros de experiencia y que debería enfrentar nuevos desafíos.

### **1.3. El programa de gobernabilidad democrática en el contexto de las actividades del PNUD México.**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México trabaja en seis áreas. Además del de Gobernabilidad Democrática, sus esfuerzos se concentran en apoyo a temas como Desarrollo Sustentable, Desarrollo Humano, Equidad de Género, Competitividad e Integración Productiva y Reducción de Riesgos de Desastres.

#### **Democracia de Ciudadanía.**

En su sentido más elemental, la democracia es “el gobierno del pueblo”, es decir aquel que permite que las decisiones que afecten a la colectividad sean tomadas por todos.

En el contexto de México, y América Latina en general, los avances en cuanto a los procesos electorales han sido importantes pero subsiste el desafío de que los espacios de representación y la participación en las esferas públicas sean más amplios y procesen mejor la diversidad política, social y cultural del país.

“Gobierno del pueblo” supone también que las mujeres y hombres gocen plenamente de la ciudadanía civil y la social, además de la política.

Si esto es así, hablamos entonces de que existe una democracia caracterizada por una ciudadanía integral, entendida ésta como el pleno reconocimiento de los derechos aplicables a estas tres ciudadanías.

Para el caso de México, y dado el peso específico que tienen en el país los pueblos indígenas, se ha decidido incluir el concepto de “ciudadanía étnica” como parte de la ciudadanía integral.

Este tipo de ciudadanía se refiere a la identidad cultural como una variable de acción política, de negociación con el Estado y de visibilidad pública de los pueblos indígenas.

**UNDAF México. 2008-2012.** Marco Programático. Prioridades y Concepto, p.22.

El marco programático dentro del que se inscribe el Programa de Gobernabilidad Democrática remite en primer lugar a los acuerdos que integran el UNDAF 2008-2012. En lo esencial el UNDAF (véase recuadro No.1) retoma la noción clásica de la ciudadanía para integrarla a partir del mandato de promoción de una democracia de ciudadanía integral, que entiende como elementos activos de un solo haz de derechos y deberes ciudadanos, los que se vinculan con las dimensiones políticas, civiles y sociales de la ciudadanía. Considera el UNDAF que este enfoque permite acometer las asimetrías de desarrollo que perjudican regiones del país y grupos específicos de población, así como desigualdades en el acceso a los derechos. De ahí además se recoge la importancia de la incorporación de una cuarta dimensión de derechos ciudadanos atinentes a la especificidad de las demandas y necesidades de los pueblos indígenas, así como de las mujeres.

Integrado en ese enfoque la contribución particular del PNUD en el área de gobernabilidad democrática se perfila en el *Proyecto de Documento del Programa para México, 2008-2012*, presentado en el Segundo Período Ordinario de Sesiones del 10 al 14 de setiembre de 2007. En dicho documento se determina el progreso alcanzado en apoyo a la gobernabilidad democrática, a partir de avances en procesos de transparencia y rendición de cuentas, pese a lo cual reconoce la necesidad de ampliar intervenciones para el fortalecimiento de los procesos electorales, fortalecimiento de la administración de justicia y mejoras en los instrumentos de participación ciudadana. Se considera necesario atender “aspectos disfuncionales” en materia política y fiscal<sup>3</sup> y enfrentar los desafíos de seguridad ciudadana que indudablemente se han extendido en los últimos años. (PNUD. *Proyecto de Documento del Programa para México, 2008-2012*; 2008:2)

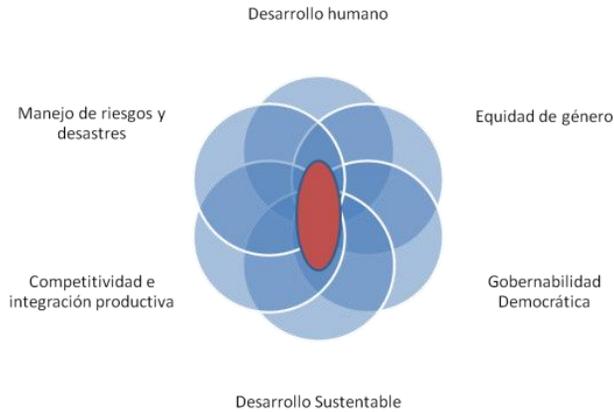
Una somera indagación del vínculo sistémico del Área de Gobernabilidad Democrática con las otras 5 áreas de trabajo permite reconocer un espacio de articulación integral y posibilidades de complementariedad derivadas de la especialización de cada una de las seis áreas. Como se grafica en las figuras siguientes, el vínculo común (convergencia integral) gira alrededor del combate de manifestaciones diversas de inequidad social, política, económica y cultural, centradas todas en el combate a la pobreza como eje articulador. Por otro lado, la síntesis de la acción especializada revela la pertinencia de su articulación.

El PNUD en el área de gobernabilidad es un componente central del desarrollo sostenible. A mi me parece que tiene que reivindicarse, como prioridad fundamental del Sistema de Naciones unidas y en particular el PNUD, el objetivo de promover desarrollo sustentable con una visión de integralidad, me parece que el PNUD es el único que tiene la capacidad para mirar el bosque y para impulsar políticas sectoriales entre ellos el ámbito de gobernabilidad, que aunque es muy transversal, promueve al final del día la sustentabilidad y el desarrollo. Me parece que el partido que gane debe tener la certeza de que se construirán políticas públicas conectadas con el desarrollo sustentable. Ahí tiene una ventaja comparativa el PNUD respecto a otros organismos que son mas sectoriales. (Funcionario SRE)

---

<sup>3</sup> Este es un buen ejemplo de enunciados extremadamente imprecisos que posiblemente se deban a la delicada construcción de equilibrios retóricos con las autoridades políticas nacionales. Ello sin embargo puede tener severas implicaciones en la definición de criterios de calidad de la cooperación basada en la gestión por resultados.

## Convergencia integral: equidad (social y territorial) y combate a la pobreza



En cuanto al balance al 2008 del área de Gobernabilidad Democrática, el documento destaca los avances logrados en materia de promoción electoral, especialmente centrados en mecanismos de “blindaje político” de los programas sociales y en el fortalecimiento de instrumentos de participación ciudadana. Como veremos más adelante estos son indudables pilares de la cooperación del PNUD en el período bajo evaluación y

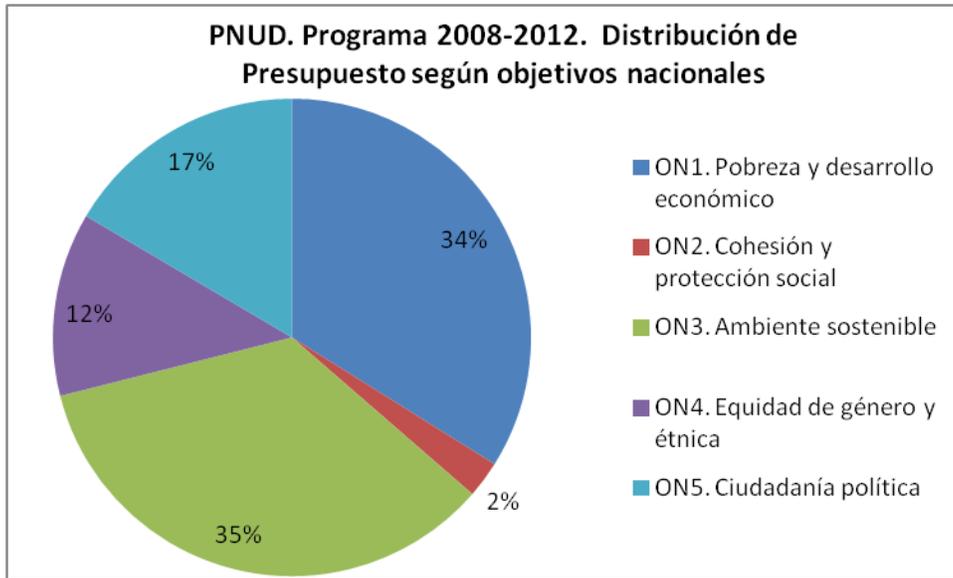
constituye fuente directa de acciones significativas en materia de innovación y gestión de proyectos que abordan integralmente elementos propios de las ciudadanías múltiples: por ejemplo un marco de cooperación que se ocupa de la calidad de los programas sociales, al tiempo que potencia el conocimiento de la población sobre el desempeño de instituciones públicas y promueve la participación política extensa a partir de programas de observación electoral que son en sí mismos una extensión de los derechos políticos tradicionales.

Para el desarrollo de sus actividades en el período 2008-2012, el PNUD estimó un presupuesto total de \$105,5 millones de dólares de los Estados Unidos, distribuidos en 5 objetivos nacionales y 10 resultados de gestión. (Véase anexo 1). La distribución proporcional de los recursos se analiza por objetivo nacional y por resultado en los dos gráficos siguientes. Se observa que por objetivo nacional hay una concentración de 70% de los recursos en los objetivos relacionados con ambiente, pobreza y desarrollo económico. Examinado a partir de resultados la distribución es ligeramente menos concentrada puesto que siete de los resultados nacionales concentran proporciones superiores al 10% del total y en su conjunto alcanzan 93% del presupuesto total, mientras los tres resultados restantes solamente abarcan 7% del total. Los efectos 8, 9 y 10 objeto de esta evaluación suman en total 28% de los recursos estimados para el período cuadrienal que acaba en 2012.

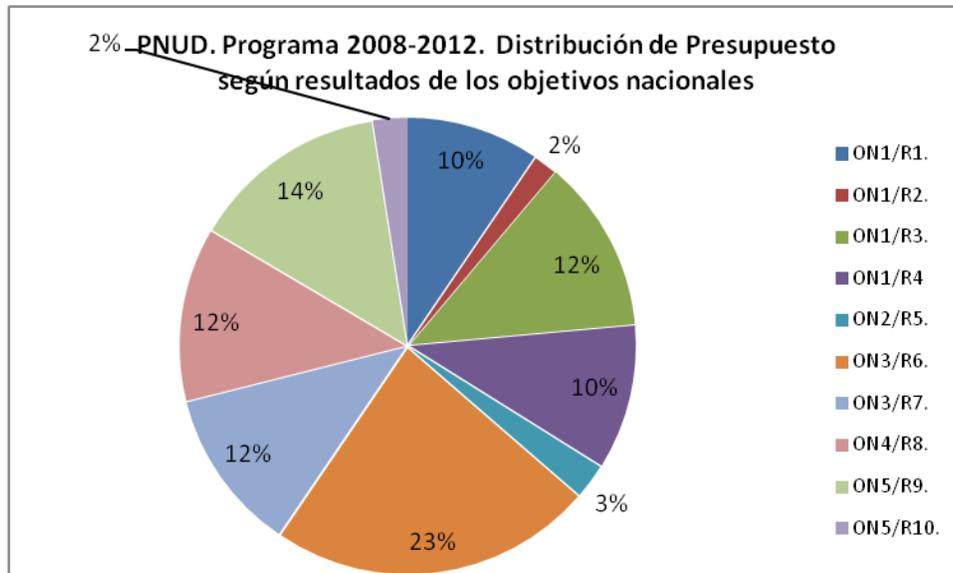
## Especialización



**Gráfico 1**



**Gráfico 2.**



La evolución real del presupuesto muestra, en términos generales, una expansión de la importancia relativa de los temas relacionados con el área de gobernabilidad democrática. De acuerdo con los datos del informe Medio Siglo de Desarrollo Humano en México (PNUD, s.f.p.), el presupuesto ejecutado entre 2008 y 2010 ascendió a 63,6 millones de dólares (60,3%) del presupuesto inicial para el período. De ese total 37% (cerca de 10% más de lo estimado para los efectos 8, 9 y 10) fue asignado al programa de gobernabilidad democrática reflejando el mayor interés del gobierno mexicano por desarrollar actividades de asistencia técnica y cooperación en esta área respecto del planteamiento original. Esta importancia incremental se refleja en los datos de ejecución de 2010, cuando el Programa de Gobernabilidad Democrática se convierte en el más importante, en términos presupuestarios, al abarcar 48% del total de la ejecución. Esta

importancia se mantiene en 2011 aunque se reduce a 38% (según datos publicados en el sitio web del PNUD).

Esto es especialmente relevante dado que el 80% del total de los recursos proviene de fuentes gubernamentales de México, con lo que se muestra la viabilidad del modelo de gestión propio de una oficina “graduada”. De acuerdo con la misma fuente la contribución gubernamental para el 2011 alcanza los 20,4 millones de dólares, lo que representa 79,4% del presupuesto total del año.

## Segunda Parte:

### Evaluación de Efectos

#### I. Evaluación del Efecto 8: Fortalecimiento de las políticas públicas de igualdad de género y etnia

##### *1.1. Contexto: Las políticas de igualdad de género y etnia en el Estado Mexicano*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se basa en el principio de igualdad, razón por la cual reconoce expresamente la igualdad de las mujeres y los hombres y prohíbe la discriminación. Con base en estos elementos, el Estado mexicano ha ratificado un conjunto de tratados internacionales que protegen los derechos humanos de las mujeres y de los pueblos indígenas.<sup>4</sup>

En lo que refiere los derechos de las mujeres, a partir de la ratificación de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), se generó un proceso de reformas legales encaminadas a dar cabal cumplimiento a los compromisos adquiridos, esto es, a hacer exigibles y justiciables los derechos humanos de las mujeres en México. Este proceso culmina con la promulgación de la reforma constitucional el 9 de junio de 2011, donde se elevan a rango constitucional los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales firmados por México.

La legislación federal ha registrado recientes e importantes avances en la tutela de la igualdad y la no discriminación, proceso que dio arranque con la aprobación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 11 de junio de 2003)<sup>5</sup>. A través de esta ley se crearon medidas para prevenir la discriminación y se reconoció la importancia de las medidas compensatorias para alcanzar la igualdad. Esta ley insta a los órganos públicos y a las autoridades federales a adoptar medidas encaminadas a eliminar los obstáculos que limitan, en los hechos, el ejercicio de la no discriminación e impiden el pleno desarrollo de las personas.

---

<sup>4</sup>El marco internacional que define y desarrolla los derechos humanos de las mujeres se ubica en los siguientes instrumentos: las Conferencias Mundiales de la Mujer y de Población, especialmente las de Beijing (1994) y El Cairo (1993), respectivamente, y el seguimiento de las mismas (Cairo más cinco y Beijing más cinco); la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (Viena, 1993); la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979) y su Protocolo Facultativo (1999) y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém do Pará, 1994). En el caso de los pueblos indígenas, las Naciones Unidas adoptaron en 2007 la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>5</sup>Con una década de anterioridad, el 29 de junio de 1992, se publicó en el DOF la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (cuya última reforma se publicó el 30 de junio de 2006). A través de este ordenamiento se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como un organismo autónomo que tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos. Con la reforma constitucional de junio del 2011, se faculta al Consejo Consultivo de la CNDH para que pueda hacer el desarrollo y desahogo del procedimiento para investigar violaciones graves a los derechos humanos.

En enero de 2001 entró en vigor la ley que crea al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), como el mecanismo nacional para la institucionalización de la perspectiva de género y para el adelanto de las mujeres, que se complementa con instancias locales en las 32 entidades federativas.

La ley del INMUJERES tiene como objetivo promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida nacional, bajo los criterios de transversalidad, federalismo y fortalecimiento de vínculos con los Poderes Legislativo y Judicial, tanto federales como estatales.

Así, el Instituto está facultado para promover, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas y la participación de la sociedad que se orientan a asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación hacia las mujeres. Es también la instancia responsable de implementar el programa rector del gobierno mexicano para la institucionalización de la perspectiva de género en las instituciones públicas (Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres).

El 2 de agosto de 2006 se publicó en el DOF, la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, cuyo objeto es regular y garantizar la igualdad entre los sexos, así como proponer lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, a través de la promoción del empoderamiento de las mujeres. Esta ley establece que la igualdad entre hombres y mujeres implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquier ámbito, que se genere por pertenecer a cualquier sexo.

La *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, también constituye un instrumento jurídico para la institucionalización y promoción de la perspectiva de género, misma que establece que la transversalidad es el proceso que posibilita la incorporación de la perspectiva de género en la legislación, las políticas públicas y las actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas, con el objetivo de valorar las implicaciones que tienen para cada sexo.

Esta ley establece un *Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, que se define como el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal (APF) entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas y municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, crea el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que debe ser propuesto por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y que deberá integrarse al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales, institucionales y especiales que contempla la Ley de Planeación.

En febrero de 2007 se publicó en el DOF la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, misma que fue modificada en el mes de agosto. El objeto de esta ley es establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir,

sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar.

Esta Ley crea el *Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres* y el Programa Nacional orientado a los mismos objetivos. Asimismo, asigna responsabilidades en estas materias a dependencias públicas, con miras a la garantía efectiva del derecho.

En 2007 se aprueba la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, donde se establecen sanciones que llegan a los 27 años de prisión a quienes incurran en ese ilícito. La ley tiene por objeto la prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de esas conductas. Tiene como finalidad garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior.<sup>6</sup>

A pesar de estos avances, el proceso de armonización legislativa con los compromisos internacionales que México ha adquirido es mucho más complejo, pues implica, por una parte, incorporar modificaciones a otros instrumentos jurídicos (Códigos penales, civiles, familiares, etc.) y, por otra parte, aprobar legislación a nivel estatal. Este proceso se encuentra aún inconcluso en el país, pues se observan ritmos discontinuos en las entidades federativas, dependiendo del impulso e iniciativa de los actores sociales en el ámbito local. Asimismo, la implementación de la legislación y la incorporación del género a las políticas públicas<sup>7</sup>, son procesos que requieren esfuerzos institucionales adicionales con distintos actores sociales y políticos, tanto a nivel federal como estatal.

En el caso de los derechos de los pueblos indígenas, cabe destacar que los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, indican que en México habitan 6.913.362 personas de 3 años y más que hablan lengua indígena (6.6% de la población total del país). La población indígena se encuentra distribuida en todo el territorio nacional, pero más de la mitad se concentra en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Yucatán, Campeche, Veracruz y San Luis Potosí.

Pese a la alta proporción de población indígena, es hasta 1948 que se crea el Instituto Nacional Indigenista (INI) con el propósito de mejorar la calidad de vida de los núcleos indígenas<sup>8</sup> y hasta 1992 México se reconoce como una nación pluricultural. Sin embargo, probablemente el hito más importante en términos de la normatividad nacional es la **reforma constitucional de 2001**, tendiente a incorporar los derechos de los pueblos indígenas en la Carta Magna (Los Pueblos Indígenas en México).<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> El 27 de abril de 2012 en el pleno de la Cámara de Diputados se aprobó la Ley Federal contra la Trata de Personas. Con esta ley se busca sancionar toda conducta de explotación, es decir desde los tratantes hasta los clientes. Otro elemento que contiene esta ley es la ayuda a las víctimas de trata de personas para reinsertarse a la sociedad.

<sup>7</sup> En México el proceso de incorporación del género en la política pública arrancó previo a la legislación que así lo mandata, sobre todo como efecto de la “Plataforma de Acción de Beijing” emanada IV Conferencia Internacional de la Mujer en 1985.

<sup>8</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1948.

<sup>9</sup> Los Pueblos Indígenas de México en:  
[http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1387&Itemid=24](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1387&Itemid=24)

Como uno de los resultados de la modificación constitucional, en mayo de 2003 se crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica presupuestal y administración. Desde su creación, la CDI se instituyó como instancia de consulta obligada en materia indígena para el conjunto de la Administración Pública Federal. Tiene a su cargo las tareas de evaluar los programas y acciones de gobierno, así como las capacitación de servidores y servidoras públicas, tanto federales como estatales y municipales, en materia indígena.

La ley de la CDI señala que su objetivo es orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En términos de la política nacional, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se plantea incorporar a los pueblos indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país, a través de la generación de una política transversal y coordinada entre la Administración Pública Federal y los diferentes niveles de gobierno; con miras a fomentar y aprovechar el patrimonio cultural y natural de los pueblos y comunidades indígenas. Para ello se instrumentaran programas que disminuyan el rezago en alimentación, salud y educación; otros que contribuyan a mejorar el equipamiento e infraestructura básica de las comunidades indígenas, así como programas de apoyo a la cultura indígena (Núñez, 2011).

El Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012 busca lograr el desarrollo con identidad, mediante la armonización del marco jurídico; la ampliación de la cobertura y la adecuación cultural de los programas; la articulación de las políticas públicas entre los diferentes órdenes de gobierno; el rescate y difusión de manifestaciones culturales; la participación de los pueblos indígenas en el rumbo de su desarrollo; y promover que las entidades gubernamentales tengan como prioridad a la población indígena.

Adicionalmente, otros programas sociales atienden problemáticas que afectan a la población indígena aunque no son específicas de su condición étnica (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Aportaciones Federales para Entidades y Municipios, Programa 70 y más) pero también se han diseñado programas específicos como el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI), todos los cuales consisten en la entrega de recursos económicos, que si bien es importante ante la condición de pobreza extrema en la que viven las comunidades indígenas, no resuelven los problemas estructurales que aquejan a estas comunidades (Núñez, 2011).

A criterio de algunos especialistas, ni la reforma constitucional ni las reformas a las constituciones y leyes estatales, han generado soluciones de carácter estructural que permitan solucionar los problemas y violaciones a los derechos de los pueblos indígenas. Las razones de esta inoperancia son variadas, pero destaca el corte asistencialista de la normatividad y, sobre todo, de las políticas públicas implementadas, así como la ausencia de un reconocimiento efectivo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Núñez, 2011; Cisneros, 2004).

En el contexto anteriormente señalado es que el Equipo de País de las Naciones Unidas en México diseña el Marco Programático 2008-2012. El Programa de País, a partir de las prioridades de gobierno y lo establecido por el UNDAF, definió como uno de los efectos del Programa de Gobernabilidad Democrática del PNUD, el fortalecimiento de las políticas públicas para la igualdad de género y etnia. Este efecto se vincula con dos Prioridades/Objetivos Nacionales establecidos en el UNDAF:

**Cuadro 3**  
**Vinculación del efecto 8 con objetivos 4 y 5 del UNDAF**

Prioridad/ Objetivo Nacional	Efecto directo del UNDAF	Efecto directo del Programa de País o de las Agencias	Producto
4: Garantizar el acceso equitativo y no discriminatorio a la justicia, fortalecer el Estado de derecho y garantizar la seguridad ciudadana.	Prácticas discriminatorias eliminadas y políticas públicas que aseguren el ejercicio de los derechos civiles y fortalezcan el acceso a la justicia y la seguridad ciudadana fortalecidas.	4.1 Acceso garantizado en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato para todas las personas; sin distinción de condición social, edad, religión, discapacidad, condiciones de salud, estado civil, raza, etnia, nacionalidad, sexo u orientación sexual, a sistemas de justicia especializados a nivel Federal y local.	4.1.5. Implementación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, apoyada.
		4.3. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y promover una cultura de derecho a una vida libre de violencia y discriminación.	4.3.1. Políticas públicas de seguridad y justicia en materia de violencia contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes, armonizados con los instrumentos internacionales de derechos humanos. 4.3.6. Implementación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, apoyada.
5: Consolidar la democracia para el cumplimiento efectivo de los derechos a través de la participación efectiva de la sociedad y de un fortalecimiento institucional que responda a la pluralidad política, social y cultural del país.	Una ciudadanía diversa y multiétnica fortalecida a través de la participación efectiva y el ejercicio de la cultura democrática.	5.3. Capacidades de los poderes legislativos federales y estatales fortalecidas para mejorar sus mecanismos de gestión de las demandas ciudadanas, así como la generación de consensos y acuerdos en relación con las políticas públicas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.	5.3.3. Mayor presencia de mujeres y población indígena en los espacios formales de representación mediante la remoción de obstáculos y promoción de oportunidades para este objetivo.

En el caso del Objetivo/Prioridad Nacional 4, los productos a través de los cuales busca incidir se centran, básicamente, en el desarrollo de capacidades tanto institucionales como de la sociedad civil, así como en la adecuación e implementación de políticas públicas y disposiciones normativas, partiendo del marco jurídico internacional en derechos humanos que México ha suscrito. En el caso del Objetivo/Prioridad Nacional 5, los productos se orientan a favorecer la incidencia en la

toma de decisiones de una ciudadanía más participativa, a través de la educación y de una mayor inclusión en los espacios formales de representación política.

## **1.2. Informe de proyectos evaluados a profundidad**

### **1.2.1. Sistemas normativos indígenas e intervención del Estado en comunidades indígenas: el rol de la participación política y social con perspectiva de género**

El proyecto inició en 2008 con el nombre “Fortalecimiento de la cultura democrática en los distritos electorales indígenas de México”, con recursos aportados por el Fondo fiduciario (Cooperación española) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como socio principal.

#### **1.2.1.1. Efectos tangibles**

Durante el período de ejecución (2008-2009) se alcanzaron los siguientes resultados concretos:

- Estudio sobre participación política y liderazgo de las mujeres indígenas, publicado con el nombre de “Los Espacios Conquistados, Participación política y liderazgo de las mujeres indígenas en México”. (2008)
- Diagnóstico de la participación política de mujeres en los 28 distritos electorales con mayor proporción de población indígena, titulado “Diagnóstico sobre participación ciudadana, presentación y participación política en los distritos electorales uninominales con más del 40% de población indígena”.
- Estudio de caso en 6 de 28 distritos electorales, específicamente con mujeres indígenas, entregado por el IFE en febrero 2009.
- Estudio comparativo sobre la participación política de las mujeres indígenas en 5 países de América Latina: Guatemala, Nicaragua, Perú, Ecuador y Bolivia.
- Talleres para mujeres indígenas, cuya finalidad fue discutir la participación y representación en espacios políticos formales (partidos políticos-emisión del voto).
- Seminarios para presentar los informes y los diagnósticos, con la participación de magistrados y magistradas electorales, institutos de las mujeres y autoridades indígenas.

Incluir la voz de las mujeres indígenas las saca de la clandestinidad y las dota de herramientas teóricas, técnicas y conceptuales que les permite empoderarse un poco más en la vida político-social de su comunidad, en primer lugar, y posteriormente en la del país. (Representante OSC)

Uno de los principales hallazgos de esta primera fase del proyecto es que, aunque la intención fue promover la participación y representación de mujeres indígenas en los espacios políticos formales (partidos políticos y gobierno) a nivel federal, para las mujeres indígenas es más significativo el espacio local o comunitario que el estatal o federal, en donde los sistemas normativos tradicionales juegan un rol más importante que el de los partidos políticos y los gobiernos formales.

Con los anteriores productos se cierra una fase en el 2009 y para el 2010 se abre una nueva fase del proyecto, con el nombre “Sistemas normativos indígenas e intervención del Estado en

comunidades indígenas: el rol de la participación política y social con perspectiva de género”. Esta nueva fase también tiene dos años de duración, y trabaja a partir de tres componentes: (1) construcción de agendas; (2) participación política y (3) justicia electoral. Los productos que este proyecto ha generado son los siguientes:

- Mapeo del liderazgo indígena en los estados de San Luis Potosí, Oaxaca y Chiapas. La selección de estos estados responde a los resultados del Diagnóstico elaborado en la primera etapa del proyecto, pues tradicionalmente el trabajo con población indígena prioriza en el sureste del país y la inclusión de San Luis Potosí responde al hallazgo de su legislación de avanzada y a la intención de incursionar con el trabajo con población indígena del centro-norte del país.
- Talleres de capacitación para los liderazgos de mujeres indígenas.
- Talleres de sensibilización a universitarios y estudiantes de nivel medio (bachillerato) sobre la importancia de los liderazgos de mujeres indígenas. Se realizaron tres foros de sensibilización (uno en cada estado) y con ello se seleccionaron participantes que acudieron al Seminario nacional para fortalecer la acción política de las mujeres indígenas del país. El objetivo de este Seminario era construir agendas estatales.
- Conformación de la Asamblea de mujeres indígenas en cada estado. Se logró conformar la Asamblea en Oaxaca con una estructura que permite su accionar, pero fue necesario realizar un ajuste en los resultados ya que no fue posible constituir la Asamblea en Chiapas y San Luis Potosí.
- Construcción de una agenda política de las mujeres indígenas para cada estado. Igual que en el caso anterior, solamente se logró elaborar la agenda del Estado de Oaxaca y se está impulsando la agenda de la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas (CONAMI) que integrará las agendas locales de las mujeres indígenas de Morelos, Oaxaca y Guerrero.
- Documental en formato de cine titulado “Identidad indígena y democracia en México”.
- Estudios sobre gobierno indígena y provisión de servicios municipales en el Estado de Chiapas, que se han realizado en el marco del Convenio de colaboración con el gobierno de este estado.
- En el componente de justicia electoral se trabajó con las circunscripciones de Toluca y Xalapa (V y III). Se realizó un mapeo básico y visitas de campo para elaborar un Diagnóstico sobre justicia electoral para mujeres indígenas que debe derivar en una Guía sobre el tratamiento de conflictos electorales para Magistrados y Magistradas (la guía para la V Circunscripción ya está elaborada).

#### **1.2.1.2. Efectos intangibles**

Como se puede observar, muchos de los logros tangibles de este proyecto tienen que ver con la elaboración de estudios que permitan acercarse al problema en cuestión, en este caso la participación política de las mujeres indígenas, que ha sido muy poco estudiado en el país y en América Latina. Justamente de ello es que se desprenden los logros intangibles del proyecto:

- Este proyecto sienta un precedente de tipo académico al explorar el tema de la participación política de las mujeres indígenas, fenómeno que no había sido estudiado a fondo con anterioridad. El conocimiento generado permite una aproximación más cercana a los intereses y demandas de las mujeres indígenas, lo que se espera contribuya

a una mayor y mejor inclusión de las mujeres indígenas en los procesos políticos de la región latinoamericana.

- Fomento de diálogo entre diferentes actores sociales. La metodología participativa utilizada para la elaboración de todos los productos permitió el intercambio y acercamiento entre dos actores sociales que se sentían ajenos uno del otro: las mujeres indígenas y las instituciones encargadas de la justicia electoral.
- Acercamiento e intercambio de experiencias entre las mujeres indígenas participantes de todo el proceso. Ello ha facilitado el reconocimiento de los problemas, la identificación de demandas e intereses comunes, pero también de las especificidades regionales que deben ser respetadas y reconocidas.
- Reconocimiento del trabajo individual. La ubicación de lideresas indígenas dentro de las comunidades participantes, permitió la visibilización de las mismas, no solo para el proyecto, sino en sus comunidades, propiciando un reconocimiento al trabajo realizado.
- Vinculación con organismos internacionales y con escala regional. Algunas de las mujeres indígenas que participaron de los proyectos se han visto altamente beneficiadas del intercambio con otros organismos internacionales e incluso han tenido la oportunidad de capacitarse en línea. Los encuentros regionales también han permitido visibilizar los intereses y demandas comunes de las mujeres indígenas de la región latinoamericana.
- Fortalecimiento de las capacidades organizativas. Las organizaciones sociales participantes en el programa se vieron beneficiadas con el conocimiento técnico que los talleres y el PNUD les han facilitado. Este proyecto ha permitido el reencuentro y la recuperación de Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de México, la cual concentra a 17 organizaciones de mujeres distribuidas en todo el territorio nacional y cuyo proceso de organización se encontraba en un impasse. La CONAMI percibe actualmente al PNUD como un nuevo aliado y considera que la sinergia generada les ha permitido posicionarse como un interlocutor válido ante las instituciones del país.

Las esferas de participación de las mujeres indígenas, sus intereses, los nichos de ejercicio de poder y de ejercicio de cargos, no pasan por los partidos. Sólo en casos excepcionales las mujeres indígenas pertenecen a algún partido político. Los intereses de las mujeres indígenas tratan de encontrar cabida en organizaciones y agendas internacionales, específicamente en las agendas de género". (Consultora)

### 1.2.1.3. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora

En términos de identificación de **buenas prácticas**, se puede señalar que el fomento del diálogo e intercambio de ideas, así como el **reconocimiento de la cosmovisión de sectores sociales** tradicionalmente excluidos y discriminados como son las mujeres indígenas, es una buena práctica que puede ser sistematizada a efecto de ser difundida y replicada en otros momentos, países y regiones. El trabajo del PNUD ha permitido fortalecer el trabajo organizado de las mujeres indígenas de algunas regiones del país y ello sin duda ha contribuido a potenciar su participación política, aunque no ocurra necesariamente en los espacios formales de representación (partidos políticos).

En esta línea, una buena práctica ha sido el reconocimiento de las prioridades que las propias mujeres indígenas han trazado tanto formalmente (en las agendas) como de manera más informal en los espacios de encuentro propiciados en el marco de este proyecto.

El **trabajo multicultural** por parte de una agencia de cooperación y asistencia técnica como es el PNUD en sí mismo constituye una buena práctica que también debe ser sistematizada. Este trabajo ha permitido acercar al personal del PNUD y de las instituciones y cooperantes a espacios, tiempos, prioridades y mecanismos de gestión muy distintos a los que operan en la institucionalidad “occidental”.

En tal sentido, una de las recomendaciones de mejora justamente es considerar esta diversidad de actores sociales y cosmovisiones, y las implicaciones que ello supone en todos los procesos de gestión, desde la planeación, pasando por la operación, hasta la validación de los resultados. Más concretamente se hace referencia a contemplar factores como las limitaciones logísticas y de acceso a las comunicaciones, la concepción del tiempo, los procesos de negociación y construcción de consensos.

### **1.2.2. Fortalecimiento de capacidades para la implementación de la legislación nacional sobre igualdad de género y no violencia contra las mujeres en México**

Este proyecto inicia en 2007 como una iniciativa orientada a facilitar la implementación de las – entonces – recientemente aprobadas leyes generales de Igualdad entre Mujeres y Hombres y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. La entonces asesora principal en género del PNUD elabora una propuesta de proyecto para el *Trust Fund* de Naciones Unidas, misma que es aprobada y constituye el capital semilla a partir del cual inicia la negociación con las contrapartes nacionales que aportarían también recursos para el proyecto, a saber: Instituto Nacional de las Mujeres, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Gobernación e institutos estatales de las mujeres de los estados de México, Guerrero y Zacatecas. Cabe destacar que estas tres entidades federativas ingresaron al proyecto por iniciativa propia, aportando recursos estatales.

La relación con PNUD nos ha permitido poner de manera seria y fuerte el tema de la transversalidad de la perspectiva de género. Eso nos han posicionado como institución y ha dado fuerza a este tema, no sé si nosotras solas lo hubiéramos logrado, porque el PNUD es un respaldo.” (Contraparte institucional)

Al inicio el proyecto planteaba obtener como resultados: fortalecer las capacidades institucionales en el nivel federal y estatal (tres entidades federativas); fortalecer la participación de la sociedad civil como interlocutor entre el ejecutivo y el legislativo y la abogacía y rendición de cuentas; propuestas de armonización legislativa; diseñar

dos protocolos de implementación de la LGIMH y la LGAMVLV y una guía ciudadana para el seguimiento y la rendición de cuentas que podrán ser replicadas en un futuro en otras entidades federativas.

Sin embargo, el proyecto se ha extendido y complejizado. En términos territoriales se incorporaron los estados de Chiapas y Oaxaca, y en términos de resultados, se incluyeron otras actividades y productos, todo lo cual ha derivado en una ampliación del período de vida del proyecto, que originalmente tendría dos años de duración, pero su cierre administrativo se ha extendido a

junio de 2012. **Este proceso implica en sí mismo un logro, pues claramente las contrapartes han mostrado interés en ampliarlo.**

A continuación se presenta una síntesis de las modificaciones incorporadas a este proyecto:

- Hubo modificaciones a los productos originalmente planteados, por ejemplo, se decidió elaborar documentos con recomendaciones para la implementación de la legislación en vez de protocolos, debido a las características de la población con que se trabajó durante el proceso participativo tanto en la federación como en los estados. Asimismo, se decidió elaborar una guía para el monitoreo ciudadano de la implementación de la legislación como producto tangible del fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil.
- A raíz de la “Agenda Chiapas-ONU”, en 2009 este estado se incorpora a este proyecto con una vertiente de género, a través de la cual se firma un convenio con el entonces Instituto estatal de las mujeres –hoy Secretaría-.
- A partir de octubre de 2010 también se trabaja en un proyecto interagencial para la prevención de la violencia de género en los estados de Oaxaca y Chiapas. En este proyecto participan CEPAL (como agencia coordinadora); UNESCO; UNICEF; UNFPA y el PNUD. El PNUD se encarga de un componente orientado a trabajar masculinidades con población indígena.
- En 2009 se agrega también el proyecto “Incorporación del enfoque de equidad de género en las campañas de comunicación de la Administración Pública Federal” con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de las Mujeres.
- En 2010 el PNUD logra firmar un nuevo convenio de colaboración con el Estado de Zacatecas, en el marco del cual el Instituto Zacatecano de las Mujeres y el PNUD trabajan conjuntamente el Programa de Transversalidad.

#### **1.2.2.1. Efectos tangibles**

La amplia magnitud y duración de este proyecto ha permitido generar una serie de productos tangibles, entre los que destacan:

- Propuestas de armonización legislativa a nivel federal y para los estados de México, Guerrero, Zacatecas y Chiapas;
- La serie “Tejiendo igualdad” que contiene las Recomendaciones para la implementación de la legislación de igualdad de género y no violencia contra las mujeres a nivel federal y para las tres entidades federativas que originalmente formaron parte del proyecto (Estado de México, Guerrero y Zacatecas); la “Guía para el monitoreo ciudadano de la implementación de dicha legislación”; “Comunicación para la igualdad y no violencia contra las mujeres: guía para la Administración Pública”; el “Manual de transversalización de la perspectiva de género del estado de Chiapas”; y las publicaciones generadas en el marco del proyecto “Publicidad con equidad. Manual de Criterios e Instrumentos para la Evaluación y la Incorporación de la Perspectiva de Género en las Campañas del Gobierno Federal”, a saber: “Publicidad con equidad. Manual de Sensibilización para Incorporar la Perspectiva de Género en las Campañas del Gobierno Federal” y la “Guía Publicidad con Equidad: El Brief con perspectiva de género”.

- Un Sistema estatal de indicadores de género para el estado de Chiapas.
- El monitoreo de campañas de comunicación federales en 2009 y 2010.
- En el estado de Zacatecas en 2010, se realizó una Evaluación del Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas (MEGGEZ) y en 2011 una propuesta de Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres; Planes de Acción Afirmativa para los sectores educación, salud, desarrollo económico y desarrollo agropecuario; y una propuesta de modificación del Modelo de Equidad de Género. La Evaluación ya está publicada.

### **1.2.2.2. Efectos intangibles**

Además de estos productos, el proyecto ha generado resultados que es fundamental rescatar:

- Se logró sensibilizar a actores gubernamentales, tanto a nivel de la federación como de entidades federativas, en el reconocimiento de las desigualdades de género, así como en la necesidad de garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, y la importancia que tiene la generación de políticas públicas e inversión de recursos en esta temática.
- Se logró fomentar el interés de parte de los partidos políticos por conocer y acompañar las agendas políticas que retoman las cuestiones de género y con esto lograr un mejor posicionamiento de los temas.
- Se logró potencializar y visibilizar el trabajo que desarrollan los institutos estatales de las mujeres. Estas instituciones también se vieron beneficiadas con las aportaciones metodológicas, la visión y asesoría de expertas y expertos para construir propuestas de cambio legislativo y generación de políticas públicas para la igualdad.
- La incorporación de la sociedad civil a los cursos de capacitación y sensibilización, así como en la realización de diagnósticos participativos generó un proceso de inclusión y empoderamiento, que le permite vigilar y exigir el cumplimiento de compromisos que los gobiernos locales han adquirido.
- El “sello” del PNUD brinda un respaldo a los productos generados, lo que genera una garantía de calidad para las contrapartes institucionales.
- Existe una expectativa de que los productos y procesos tengan resonancia internacional a partir de la vinculación con una agencia internacional<sup>10</sup>. Tanto para las contrapartes institucionales como para las consultorías que han desarrollado actividades y generado entregables, se considera importante vincularse con un organismo internacional y se espera que los productos y procesos desencadenados sean objeto de discusión allende las fronteras.
- El PNUD brinda un respaldo que facilita la convocatoria y la interlocución a nivel local, pero también permite a las contrapartes institucionales –sobre todo a nivel estatal - acceder a especialistas de alto nivel para la generación de los documentos, los procesos de capacitación, etc.

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, a partir de un foro organizado por el Centro Regional del PNUD en Panamá, la evaluación del MEGGEZ fue compartida por el enlace en el INMUZA a la representación de Argentina.

### 1.2.2.3. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora

En términos de identificación de **buenas prácticas**, se puede señalar que la ampliación del proyecto corrobora el éxito de la intervención del PNUD en la promoción de la implementación de la legislación de igualdad de género y no violencia contra las mujeres en México. En este sentido, tanto contrapartes institucionales como consultoras y sociedad civil, reconocen que el PNUD logró posicionar la importancia de que dicha legislación fuera no solamente difundida, sino que se habilitara a las y los servidores públicos en su implementación.

En esta misma línea, se debe subrayar que el efecto multiplicador no solamente ha permitido la incorporación de nuevos estados e instituciones al proyecto, sino que se ha detonado un proceso de armonización legislativa en otras entidades federativas, que al enterarse de los resultados y propuestas de este proyecto decidieron arrancar los procesos orientados a construir los consensos para aprobar la legislación que tutele el derecho de las mujeres a la igualdad y a una vida libre de violencia.

Un ejercicio de armonización legislativa va mucho más allá de solo cambiar la ley. En ocasiones solo se cambia la ley y no pasa nada. Aquí lo que sucedió fue que se motivó el interés por los derechos humanos de las mujeres, el cual no existía en ninguna de estas entidades federativas". (Consultora entrevistada).

El fortalecimiento de los mecanismos estatales de las mujeres constituye también una buena práctica, sobre todo si se tiene en consideración que cuando este proyecto dio inicio dichos mecanismos estaban apenas conformándose. En ese sentido, la asesoría del PNUD en el marco de este proyecto les facilitó elaborar una agenda estatal con miras a promover la transversalidad de la perspectiva de género, promover la armonización legislativa y vincularse con organizaciones de la sociedad civil que les acompañaron en estas demandas.

Sin embargo, es necesario relevar también algunos obstáculos y desafíos que plantean la necesidad de mejoras:

- Algunas contrapartes institucionales señalaron que en los últimos dos años el "crecimiento" del proyecto no permitió al equipo del PNUD brindar la asesoría técnica comprometida, en términos de dar seguimiento a los procesos en los estados, cumplir con los plazos que establece el Inmujeres para la entrega de los productos del Programa de Transversalidad, y verificar la calidad de los productos que entregan las consultorías. Algunas contrapartes institucionales señalaron haberse visto en la necesidad de establecer comunicación directa con las consultorías contratadas por PNUD para facilitar el desarrollo de los procesos; agilizar los tiempos e incluso verificar directamente los productos. La recomendación en este sentido se orienta a que el PNUD destine los recursos (humanos, materiales y de gestión) necesarios para que todos los componentes de los proyectos sean atendidos, y para que las contrapartes institucionales cuenten con la asesoría y mediación necesarias para desarrollar exitosamente los procesos y productos.
- En el mismo sentido, algunas contrapartes institucionales señalaron que el papel administrador de los recursos financieros del PNUD se percibe como más fuerte que sus tareas de gestión y facilitación de procesos (incluyendo la logística), asesoría en aspectos conceptuales y metodológicos, y apoyo en la negociación con agentes gubernamentales locales, tareas que comprende la asesoría técnica. Las valoraciones más críticas se

plantean si la contratación directa de consultorías podría ser menos costosa y complicada. En tal sentido, se recomienda que el equipo del PNUD redoble esfuerzos por visibilizar las tareas de asesoría técnica que desarrolla más allá de la administración de los recursos. Asimismo, es fundamental que el PNUD continúe fortaleciendo las capacidades para la gestión y negociación de las agendas de género, pues esta puede ser una vertiente que atraviese transversalmente todos los proyectos del PNUD.

- Para los Institutos y Secretarías de la Mujer particular relevancia ha adquirido el tema de los plazos, porque “contratan” al PNUD con recursos federales que les comprometen a entregar los productos al INMUJERES en plazos previamente determinados<sup>11</sup>. Algunas complicaciones administrativas y retrasos en las contrataciones de las consultorías que se atribuyen al PNUD han afectado la entrega oportuna de productos, lo que puede comprometer el acceso a los recursos en el siguiente período. Cabe destacar que también el INMUJERES entrega tardíamente los recursos a los estados, lo que disminuye de manera considerable los plazos reales para poder ejecutar los proyectos. En esta materia, se recomienda mantener diálogo permanente con las entidades financieras y las contrapartes respecto de los flujos financieros y los requerimientos administrativos a fin de asegurar la mayor congruencia posible entre las urgencias de gestión y las garantías de sana administración.
- Existe la apreciación de que el proyecto “Fortalecimiento de las capacidades para la implementación de la legislación de género y no violencia contra las mujeres” se ha fragmentado, convirtiéndose en un “agregado” de pequeños proyectos estatales que se elaboran en el marco de los términos que establece el Programa de Transversalidad, en donde se ha debilitado la articulación estratégica y la vinculación con los objetivos originalmente planteados. Este proyecto está ya en período de cierre, por lo que la recomendación se orienta a continuar trabajando los temas de género en el marco de convenios estatales como ahora lo está haciendo el PNUD.
- Se percibe también que los cambios en el personal del PNUD a cargo del proyecto han afectado la coordinación con las contrapartes, la relación con las consultorías y la generación de los productos, por lo que es importante fortalecer la presencia institucional del PNUD.

De tales observaciones se derivan dos lecciones principales: en primer lugar el peso del “sello” PNUD/Naciones Unidas. La vinculación del PNUD por limitado que pueda ser el proyecto promueve el desarrollo de expectativas de calidad, promoción y sostenibilidad de los resultados. Es de particular relevancia la expectativa relacionada con la demostración internacional de las experiencias desarrolladas en México que, en la perspectiva de las contrapartes, es natural en el contexto de operación de las Naciones Unidas.

La segunda lección se relaciona con la capacidad de ejecución y la relación entre extensión y calidad de la intervención. Es probable que por motivos incluso de supervivencia institucional, la

---

<sup>11</sup> Cabe aclarar que aunque los gobiernos estatales y/o los mecanismos de género (Institutos o Secretarías de la Mujer) establecen convenios de colaboración con el PNUD, en su discurso reiteran el uso del concepto “contratación”.

atención a la demanda se convierta en una suerte de espada de Damocles que no permita el aporte de los insumos de orientación ética y técnica que se entiende aporta la vinculación del PNUD y constituye su ventaja comparativa sobre, por ejemplo, la contratación de consultores independientes. Las personas responsables de los proyectos deben asegurar la formulación específica de objetivos y resultados relacionados con el aporte tangible de los servicios del PNUD, en sus distintas competencias técnicas, provenientes de sus equipos nacionales e internacionales.

### **1.3. Valoración global del efecto 8**

En el efecto 8, la intervención del PNUD se orienta al fortalecimiento de las capacidades para la armonización y/o la implementación de la normatividad (internacional, nacional y estatal) en materia de derechos humanos de las mujeres y de los pueblos indígenas, así como a acciones que permitan el pleno ejercicio de estos derechos, tales como elevar la participación y representación política de las mujeres en general y de las indígenas en particular.

Las necesidades que conforman la demanda a la que responde el efecto 8 son las siguientes:

- Proceso inconcluso de armonización legislativa de los compromisos que ha adquirido México en materia de derechos humanos de las mujeres y de los pueblos indígenas.
- Pocas capacidades instaladas para implementar la legislación que tutela los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas.
- Débil articulación de las organizaciones de la sociedad civil con las instituciones y dependencias del Estado (de los tres niveles de gobierno).
- Baja proporción de mujeres – y de indígenas en particular – en espacios formales de representación política.<sup>12</sup>

Por lo tanto, las instituciones, organizaciones sociales y academia vinculadas a estas problemáticas son las beneficiarias directas de estos proyectos, esto es: mecanismos de las mujeres (Nacional y los estatales que han participado de los proyectos: Zacatecas, Chiapas, Guerrero, Estado de México, Oaxaca y Durango); la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; el Instituto Federal Electoral; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; las organizaciones sociales que se han involucrado en los proyectos (particularmente la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de México y otras 17 organizaciones de mujeres indígenas en el país) y académicas que han participado en las actividades generadas en el marco de los proyectos.

En el caso de las instituciones públicas, éstas también son las proveedoras de los recursos con los que se desarrollan los proyectos. Así, los mecanismos de género a nivel estatal se han visto en la posibilidad de establecer convenios para contratar los servicios del PNUD, dirigidos a desarrollar los proyectos que deben implementar en el marco del Programa de Transversalidad.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Es de destacar que dos proyectos atienden problemáticas muy específicas (“Fondos para la aceleración de programas del ONUSIDA”, que se orienta a la prevención y control del VIH/SIDA y otras ITS en el Estado de Chiapas; y “Pueblos indígenas de México: por una cultura de la información”) que se insertan en estas grandes necesidades.

<sup>13</sup> El Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, se constituyó en el año 2008, con el nombre del Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género. El Programa ha tenido como fin favorecer el desarrollo de acciones y proyectos orientados a contribuir a la disminución de las brechas de género para alcanzar la

Cabe destacar que este tipo de relación – a través de la contratación – no ha estado exenta de críticas. Algunas de las contrapartes institucionales manifestaron que en ciertos proyectos específicos no han observado con claridad el papel que corresponde jugar al PNUD y el que corresponde a la consultoría que éste contrata para efectuar las actividades del proyecto. En tal sentido, es importante que el PNUD delimite con mucha claridad las actividades, responsabilidades y tareas que delega en las consultorías que contrata, así como las que le corresponde realizar como parte de la asesoría técnica, y que esta distribución sea del conocimiento de las contrapartes institucionales.

A este último respecto, cabe subrayar que una de las estrategias exitosas desarrolladas por el PNUD es la incorporación de las contrapartes institucionales en los procesos de selección de las consultorías, así como en el seguimiento de sus responsabilidades y en la revisión de los productos y entregables, por lo que se recomienda extender esta práctica y comprometer a las contrapartes institucionales a participar en los proyectos activamente.

### 1.3.1. Efectos tangibles e intangibles

Los resultados y productos generados en el marco del Efecto 8 se pueden agrupar como sigue:

- **Estudios** orientados a profundizar en el conocimiento de las problemáticas de género y etnia en el país (investigaciones de gabinete, diagnósticos participativos).
- Propuestas de **armonización legislativa** en materia de igualdad de género y no violencia contra las mujeres.
- Propuestas de **política pública** en materia de igualdad de género. En particular se trata de la elaboración de programas estatales de igualdad entre mujeres y hombres; programa de igualdad, planes de acción
- Sistemas de **indicadores** de género.
- **Manuales y guías** que facilitan la aplicación y/o implementación de metodologías, legislación o enfoques de políticas tendientes a la igualdad de género y etnia.
- **Talleres de capacitación y sensibilización** orientados a fortalecer las capacidades para la implementación de la legislación de igualdad de género y no violencia contra las mujeres; para la participación de las mujeres en espacios formales de representación política y para fortalecer los liderazgos de las mujeres indígenas.
- Eventos que facilitan el **intercambio de experiencias** entre actores sociales, organizaciones de la sociedad civil, academia y expertos/as nacionales e internacionales en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres indígenas.

De acuerdo a lo programado y con base en la información documental revisada, **en todos los proyectos del efecto 8 se ha logrado desarrollar los productos esperados:**

---

igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida, a partir de la Institucionalización de la Perspectiva de Género en las acciones de gobierno en los ámbitos estatales y, en su caso, municipales en las 32 entidades federativas, a través del fortalecimiento de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas como instancias rectoras de la política de igualdad en sus respectivas entidades.

<http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/programas/ptransversalidad2>

- El proyecto “Igualdad de género, derechos políticos y justicia electoral en México: por el fortalecimiento del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres” se encuentra aún en curso, y cuenta con los entregables programados. Se establece como periodo de ejecución del 2010 al 2011. Tiene como objetivo implementar acciones institucionales y estrategias para mejorar el ejercicio de la ciudadanía e incrementar la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad. Las áreas de trabajo del proyecto son: 1) Avanzar hacia la armonización legislativa en materia de igualdad de género y derechos político-electorales en los marcos legislativos de las entidades federativas de las cinco circunscripciones plurinominales electorales. 2) Clínicas de derechos políticos y electorales y comunicación de género para la defensa de los derechos político-electorales de las mujeres; 3) Intercambio de experiencias y visibilidad regional de las estrategias sobre la igualdad de género y justicia electoral en México.
- El proyecto “Pueblos indígenas de México por una cultura de la información”, establece como su periodo de ejecución del 2005 al 2008. Este proyecto tuvo como objetivo promover una cultura de la información sobre la diversidad étnica y cultural de México. Las áreas de trabajo del proyecto fueron: 1) Uso y explotación del sistema de indicadores de la CDI; 2) Desagregación y desglose de la información sobre población indígena; 3) Producción, difusión y aplicación de información e indicadores sobre población indígena; 4) elaboración de diagnósticos sobre condiciones de vida de las poblaciones indígenas.
- El proyecto “Modelo de Gestión de Políticas Públicas para el Fortalecimiento de capacidades para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el Estado de Durango” arrancó en octubre de 2011 y se tiene previsto que finalice en el segundo trimestre de 2012. Este proyecto tiene como objetivo articular un modelo de Gestión de Política Pública capaz de actuar sobre las brechas de desigualdad en el Estado de Durango. Las áreas de trabajo de proyecto son: 1) Generación de capacidades institucionales; 2) Sistematización y construcción de información con enfoque de género y 3) Planeación en materia de igualdad.
- El proyecto “Fondos para la aceleración de programas del ONUSIDA”, establece su periodo de ejecución del 2008 al 2009. Este proyecto cuenta con el soporte del Convenio de Colaboración entre el SNU y el Gobierno del Estado de Chiapas firmado en Octubre del 2008. El objetivo del proyecto es contribuir a la prevención y control del VIH/SIDA y otras ITS en el estado de Chiapas, mediante el fortalecimiento institucional del Gobierno del Estado. Las áreas de trabajo del proyecto son: 1) Fortalecimiento institucional del sistema de salud; 2) Capacitación en el tema de VIH/SIDA y otras ITS, salud sexual y reproductivas, en comunidades indígenas, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y personas con necesidades de protección internacional.
- El proyecto “Prevención del conflicto, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz para personas internamente desplazadas en Chiapas, establece su período de ejecución entre el 2009 y el 2012. Esta iniciativa se desarrolla en el marco de la ventana de Construcción de Paz y Prevención de Conflictos del Fondo para el Cumplimiento de las Metas del Milenio, bajo la modalidad de programa conjunto, en el que participan un conjunto de instancias públicas y organizaciones sociales así como cuatro agencias del SNU: PNUD, UNICEF, UNESCO y UNODC. Las áreas de trabajo del Programa son: 1) Promoción de políticas públicas para el fortalecimiento del estado de derecho y los ODM, a través de tres sistemas de indicadores. 2) Desarrollo institucional de la justicia penal, el sistema penitenciario y la seguridad apoyado en diagnósticos locales. 3) Fortalecimiento de las

capacidades locales y estatales para la reducción y resolución no violenta de conflictos y la construcción de una cultura de paz.

Los proyectos “Fortalecimiento de las capacidades para la implementación sobre igualdad de género y no violencia contra las mujeres” y “Sistemas normativos indígenas e intervención del estado en comunidades indígenas: el rol de la participación política y social con perspectiva de género” fueron objeto de análisis en profundidad en el anterior apartado.

La ponderación de los efectos no se limita a la verificación de los productos, sino que precisa tomar en cuenta el logro de los resultados tangibles e intangibles en los actores involucrados. En tal sentido, se pueden realizar las siguientes valoraciones:

- Algunos de los proyectos del efecto 8 han alargado su período de vida en virtud de la demanda de las instituciones y organizaciones aliadas, lo que constituye un logro en la medida que evidencia el interés de estos actores en continuar trabajando con la asistencia técnica del PNUD.
- El “sello PNUD” o el “respaldo del PNUD” fueron reconocidos por todos los actores (contrapartes institucionales, organizaciones sociales, consultorías contratadas) como un valor que se agrega a los proyectos, procesos y resultados.
- La capacidad de interlocución y de convocatoria del PNUD también fueron reconocidas como un elemento que facilita el desarrollo de los procesos, legítima a los actores institucionales y a las organizaciones sociales, lima asperezas y establece ambientes de mayor confianza y credibilidad.
- El PNUD ha tenido la iniciativa de fomentar la generación de investigaciones pioneras, tal como es el caso de la participación política de las mujeres indígenas.
- Se propiciaron espacios de encuentro (físicos y virtuales) de lideresas indígenas latinoamericanas que permitieron el intercambio experiencias y el fortalecimiento de la organización de las indígenas mexicanas.
- Se han fortalecido las capacidades de diversos actores sociales en materia de igualdad de género y de etnia en el país: servidores y servidoras públicas; lideresas indígenas; hombres y mujeres que integran partidos políticos, entre otros.

### **1.3.2. Recomendaciones de mejora**

Del conjunto de proyectos que conforman el efecto 8 se extraen las siguientes recomendaciones de mejora:

- Algunas contrapartes institucionales y consultorías contratadas perciben que en algunos proyectos el aporte del PNUD se concentra en la administración financiera –que además es ponderada como lenta y complicada – y se descuida la asesoría técnica que permitiría garantizar la buena marcha de los procesos y la calidad de los productos.
- Vinculado con lo anterior, contrapartes institucionales plantearon que el costo (en recursos financieros) de los proyectos se eleva a raíz del monto por administración (overhead) que implica la contratación de los servicios del PNUD, o, dicho de otra manera, este monto disminuye el monto que se puede invertir en la contratación de las consultorías. Cabe destacar que el overhead institucional del PNUD oscila entre 7 y 12%,

pero a algunas contrapartes institucionales les parece que ese monto podría ser invertido en procesos o productos.

- El PNUD debe de incentivar la consolidación de las organizaciones de la sociedad civil con las que se ha vinculado a través de los proyectos del efecto 8, con especial énfasis en las organizaciones que articulan a las mujeres indígenas, de suerte que se logren propiciar más puntos de encuentro e intercambio de experiencias, con la finalidad de reconocer las fallas y cimentar los aciertos obtenidos.
- Es preciso fortalecer el trabajo interagencial. En la mayor parte de los proyectos del efecto 8 no queda claro los motivos por los que no se involucra en todos los proyectos a ONU-Mujeres y otras agencias que podrían colaborar brindando asistencia técnica.
- También se debe fortalecer la coordinación al interior del área de gobernabilidad democrática, pues la mayor parte de las personas entrevistadas (representantes de las contrapartes institucionales, consultorías, organizaciones sociales) no identificaban al área sino a las personas con las que tienen contacto. En este sentido, se recomienda generar espacios y mecanismos de intercambio y evaluación participativa con todos los actores involucrados.
- El proceso de acompañamiento del PNUD debe ser constante y continuar una vez que se entrega el proyecto terminado, con miras a promover la continuidad de los procesos más allá de los tiempos políticos y de las limitaciones de recursos. El involucramiento con actores sociales tradicionalmente excluidos como las mujeres indígenas genera expectativas que es riesgoso truncar.
- El PNUD debe realizar una mayor difusión de los productos, en especial de los manuales, estudios, diagnósticos, etc. Muchos de estos trabajos tienen una distribución muy focalizada y ello disminuye el impacto de los logros alcanzados.
- Es conveniente que se sistematicen las experiencias de los proyectos del efecto 8 con miras a identificar buenas prácticas que puedan ser replicadas. La sistematización de las experiencias debiera ser parte de los productos comprometidos para garantizar que esta labor se efectúe.
- El trabajo con organizaciones sociales y con comunidades indígenas plantea el reto de flexibilizar los protocolos con los que se desarrollan las actividades y procesos en el SNU. La incorporación de la diversidad implica, en ese sentido, reconocer los tiempos y espacios de todos los actores involucrados.
- Resulta fundamental que en todos los proyectos el PNUD garantice que la asesoría técnica comprometida se exprese en el seguimiento y participación activa del PNUD en los procesos, así como en la verificación de la calidad de los productos entregados.
- Es preciso que se agilicen los procesos administrativos en concordancia con los tiempos y plazos de la administración pública mexicana, sobre todo en un contexto en que el PNUD trabaja con recursos de instituciones públicas que deben entregar productos en tiempos determinados para no correr el riesgo de que se comprometan los recursos en el siguiente ejercicio fiscal.

## II. Evaluación del Efecto 9: Se ha incrementado la calidad de las instituciones democráticas y sus servicios

### 2.1 Contexto: México en la tercera ola democrática

El auge de la observación electoral, así como de la cooperación internacional en esta materia, se inscribe en un contexto mundial y nacional en el que las elecciones competitivas y periódicas se valoran crecientemente como condición *sine qua non* de la democracia. Si bien parece existir un amplio consenso en el sentido que la democracia no se agota en el ejercicio del voto, también es cierto que, sin procesos electorales fluidos, competitivos y transparentes resulta imposible referirse a la construcción de la democracia e incluso de la ciudadanía.

El contexto internacional de la observación electoral se relaciona estrechamente con el proceso que el académico estadounidense Samuel Huntington denominó, a principios de los años noventa, “tercera ola” (Huntington, 1992). A decir de este autor la primera ola democrática ocurrió entre 1828 y 1926, y tuvo lugar predominantemente en Estados Unidos y Europa Occidental; el desarrollo económico, la industrialización, la urbanización, el crecimiento de las clases medias, la victoria de los aliados occidentales en la Primera Guerra Mundial y el desmantelamiento de los viejos imperios europeos favorecieron el establecimiento de regímenes pluralistas. La “segunda ola”, que corre de 1943 a 1974 se fincó en la democracia impuesta por los aliados después de la Segunda Guerra Mundial, así como en los efectos políticos de la descolonización. Cada uno de estos periodos finalizó con “oleadas inversas” que, en 1922-1942 y 1961-1975 revirtieron total o parcialmente los logros alcanzados en las etapas anteriores.

Huntington considera que la “tercera ola” habría iniciado en abril de 1974 tras la llamada “Revolución de los Claveles”, que puso fin a la dictadura portuguesa establecida en 1938 como preludeo del franquismo. Expertos como Larry Diamond (1997), concuerdan con esta idea, pues consideran que las transiciones a la democracia en África, América Latina, el Este de Asia, y el Sur y Este de Europa crearon un “efecto bola de nieve”. En 1974 sólo existían 39 países con democracias formales sobre un total de 142 países (27.5%). Para 1991, año en el que se publicó el libro de Huntington, la proporción había escalado a 91/183 (49.7%). Cuatro años más tarde, la ratio era de 117 naciones democráticas sobre un total de 191 países (61.3%). En esta tercera ola, la variable internacional cobró una gran relevancia.

La trayectoria política de México no fue ajena a la influencia tercera ola democrática. Tras casi dos decenios de inestabilidad política después de la Revolución Mexicana iniciada en 1910, México estableció en 1929 un régimen de partido hegemónico, que era incluyente en lo social, pero no necesariamente democrático en la gestión política. Si bien se efectuaban elecciones periódicas, la alternancia estaba lejos de constituir una realidad. El carácter corporativo y la amplia influencia del partido hegemónico en la vida política del país dificultaban esta tarea. El avance hacia el pluralismo en México fue, de hecho, muy pausado: sólo en 1947 la oposición logró obtener una presidencia municipal, mientras que en 1964, gracias a los llamados “diputados de partido”, los partidos minoritarios comenzaron a establecer una presencia --más bien testimonial-- en la Cámara de Diputados.

Los movimientos sociales de fines de los cincuenta y principios de los sesenta, sumados a los efectos del movimiento estudiantil de 1968 y al surgimiento de guerrillas urbanas en los años setenta, contribuyeron al inicio de un largo periodo de liberalización política. En 1977 el gobierno mexicano promulgó una reforma política que, entre otras cuestiones, permitía la legalización de los partidos de izquierda tradicionales y aumentaba la representatividad de los diputados electos por la vía indirecta. Así, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE), aprobada en diciembre de 1977, estipulaba que el Congreso estaría formado por 300 diputados de mayoría absoluta y 100 de representación proporcional; en 1986 se incorporaron 100 curules más de representación proporcional, para llegar a la estructura actual de la Cámara de Diputados. Principios similares se incorporaron, a partir de 1996, a la Cámara de Senadores, en la cual 64 miembros se eligen por mayoría relativa, 32 por el principio de primera minoría y los 32 restantes por representación proporcional.

En 1987 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) sufrió una escisión histórica, al dividirse en un ala liberal y otra nacionalista, que para efectos electorales se alió con los partidos de izquierda que contaban con registro. Esta división propició que la elección presidencial de 1988 fuese muy disputada entre esas dos fuerzas políticas. A partir de entonces los procesos electorales en México se tornaron cada vez más competitivos. En 1988 la oposición conformada principalmente por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), conquistó sus primeros cuatro escaños en el Senado, en 1989 obtuvo su primera gubernatura, en 1997 logró la mayoría en la Cámara de Diputados y en las elecciones presidenciales de 2000 derrotó al PRI, que para entonces había superado 70 años en el poder.

## **2.2. Informe de proyectos evaluados a profundidad**

### **2.2.1 Programa Internacional de Investigación y Capacitación Electoral**

El proceso de liberalización y consolidación de la democracia estuvo acompañado por la creación y ciudadanización de nuevas instituciones electorales, diseñadas para generar confianza entre los partidos políticos y el electorado mexicano. El Instituto Federal Electoral (IFE) se fundó en 1990; este paso significó que las elecciones dejaron de ser organizadas por la Comisión Federal Electoral, que a su vez dependía de la Secretaría de Gobernación. Más tarde, en 1994, se introdujo la figura de “consejeros ciudadanos”, y en 1996 el Congreso decretó la autonomía del Instituto.

Como parte complementaria pero fundamental del proceso de construcción de las instituciones electorales, en 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), instancia destinada a resolver lo contencioso electoral. En agosto de 1996 se modificó la Constitución para crear el TEPJF, el cual sustituyó al Tribunal Federal Electoral. Entre las funciones de la nueva institución destacaban la incorporación del Tribunal al Poder Judicial (lo cual significa que sus resoluciones no pueden apelarse ante la Suprema Corte); el fortalecimiento del sistema de medios de impugnación, y la potestad del TEPJF para calificar la elección de Presidente de la República y formular la declaración de Presidente electo. Tomando como ejemplo la creación del IFE, el TRIFE y el TEPJF, en los años subsecuentes las entidades federativas mexicanas establecieron sus propios institutos y tribunales electorales, encargados de organizar y dictaminar las elecciones estatales.

El PNUD estableció su oficina en México en 1966. Esta larga relación de trabajo conjunto recibió un nuevo impulso en 1994, cuando el PNUD inició una serie de ejercicios de observación electoral mediante la participación de la División de Asistencia Electoral de la ONU (DAE-ONU) y del *United Nations Office for Project Services*. La cooperación inicial buscó dos objetivos: por un lado, potenciar la transparencia de las elecciones mediante el apoyo técnico y económico a grupos de observadores electorales mexicanos; por otro, diseñar y elaborar un estudio sobre el sistema electoral mexicano.

La capacitación de personas observadoras se realizó de nueva cuenta en las elecciones de 1997, 2000, 2003, y 2006. En 2009 el *Fondo de Apoyo a la Observación Electoral* seleccionó proyectos presentados por 26 OSC relacionados con el desarrollo de los comicios del 5 de julio. Con miras a las elecciones de 2012, en febrero de este año la SRE, el IFE, el TEPJF y el PNUD suscribieron el Proyecto de Apoyo a la Observación Electoral 2012. La convocatoria para la participación de las OSC en el concurso para obtener apoyo financiero y técnico para la observación electoral se lanzó a mediados de marzo. El pasado 4 de abril el Comité informó la asignación de fondos para las OSC que participaron con miras a la observación electoral del 2012. De acuerdo con la nota de prensa publicada en la página oficial del PNUD, las OSC beneficiadas ascienden a 46, de un universo de 83 que respondieron a la convocatoria. Este es el número más alto de proyectos financiados por el Fondo desde su creación en el año 1994. El informe de prensa señala que las “ actividades de observación electoral beneficiadas se enfocan en temas tales como el seguimiento de medios de comunicación, la transparencia y calidad de las campañas electorales, procuración y administración de la justicia electoral; así como la participación de las mujeres, los jóvenes, y los pueblos indígenas.” El monto asignado para los comicios 2012 fue de casi 36 millones de pesos.

Cabe mencionar que, dada la clasificación de México como “país graduado”, los fondos para la observación electoral son canalizados por el gobierno mexicano al PNUD. Para evaluar las propuestas de observación de las OSC, el PNUD se apoya en un Comité Técnico de Evaluación, integrado por cinco expertos de la sociedad civil con derecho a voz y voto, y dos funcionarios del PNUD con derecho a voz. Este mecanismo garantiza una evaluación neutral de las propuestas y, en su caso, una asignación justa de recursos.

La observación electoral del PNUD en México ha experimentado, desde 1994, una evolución sui géneris, que la distingue de procesos llevados a cabo por Naciones Unidas en otras partes del mundo. En efecto, esta experiencia siguió en principio las líneas tradicionales de planeación y gestión de la observación electoral de los organismos internacionales, pero después evolucionó hacia formas de mayor densidad institucional y cooperación internacional. Tanto para México como para el PNUD, esta trayectoria ha requerido de un aprendizaje conjunto y continuo. La larga marcha a través de las instituciones se expresa con claridad en el llamado *Mexico Transition: White Paper*, que señala:

*Quando fueron invitadas por primera vez en 1994 para observar las elecciones presidenciales, las Naciones Unidas no tenían grandes planes para iniciar lo que serían dos décadas de colaboración con las instituciones electorales de México. La participación de la ONU tenía la intención de ayudar a México a salir de una serie muy particular de circunstancias que difícilmente se repetirá. La solicitud de México de la asistencia de las Naciones Unidas iba en contra de la política exterior de México y se realizó a pesar de fuertes objeciones de influyentes fuerzas políticas. Para la ONU la solicitud fue una sorpresa y dentro de la Organización había incluso una cierta reticencia a involucrarse en*

*México. Ciertamente no existía ninguna expectativa de que la ONU establecería una presencia a largo plazo que ha durado hasta hoy, o que jugaría un papel en todas las elecciones federales celebradas desde 1994.*

En efecto, la observación electoral de la ONU ha acompañado, de manera muy cercana, a la transición democrática del país. En las elecciones de 1994 y 1997 el PNUD estableció un espacio de diálogo, neutralidad y confianza. Los comicios de 2000, primeros en los cuales el PRI perdió una elección presidencial tuvieron también una presencia sustantiva e incuestionada del PNUD, cuya observación fue aceptada sin mayores problemas por los diversos actores políticos.

Para las elecciones presidenciales de 2006, a medida que se juzgaba que la observación tradicional no tendría demasiado espacio, surgió una nueva función para el PNUD. En efecto, el presidente Fox solicitó a Naciones Unidas evaluar si los programas sociales se estaban utilizando para influenciar la conducta de las y los posibles votantes a favor del gobierno. El estudio consiguiente determinó que los fondos federales no estaban siendo usados, en lo esencial, para influenciar los resultados de los comicios.

Además de este “blindaje” de los programas sociales, el PNUD creó un “cuarto de paz”, integrado por intelectuales independientes de los partidos políticos. Se buscaba que este grupo pudiese fungir como un puente entre los actores políticos, muy polarizados ante lo que se perfilaba como una apretada contienda. Las y los distintos stakeholders entrevistados para la presente evaluación, coincidieron en afirmar que la crispación política, la escasa diferencia en la votación final y la descalificación del proceso electoral por una de las partes contendientes, incidieron negativamente en la capacidad de intermediación del PNUD.

La avalancha descalificadora de 2006 fue de tal magnitud que todo aquello que fueron las voces independientes, la observación de las OSCs e incluso los visitantes extranjeros, fueron literalmente arrollados por el discurso descalificador... Eso no significa que la observación electoral de PNUD estuviese mal construida, sino que estaba prevista para elecciones casi normales, donde el principal tema eran algunos distritos especialmente vulnerables o el manejo de programas sociales en algunas zonas. (Miembro del Comité Técnico que asigna fondos para los OSC encargados de la observación electoral del PNUD)

A pesar de lo anterior, en las elecciones intermedias de 2009 la observación electoral del PNUD y otros organismos internacionales regresó a un estatus de normalidad. De todas maneras, y más allá de las participaciones puntuales relacionadas con elecciones específicas, a lo largo de la década del 2000 se habían ido gestando condiciones para una evolución cada vez más favorable de las actividades de electorales del PNUD en México. En efecto, el PNUD y las instancias electorales del país han establecido, desde 1994, una estrecha colaboración. La cooperación, la confianza y el respeto mutuo crearon a su vez una espiral de confianza que ha permitido avanzar en proyectos de interés común. Uno de ellos busca socializar, en el plano internacional, el *know-how* técnico y político para la realización de elecciones transparentes y es parte central de la evaluación del Efecto 9.

Así, el Plan de iniciación para el establecimiento de una instancia internacional de Capacitación e Investigación Electoral, diagnosticó que la función electoral “carece de un conocimiento especializado debidamente integrado y asequible. En la actualidad, dicho conocimiento especializado y útil está disperso, y no se encuentra sistematizado en estándares y prácticas

comúnmente aceptadas y reconocidas como tales, ni su enseñanza se imparte en forma regular” (PNUD, 2007: 3).

A partir de esa inquietud común, en 2003 se realizaron las primeras negociaciones para llevar adelante la iniciativa destinada a la creación de la instancia internacional de capacitación. En 2004, con la impartición de talleres de administración electoral para Iraq y Haití se potenció el *momentum* para que PNUD-México y las autoridades electorales mexicanas avanzaran sus actividades de cooperación internacional.

En 2006 se elaboró un Estudio de Factibilidad en el cual se recomendaba crear un Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral. Durante 2007 y 2008 se implementó un Plan de Iniciación de ese centro. En mayo del último año se puso en marcha el Programa Internacional de Capacitación e Investigación Electoral con la participación conjunta del IFE, el TEPJF, la SRE y el PNUD. En septiembre de 2010, el Programa finalmente se convirtió en el Programa Internacional de Capacitación e Investigación Electoral (PICIE).

El PICIE busca atender las peticiones de las autoridades electorales de diversos países del mundo mediante el diseño y aplicación de programas ad-hoc en materia de capacitación e impartición de justicia electoral. Se busca asimismo intercambiar experiencias y compartir mejores prácticas. Las labores del Centro se concentran en cuatro actividades sustantivas:

- Apoyo a las actividades del Programa Global de Apoyo al Ciclo Electoral (GPECS, por sus siglas en inglés)
- Formación de recursos humanos y la gestión del conocimiento en materia de administración electoral
- Formación y gestión del conocimiento en materia de justicia electoral, y
- Fortalecimiento de las instituciones electorales locales en México.

#### **2.2.1.1 Efectos tangibles**

- Entre los *efectos tangibles*, destaca el hecho de que, entre diciembre de 2008 y enero de 2012, el Programa Internacional de Capacitación e Investigación Electoral organizó en México más de 20 talleres especializados en la administración y justicia electorales. La capacitación incluyó a las autoridades de los siguientes países: Argentina (2010), Benín (2010), Bosnia-Herzegovina (2008 y 2010), Botsuana (2010), Burundi (2010), Costa Rica (2012), Egipto (2012), Etiopía (2011), Filipinas (2009), Georgia (2011), Guatemala (2009), Líbano (2009), Nepal (2011), Macedonia (2010), Sudáfrica (2009), Timor Oriental (2009 y 2011), Ucrania (2011) y Zambia (2009).
- Para la asistencia técnica, el Programa Internacional participó en varias misiones de evaluación y asistencia técnica, como es el caso de Argentina (2010), El Salvador (2010-2011), Haití (2011), Honduras (2010 y 2011) y Egipto (2011). Además, en coordinación con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL), el Programa organizó, en 2011, una misión técnica de acompañamiento al Tribunal Supremo Electoral de Guatemala.
- Entre 2008 y 2011 se realizaron cuatro ediciones de las Jornadas Interamericanas, en las cuales se impartió capacitación a 145 funcionarios de las Américas.

- En 2010 y 2011 se llevaron a cabo, bajo los auspicios del programa, el I y II Foro de la Democracia Latinoamericana, con una asistencia total de 1 100 personas y más de 100 ponentes nacionales e internacionales, entre las cuales se encontraban aspirantes a las candidaturas presidenciales de los principales partidos políticos mexicanos.
- En la parte de investigación, el proyecto ha permitido una vinculación más cercana con la academia, actuando como una suerte de nodo para diversas investigaciones relacionadas con la materia electoral en México. Entre las instituciones académicas públicas y privadas que han realizado programas de investigación en el marco del CICIE destacan la UNAM, la UAM, la FLACSO, el CIDE y el ITESM, lo que refleja una diversidad de enfoques metodológicos, prioridades de investigación y perspectivas teóricas.
- En el mismo periodo funcionarios del TEPJF participaron en seminarios de Derecho Constitucional y Derecho Electoral Estadounidense organizados por el Washington Center, con la finalidad de desarrollar mayores conocimientos de Derecho Comparado.

### **2.2.1.2 Efectos intangibles**

- En lo que respecta a los *efectos intangibles*, suscribimos la consideración, contenida en el White Paper (p. 82), en el sentido que “la presencia de las Naciones Unidas en México no constituye la tradicional asistencia ‘dura’ definida por proyectos, experiencia técnica y financiamiento. Es, más bien, una asistencia ‘suave’, definida por la credibilidad, la capacidad de asociarse y de tener acceso a la red global de las UN”.
- Los trabajos del Programa han permitido una presencia sostenida de México en el perfeccionamiento de las prácticas y las instituciones democráticas, temas de enorme interés en el ámbito internacional en el marco de la “tercera ola”. La participación en asuntos electorales parece estarse erigiendo en una forma cada vez más reconocida de cooperación internacional.
- En este sentido, el PICIE se ha beneficiado de una importante red de relaciones con actores políticos nacionales, así como con organizaciones e instituciones internacionales. Destacan entre estas últimas el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y el ya mencionado IIDH/CAPEL.
- Sería excesivo señalar que las misiones de observación o el PICIE explican la transición mexicana a un sistema de alternancia política. Ésta se basa en fuerzas profundas de cambio sociopolítico, económico y cultural que exceden la presencia del PNUD. Pero, si bien la observación electoral de Naciones Unidas no es el motor del cambio, sí puede considerarse como un elemento que lo ha acelerado.

### **2.2.1.3. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora**

El PICIE evidencia, a nuestro juicio, las siguientes buenas prácticas:

- El prestigio del PNUD le ha permitido desarrollar una considerable capacidad de interlocución con todas las fuerzas políticas.
- La participación de las instancias electorales de Naciones Unidas en México se ha caracterizado por respetar las especificidades nacionales y la sensibilidad de ciertos sectores respecto a la preservación de la soberanía.

- Se ha avanzado sustancialmente en términos de transparencia, pues la asignación de recursos para observación electoral se realiza con base en comités ciudadanos convocados para el efecto por PNUD México.
- Existe un proceso de transferencia de “tecnología electoral” a democracias emergentes mediante el diseño de programas a la medida, según las necesidades de los países que buscan la asesoría del PICIE.
- Las entidades financiadoras dentro del gobierno mexicano están convencidas de que la capacitación electoral constituye una excelente oportunidad para la cooperación internacional horizontal. Los funcionarios del IFE y el TEPJF entrevistados expresaron su firme intención de continuar apoyando al proyecto.

Como recomendaciones de mejora, se formulan las siguientes:

- Mantener el mecanismo de asignación de recursos a las OSC de observación electoral a través de un comité ciudadano, como se ha hecho desde hace varios procesos electorales. En este sentido, la Misión de Asistencia Electoral que visitó México entre el 16 y el 20 de enero de 2012 recomendó, entre otros puntos, ampliar la convocatoria no sólo a OSC especializadas en cuestiones electorales, sino también a aquellas con experiencia en políticas públicas, gobernabilidad, democracia y género. Esta innovación permitirá, desde nuestro punto de vista, enriquecer la experiencia de la observación electoral en México.
- A pesar de que existe un alto grado de apropiación de los trabajos del Centro por parte de las autoridades electorales mexicanas, se recomienda mantener una presencia activa del PNUD en los trabajos del PICIE.
- Avanzar en la institucionalización de las relaciones entre PNUD México y sus socios en el proyecto, trascendiendo cierta tendencia a la personalización.

### **2.2.2 Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México**

Después de la Revolución mexicana, se conformó un sistema político centrípeto, que a partir de 1929 concentró el poder en dos centros. Desde el punto de vista funcional, el presidente y su gabinete obtuvieron crecientes poderes para diseñar e instrumentar las políticas públicas, dejando a los gobiernos estatales y municipales como *decisiontakers*. Desde la perspectiva geográfica, el sistema político concentró el poder en el centro del país, particularmente en el Distrito Federal. A partir de los años ochenta y conforme el pluralismo avanzaba en México, el proceso de democratización fue generando una tendencia centrífuga: mientras que la autoridad presidencial tendía a debilitarse, los gobiernos estatales incrementaban su influencia en el diseño e instrumentación de las políticas públicas.

En el plano de los ejercicios presupuestales, las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, aprobadas por el Congreso en 1997, instituyeron el llamado Ramo 33. Mediante este mecanismo, la Federación transfiere a Estados y municipios recursos dedicados a la política social; dichos recursos no son menores, pues se calcula que una tercera parte de los ingresos tributarios federales se transfiere a los otros dos niveles de gobierno (CONEVAL, 2011:7). En principio, la descentralización en el ejercicio del presupuesto debería ser una buena noticia, pero la moneda

tiene otra cara: el resurgimiento de estructuras caciquiles, que algunos y algunas analistas han denominado “feuderalismo”.

Al menos dos problemas centrales se asocian, en efecto, a esta descentralización. El primero de ellos es que las entidades federativas han obtenido mayores recursos, pero en promedio, los municipios mexicanos dependen en 84% de los recursos federales, frente a 10% que, en promedio, representan los ingresos propios directos en el total de sus ingresos. A manera de ejemplo, en 2001 la recaudación de una gravamen eminente local como el impuesto predial apenas representó 0.3% del PIB en México, frente a niveles de entre 0.9% y 3.5% vigentes en países de la OCDE como Canadá, Estados Unidos, Corea del Sur, España y Turquía (Zúñiga Espinoza, 2010:17). En otras palabras, las entidades federativas utilizan recursos que no obtienen. Un segundo problema es que, a pesar del surgimiento de institutos dedicados a la transparencia en diversos estados del país, los gobiernos estatales difícilmente rinden cuentas del Ramo 33, pues no están suficientemente desarrollados los mecanismos y sanciones institucionales entre federación y estados para tal efecto. Por ello, la opacidad en el uso de los fondos federales es muy frecuente.

En la academia mexicana, los estudios de Administración Pública tienden a centrarse en la administración pública federal y en otros casos en el nivel municipal, pero la atención al nivel estatal ha sido más bien escasa. Esta situación no deja de ser una paradoja: precisamente en un momento en el que los gobiernos estatales se fortalecen, la atención académica sobre sus alcances y limitaciones resulta insuficiente.

Es en la intersección entre las demandas de transparencia y rendición de cuentas y el fortalecimiento de los gobiernos estatales donde se ubica el proyecto Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México, conocido también como *México Estatal*. Este proyecto es coordinado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). El PNUD participa con la asignación de recursos que, a su vez, provienen del Centro de Gobernabilidad de Oslo, Noruega. Este Centro también financia o ha financiado proyectos para evaluar el desempeño de las instituciones democráticas en países de África (Angola, Egipto, Nigeria, Malawi, Marruecos y Senegal), América Latina y el Caribe (Barbados, Chile, Nicaragua y México), Asia (Bután, Indonesia, Mongolia y Tayikistán), y Europa del Este (Macedonia).

En sus propias palabras, México Estatal “busca contribuir a la generación de capacidades y al fortalecimiento del gobierno democrático en las 32 entidades federativas mexicanas mediante la construcción de variables objetivas que sirvan como insumos para evaluar la gestión pública y los mecanismos de rendición de cuentas”. La base de datos construida por México Estatal, con el apoyo de las entidades federativas, cuenta con más de 1 600 variables, en las siguientes áreas:

1. Calidad de gobierno;
2. Rendición de cuentas;
3. Educación;
4. Salud;
5. Fomento económico, y
6. Seguridad ciudadana

### 2.2.2.1 Efectos tangibles

El proyecto “Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México” evidencia los siguientes efectos tangibles:

Vamos a empezar a encontrar bienes públicos elaborados por distintas partes como gobierno, empresas privadas y universidades, porque en este afán de crear bienes públicos ya no se puede segmentar el proceso en gobierno y sociedad. Entonces encontraremos estos *jointventures* como México Estatal, en el que un organismo internacional que trabaja con una universidad local en México tiene además un enfoque en los estados. Esa es una fortaleza de este proyecto. (Funcionario adscrito a un gobierno estatal).

- Construcción de una base de datos con más de 1600 variables, cuyo acceso es libre para académicos y académicas, estudiantes, servidores y servidoras públicos, empresarios, empresarias e integrantes de la clase política. Si bien algunas variables se extraen del INEGI, otras se compilan a partir de la información proporcionada por los gobiernos estatales.
- Elaboración y publicación de nueve documentos conceptuales, metodológicos o temáticos, cuyas versiones en pdf pueden encontrarse en el sitio web de México Estatal. Entre los temas que se incluyen destacan la rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano, la evaluación de los sistemas estatales de salud, la perspectiva de género en las políticas públicas, la competitividad de las entidades federativas y la metodología utilizada para elaborar la base de datos.
- Elaboración y publicación de *Dossiers* analíticos derivados del uso de la base de datos para los estados de Zacatecas y Oaxaca, así como un compilado de las 32 entidades a partir de un listado básico de indicadores. Estos documentos utilizan la información de México Estatal para elaborar perfiles específicos de las entidades federativas. Próximamente se publicará el dossier correspondiente al estado de Veracruz.
- Realización periódica de talleres en torno al manejo de la base de datos, así como de eventos académicos relacionados con la transparencia. Destacan entre estos últimos los seminarios “Hacia una política de rendición de cuentas”, realizado el 22 y 23 de agosto de 2011 y el seminario “Las entidades federativas en prospectiva”, que se efectuó el 2 de marzo de 2012. Ambos eventos tuvieron lugar en la ciudad de México.
- Tanto las y los diseñadores de México Estatal como los puntos focales en las entidades federativas entienden al proyecto como un “bien público”. Esta visión se confirma al constatar que los indicadores del proyecto han comenzado a ser utilizados por distintos actores políticos y sociales. Mediante el uso de indicadores de México Estatal, estos actores buscan defender o criticar determinadas políticas públicas, señalar carencias en la gestión pública, o bien fijar agendas de acción y debate hacia el futuro.

### 2.2.2.2 Efectos intangibles

En cuanto a los efectos intangibles, podemos destacar:

- El prestigio y la reconocida independencia de Naciones Unidas en general y del PNUD en particular ha sido crucial en otorgar confiabilidad al programa. Esta cualidad ha facilitado la creación de confianza entre los consultores del proyecto y las entidades

federativas, hecho que a su vez ha propiciado una mejor calidad en la recopilación de los datos que componen la base de datos.

- La recopilación de datos para México Estatal ha influido en la manera en que los propios gobiernos estatales recopilan información, así como en la redefinición de algunos indicadores que anteriormente no habían juzgado importantes para la gestión pública.
- La presentación de México Estatal, así como la publicación de los *dossiers* han contribuido a sensibilizar a la opinión pública estatal y nacional en torno a la importancia de contar con sistemas de indicadores a partir de los cuales se pueda ejercer un “monitoreo social” en el desempeño de las entidades federativas. Aunque no pueden considerarse masivos, los impactos mediáticos de estos productos se han suscitado tanto en el plano estatal como en el nacional.
- En las entrevistas con servidores y servidoras públicas de las entidades federativas que han trabajado en México Estatal, es patente una conciencia de las futuras potencialidades del proyecto.

### **2.2.2.3. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora**

Es posible identificar, como parte de las buenas prácticas:

- La base de datos construida a partir de este programa ha contribuido a mejorar la transparencia de las entidades federativas. En la medida en que México Estatal está disponible para todas las personas y que el uso que le da una persona no la sustrae de su posible uso por otras, se cumple la definición de “bien público”. Así, la base de datos de México Estatal está al alcance de cualquier usuario que cuente con calificaciones básicas en materia de manejo de computadoras e internet.
- Es evidente una alta calificación profesional del equipo académico que participa en el proyecto, amén de su compromiso con éste.
- Se observa una espiral positiva en la interrelación entre *México Estatal* y las entidades encargadas de la transparencia en los estados. El proyecto ha utilizado numerosas peticiones a los institutos estatales de transparencia. La demanda de transparencia contribuye a generar, a su vez, una nueva oferta de indicadores en esta materia.
- Los responsables de México Estatal y el PNUD México han establecido una relación muy fluida, hecho que ha facilitado la administración de un proyecto que, en vista de su complejidad, requiere comunicación constante, negociación permanente y agilidad en la asignación de los recursos.

No obstante estos puntos fuertes, consideramos que México Estatal aún puede mejorar en los siguientes aspectos:

- Mantener y actualizar la amplia base de datos del proyecto requerirá en el futuro de un enorme esfuerzo en términos de capital humano y financiero. Distintos actores entrevistados expresaron el temor de que, de no existir fondos en el futuro, el programa podría correr el riesgo de quedar desactualizado y su información servir como una base de datos de excelente construcción, pero circunscrita a un periodo específico muy breve. En el momento de realizar la evaluación, el plazo del proyecto

estaba por vencer y el CIDE se encontraba dialogando con el CGO en torno a las necesidades y características futuras del proyecto.

- En todo caso, se estima necesario profundizar la apropiación del programa por parte de los actores nacionales, así como diversificar las fuentes de financiamiento. Entre las posibles instituciones involucradas podría recurrirse a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), y/o la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).
- La coordinación entre el CIDE y los socios regionales no necesariamente ha contribuido a simplificar la administración del proyecto. En este sentido, las partes involucradas deben procurar una coordinación más fluida.
- En cualquier escenario, consideramos importante diseñar una ambiciosa estrategia para difundir de manera permanente la existencia de la base de datos. PNUD México y el CIDE podrían potenciar iniciativas ya existentes, como talleres para periodistas, académicos/as, estudiantes y administradores/as públicos/as para familiarizarles con el manejo de la base de datos y el análisis de la información que contiene México Estatal, ilustrando con ejemplos concretos las posibilidades de usar algunos indicadores en sus análisis.
- Con el objeto de mantener continuidad en el interés por la base de datos de México Estatal, sería recomendable dar continuidad a la elaboración de productos intermedios entre el acceso a la base de datos, los trabajos sistematizados y los dossiers que se elaboran para cada entidad federativa. Este trabajo se puede lograr vía la emisión de comunicados de prensa y/o la publicación electrónica de breves estudios que aborden problemáticas específicas en ciertos estados o comparen la evolución inter-temporal o inter-espacial de ciertos indicadores.
- Sería deseable que *México Estatal* fortalezca las sinergias que le permitan incrementar proyectos conjuntos con otras entidades de la sociedad civil mexicanas dedicadas a la transparencia y la rendición de cuentas. Estas vinculaciones ya existen, sobre todo en el contexto de la Red por la Rendición de Cuentas, que coordina el CIDE e integra a 43 organizaciones académicas y sociales. Consideramos que, de todas maneras, existe un significativo espacio para mayor acción colectiva en el marco de esta red.

### **2.3 Valoración global del Efecto 9**

Para enmarcar apropiadamente la evaluación global del Efecto 9, vale la pena retomar las consideraciones del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDAF México 2008-2012, que propone la Consolidación de la Democracia como uno de sus objetivos centrales:

*La quinta prioridad de esta propuesta tiene que ver con los espacios y los actores que participan en la toma de decisiones que atañen a la colectividad. Parte del principio de que el fortalecimiento de la Democracia de Ciudadanía en México es primordial para avanzar en el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales. Para lograr este objetivo, el SNU se propone trabajar en torno a dos líneas de acción: 1) la construcción de una ciudadanía democrática y participativa; y 2) robustecimiento de los marcos institucionales y normativos que conforman y estimulan el espacio de la democracia mexicana; y de*

*manera conjunta con cuatro principales grupos de actores: la ciudadanía, los gobiernos ejecutivos, los poderes legislativos y la sociedad civil.*

Se considera que los proyectos incluidos en el Efecto 9 cumplen en general con estos dos objetivos del UNDAF México 2008-2012. En un plano más amplio, se observa una alineación con los objetivos de Desarrollo del Milenio y los principios de la cooperación internacional.

En los programas evaluados se observa lo siguiente:

- Existe un alto grado de apropiación nacional de las iniciativas de PNUD en México, elemento clave para evaluar el éxito de cualquier programa de cooperación internacional.
- El prestigio de Naciones Unidas constituye, per se, un elemento que crea confianza y facilita la gestión de los programas; aunado a lo anterior, la iteración de iniciativas como la observación electoral ha creado una espiral de confianza entre los distintos actores.
- Se percibe un amplio reconocimiento a las capacidades técnicas y a la voluntad de diálogo y concertación del personal asignado al área de Gobernabilidad Democrática del PNUD México.
- Los actores reconocen una actitud incluyente del PNUD México, ya que los interlocutores de sus programas no son sólo los tres niveles de gobierno, sino numerosas OSC e instituciones académicas públicas y privadas.
- Los proyectos incluidos en el Efecto 9 –en particular los dos que se han evaluado *in extenso*-- evidencian un apropiado seguimiento y evaluación de los mismos, que redundan en una mayor eficiencia de los recursos canalizados hacia y desde el PNUD.

En cuanto a las áreas por mejorar, varios stakeholders entrevistados para la evaluación del Efecto 9 coincidieron en señalar lo siguiente:

- Es necesario que el PNUD México agilice los mecanismos para administrar los fondos asignados a los distintos proyectos, a efectos de armonizar tiempos y estilos de gestión.

Con respecto a los proyectos evaluados a profundidad en el presente ejercicio es necesario subrayar lo siguiente:

- Los sucesivos programas de observación electoral instituidos desde 1994 y su derivación en el PICIE, han cumplido un papel importante como factor internacional que coadyuva a la construcción democrática en México.
- Las instituciones electorales mexicanas han adoptado y profundizado el compromiso con la observación y la capacitación electorales, y han invertido importantes recursos

para asegurar la transferencia internacional de las capacidades técnicas necesarias para la organización de elecciones.

- Dentro de la dinámica de permanencia de los observación electoral, las observaciones Misión de Asistencia ONU que visitó México de enero de 2012, que 

“Para ser sinceros, en materia política hay cosas que es difícil hacer sin los resortes, los mecanismos de comunicación y los lazos institucionales del PNUD” (Socio de cooperación de México con el PNUD)
--

 cambio y programas de cobran sentido realizadas por la Electoral de la entre el 16 y el 20 incluyen, entre otras cosas, apoyar a las OSC en la elaboración de metodologías innovadoras para la observación electoral, ampliar la convocatoria a otras organizaciones, afinar la estrategia de comunicación y mejorar la seguridad personal de los observadores.
- En relación con México Estatal, las y los stakeholders consideran que se trata de un proyecto de alta calidad que permite un fortalecimiento de la ciudadanía y la administración pública en las entidades federativas mexicanas. Éstas han mostrado interés en utilizar la información proporcionada para afinar sus propios diagnósticos de necesidades y mejorar, a partir de un uso sistemático de numerosos indicadores, su propia gestión pública.

### III. Evaluación del Efecto 10: Fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía

#### 3.1. Contexto: Sociedad Civil en Transición

El Informe “La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” (PNUD, 2004), señala la necesidad de repensar la democracia desde la sociedad, es decir colocar a la ciudadanía como su fundamento, introduciendo el concepto de democracia de ciudadanía. Posteriormente, el Informe “Nuestra democracia” (PNUD, 2010), amplía sobre este concepto al señalar que la democracia vista desde esa óptica:

- es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado;
- se tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones;
- implica el ejercicio de una ciudadanía integral, de acuerdo con las distintas dimensiones que se detallan más adelante;

Desde esta perspectiva entonces, ciudadanía se define como un precepto de igualdad básica asociada con la pertenencia a una comunidad, que “en términos modernos equivale a los derechos y obligaciones de lo que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional.”(PNUD, 2004) Así se retoma la propuesta de Thomas H. Marshall, que clasifica la ciudadanía en tres dimensiones:

- **Ciudadanía civil:** se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos.
- **Ciudadanía política:** consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros.
- **Ciudadanía social:** abarca todo el espectro, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico hasta el de compartir plenamente la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad.

En relación con la ciudadanía política, el PNUD reconoce en el CCA de 2006, que el establecimiento de una igualdad política formal, no es suficiente para que todas las personas participen en igualdad de condiciones en los procesos políticos. Esto se hace evidente en la situación de discriminación e inequidad, así como la limitada participación y representación que tienen en las estructuras de poder, tanto las mujeres como las poblaciones indígenas, donde se hace necesario intervenir con acciones tendientes a cerrar esa brecha.

Por otra parte, desde el punto de vista organizativo, se señala que con la reconfiguración del sistema político, también se abren oportunidades de desarrollo y de participación de la ciudadanía y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. En esta dimensión por lo tanto, es

importante no sólo la capacidad organizativa que tenga la sociedad, sino también los espacios de participación e interlocución que se logre con los poderes formales.

Tal y como se cita en el CCA-México-2006, el PNUD patrocinó dos estudios denominados “Estado y evolución de la ciudadanía en México” y “Hacia el rediseño de las estrategias de los agentes innovadores de la democracia”, los cuales permitieron poner en evidencia que las organizaciones de la sociedad civil mexicanas, se encuentran en un período de transición hacia un nuevo posicionamiento frente a los poderes formales y la sociedad en general, luego de que su lucha se articuló principalmente en torno a la necesidad de una alternancia política en la Presidencia de la República.

Además de las organizaciones de la sociedad civil, otro actor clave en el proceso de fortalecimiento de la democracia, lo constituyen los medios de comunicación, no sólo por su papel de informar y comunicar aspectos del acontecer nacional, sino también en su capacidad de definir la agenda política nacional. La libertad de prensa y la independencia o no de los medios, es un elemento que se señala como indispensable considerar y atender como parte del fortalecimiento de la democracia.

Este diagnóstico coincide con lo planteado en el artículo “Las Organizaciones de la Sociedad Civil” (Revista Sociedad en Movimiento, 2009), que ratifica el papel que las organizaciones no gubernamentales tienen en el marco del proceso de democratización del país, desde la transición y la alternancia, hasta la consolidación democrática. En ese sentido, ese papel se caracteriza por los siguientes elementos:

- a) La sociedad civil es un espacio de diversidad de actores, con la construcción de derechos y deberes de la ciudadanía como eje central y en la que las organizaciones se definen por ellas mismas y no por ser oposición.
- b) El eje central de su relación con los actores políticos y gobernantes es la autonomía.
- c) El quehacer de la sociedad civil es ser impulsora de una cultura en la que los valores democráticos son una forma de convivencia entre la sociedad, autoridades y partidos políticos.
- d) La sociedad civil es un espacio para conseguir que se respeten los derechos individuales y colectivos bajo un criterio de diversidad y pluralidad.
- e) La sociedad civil es parte de lo público, un espacio donde se construye lo común para garantizar la coordinación de actores buscando siempre el bien común.
- f) La sociedad civil busca que la ley y las normas, se apliquen por igual a todos, sin privilegios o discrecionalidad.

Otra característica se refiere a las formas de intervención, a partir de lo territorial y de lo temático, donde se busca articular, desde la participación de la ciudadanía distintas iniciativas para cambiar o proponer políticas públicas, para lo cual es indispensable mejorar los mecanismos y canales de interlocución con los diferentes poderes públicos.

Como referente normativo fundamental debe indicarse que en el 2004, se aprueba la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, con el objetivo de establecer el marco jurídico de actuación de estas entidades, fomentar su creación y definir criterios para otorgarles apoyos y estímulos. Esta Ley constituye el basamento de una posibilidad de gestión con recursos propios del Estado mexicano pero que, contando con la intermediación

financiera y técnica por parte del PNUD, proporciona garantías de gestión autónoma para las organizaciones civiles y ciudadanas.

Paralelo a este esfuerzo de conceptualización y de cara a la evolución y características de la sociedad civil organizada, el PNUD enfrenta la disyuntiva de establecer el marco de vinculación. El proyecto de blindaje electoral de los programas sociales, en el cual uno de los ejes contemplaba el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, para hacer observación y monitoreo ciudadano sobre el uso de los programas sociales durante los procesos electorales, abrió una primera ventana de oportunidad de trabajo con la sociedad civil.

Es en esta coyuntura que se hace evidente la necesidad de desarrollar una estrategia de trabajo en esta dirección y se crea, en el marco del programa de gobernabilidad, la Asesoría Especializada en sociedad civil. La primera etapa de trabajo se circunscribe a realizar un análisis documental de lo producido por el PNUD en esta temática, seguido de un diagnóstico de la sociedad civil mexicana a partir del cual se establece una tipología que caracteriza al conjunto de organizaciones que conforman la sociedad civil.

Estos insumos permiten al PNUD establecer que su estrategia de trabajo se centraría en tres ejes centrales:

- Fortalecimiento de las capacidades de organizaciones especializadas en temáticas específicas, que estén interesadas en la incidencia para el impulso de políticas públicas y que coincidan con la agenda temática de intervención del PNUD.
- Promover el diálogo y mejorar la relación sociedad civil-gobierno y desarrollar capacidades en los funcionarios públicos.
- Esquemas de participación de la ciudadanía en políticas públicas.

La puesta en marcha de estos ejes de trabajo, representaba un reto para el Programa de Gobernabilidad ante lo limitado de los recursos propios para la implementación. Por lo tanto, la estrategia se enfocó en la gestión de recursos del gobierno, presentando una oferta atractiva basada en *savoir faire* del PNUD, las experiencias de otros países, los recursos metodológicos y técnicos con los que cuenta, de manera tal que facilitara a los gobiernos la promoción de una agenda de trabajo con la sociedad civil.

Los proyectos del Programa de Gobernabilidad, para la programación 2008-2012, tienen una vinculación directa o indirecta con el resultado 10, debido a que, a través de sus acciones, promueven el fortalecimiento de la ciudadanía y la participación ciudadana. Sin embargo, son tres las iniciativas suscritas a este efecto, desde el punto de vista de la programación, a saber:

- Apoyo a los y las jóvenes del nivel medio superior para el desarrollo de su proyecto de vida y la prevención de riesgos, conocido como **Construye T** (en ejecución);
- Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales (**IPRO**) (en ejecución);
- Fortalecimiento y construcción de políticas culturales, equitativas y diversas en el D.F. (ejecutado);

Este conjunto de proyectos tienen características muy particulares desde el punto de vista de quienes los implementan, bajo qué modalidades y cómo a partir de los objetivos y estrategias de implementación que definen, coadyuvan al fortalecimiento de la ciudadanía. Tanto el Programa Construye T, como la Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad pública de los programas sociales IPRO, se analizaron como estudios de caso y serán abordados con mayor profundidad en los siguientes apartados.

El proyecto sobre políticas culturales, es una iniciativa que está centrada en contribuir al proceso de institucionalización de las políticas públicas culturales, a través de la investigación aplicada y la sistematización de las experiencias de construcción de ciudadanía y participación social en la cultura del Distrito Federal. Su implementación se realizó entre febrero de 2008 y diciembre de 2010, en la cual el ente financiador y al mismo tiempo ejecutor es la Fundación Cultural de la Ciudad de México. Si bien no se tuvo acceso a documentación adicional, las acciones descritas en el documento de proyecto establecen una clara correspondencia con el marco de planificación del UNDAF y su objetivo 5 y con el efecto 10 de participación ciudadana.

### **3.2 Informe de proyectos evaluados a profundidad**

#### **3.2.1 Construye T: Apoyo a los y las jóvenes del nivel medio superior para el desarrollo de su proyecto de vida y la Prevención de riesgos**

La Encuesta Nacional de Juventud (2005) y la Encuesta Nacional Exclusión, Intolerancia y Violencia en las Escuelas Públicas de Educación Media Superior (2008), señalaba que un 37.5% de las personas jóvenes abandonan los estudios entre los 15 y los 17 años de edad, seguidas por la que tienen entre 18 y 20 años, con un 25.6%. De acuerdo, con la información recabada, los dos factores que más destacan como causas de deserción están relacionados con la necesidad de trabajar (un 40.2%) y el poco entusiasmo por el estudio (38.2%). (Informe del Programa/SEP 2010-2011). Adicionalmente, en los últimos años se ha registrado un incremento de los niños y niñas en situación de calle con todos los riesgos asociados.

La primera acción implementada para la atención de estas problemáticas fue el proyecto “MATLAPA”, que estaba enfocado a atender, mediante centros especializados, a niños y niñas en situación de calle y relacionados con algún tipo de adicción. El proyecto fue desarrollado únicamente en el Distrito Federal y contó con la participación de 10 organizaciones, sin embargo con el cambio de gobierno y el re direccionamiento de los recursos, la iniciativa no pudo continuar. Posteriormente, las organizaciones vinculadas con esta experiencia previa, logran presentar la iniciativa a las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, quienes acogen en todos sus alcances la iniciativa y la proyectan para ejecutarla a nivel nacional y a partir de allí inicia el diseño del programa que se denomina *Construye T*.

El proyecto busca favorecer el desarrollo de competencias y habilidades, que permitan a las y los jóvenes, enfrentar de manera exitosa los riesgos que amenacen su desarrollo integral, en temas como la prevención de la violencia y adicciones, el mejoramiento de las relaciones interpersonales entre pares y adultos, entre otros.

Bajo un enfoque de derechos, *Construye T*<sup>14</sup> busca incidir en el ambiente escolar a partir de la generación de un clima de convivencia que favorezca la inclusión, la equidad, la participación democrática y el desarrollo de competencias individuales y sociales de las y los jóvenes, para que permanezcan en el Centro Educativo y cuenten con herramientas para enfrentar las diversas situaciones de riesgo y construyan su proyecto de vida.

Diversos estudios sobre el tema, han señalado como una de las variables esenciales para la permanencia de las y los jóvenes en la escuela, la prevalencia de un entorno formativo propicio, que satisfaga la necesidad de que dicho espacio sea un referente significativo y gratificante en sus vidas. En este sentido, *Construye T* incide en el ambiente escolar a través del impulso del desarrollo personal y la auto-reflexión, la resolución pacífica de conflictos, la participación ciudadana, un clima de aprendizaje deliberativo e informado, y la construcción de vínculos positivos entre estudiantes y docentes.

El enfoque integral, se desarrolla a través de seis dimensiones: 1) conocimiento de sí mismo; 2) vida saludable; 3) escuela y familia; 4) cultura de paz y no violencia; 5) participación juvenil y 6) proyecto de vida. Tomando como referencia estas dimensiones se desarrollan acciones de prevención, formación y protección que permiten trabajar con las y los jóvenes desde un enfoque de derechos y de competencias genéricas de acuerdo a la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS, 2008)<sup>15</sup>.

... es un gran laboratorio de poder hacer la sinergia entre las autoridades académicas, las escuelas, la parte docente, los alumnos y padres de familia y otros actores externos que confluyen para elaborar los proyectos de vida de los muchachos... es una cosa novedosa que se necesita ante la descomposición y la ruptura del tejido social... es un granito de arena muy importante... es uno de los proyectos que hay que lucirlo, es un aliento y principalmente es inyectar a la educación lo que ha dejado, valores cívicos y humanos. (Representante de sociedad civil)

El programa define un conjunto de lineamientos y herramientas metodológicas que deben ser implementadas en los centros educativos, sin embargo de acuerdo con las problemáticas o las necesidades que se detectan en un diagnóstico inicial que se realiza en cada escuela, es posible desarrollar con mayor énfasis un eje con respecto a otro. Por ejemplo, si en un centro educativo se detectan mayores niveles de violencia o conflictividad, se trabaja enfatizando en estas temáticas, tanto con el cuerpo docente como con el estudiantado.

Durante el ciclo escolar 2010-2011, *Construye T* se implementó en 1,731 escuelas del todo el país a través de 38 organizaciones de la sociedad civil a nivel región/estado, 228 facilitadores en todo el país y casi 1700 Coordinadores de Comités Escolares *Construye T*.

<sup>14</sup> Descripción del Programa tomada de la página web: [www.construye-t.org.mx](http://www.construye-t.org.mx).

<sup>15</sup> La Reforma Integral de la Educación Media Superior es un proceso consensuado que consiste en la creación del Sistema Nacional de Bachillerato con base en cuatro pilares: a) construcción de un marco curricular común con base en competencias; b) definición y regulación de las modalidades de oferta; c) la profesionalización de los servicios educativos y sus mecanismos de gestión; y d) certificación nacional complementaria. La definición del marco común de formación tiene lugar a partir de la publicación del Acuerdo No. 442 en el año de 2008, tomando en cuenta un enfoque generador de conocimientos, habilidades y actitudes, cuyos rasgos primordiales se denominan “competencias genéricas”, constituyendo el perfil de egreso del alumno de bachillerato.

El proyecto es financiado con recursos federales provenientes de la Secretaría de Educación Pública que son administrados por el PNUD, además de los recursos interagenciales que han provisto UNESCO y UNICEF como socios en la implementación de la iniciativa. Para su ejecución se definió que un conjunto de organizaciones no gubernamentales ejecutarían los programas en cada uno de los Estados siguiendo los lineamientos, administrativos, técnicos y metodológicos definidos por el programa.

En la primera fase de implementación del programa, el PNUD estableció un convenio con la organización Iniciativa Ciudadana, para que se encargara de la gestión administrativa y la relación con las organizaciones encargadas de la implementación en los centros educativos, sin embargo limitaciones con respecto a la administración de los recursos y el cumplimiento de requerimientos administrativos por parte del PNUD, hacen que las instancias de coordinación dentro del PNUD, decidan eliminar esta figura y ejecutar los recursos directamente.

Hasta la fecha, el PNUD ha ejecutado y administrado los recursos directamente, sin embargo las restricciones administrativas y de normativa interna del Sistema de Naciones Unidas, limitan la capacidad de acción del PNUD, por lo tanto en los próximos meses, la administración de los recursos volverá a la modalidad de ejecución a cargo de una organización no gubernamental seleccionada, a partir de un conjunto de requisitos y criterios, de entre las 38 organizaciones que ya participan del programa. Es importante mencionar que el ejercicio de selección partió de reconocer las fortalezas organizacionales y la experiencia acumulada a partir de la implementación del programa.

### **3.2.1.1 Efectos tangibles**

Como parte de los efectos tangibles asociados a la implementación del proyecto, se destacan los siguientes:

- El Programa cuenta con un sitio web que recoge toda la información relevante del mismo, al mismo tiempo que funciona como plataforma de intercambio, información y comunicación para todas las partes involucradas;
- Opera bajo una estructura de operación claramente definida y coordinada que opera a través de comités: nacional, estatal, escolar;
- Construye T trabaja en 1,731 escuelas de un total de 9,503 escuelas públicas del país. Con ello da cobertura al total de las escuelas federales (1,223) y a 18% del total de las escuelas de Educación Media Superior (EMS) a nivel nacional;
- En ese mismo período, participaron mensualmente en Construye T un promedio de 644,779 estudiantes de EMS, lo que representa un 19% del total de la matrícula estudiantil de escuelas públicas de dicho nivel educativo de todo el país (3,454,129);
- Un total de 38 organizaciones de la sociedad civil a nivel región/estado, están encargadas en los estados de desarrollar el programa;
- Se cuenta con 228 facilitadores y facilitadoras en todo el país;
- Se han organizado cerca de 1700 Coordinadores/as de Comités Escolares Construye T

- Se han instalado cerca de 1,651 Comités, es decir, el 95% del total de los Comités de las escuelas Construye T;
- Se han desarrollado 15.213 proyectos juveniles, 41.104 proyectos de grupo y 1558 proyectos escolares, todos ellos en el ciclo 2010-2011;
- Se impulsó tres proyectos interinstitucionales: “Ponle nombre a tu escuela”, “Cápsula Bicentenario” y “Escenifica T”, en el marco de las cuales participaron cerca de 2,149 centros educativos, se recibieron 19,797 propuestas y participaron 195,785 estudiantes;
- Se cuenta con un Manual para el diseño, planeación y desarrollo de los proyectos juveniles, así como toda la plataforma de presentación disponible en la página web;
- En el primer semestre del ciclo escolar se realizaron 44 encuentros juveniles en los que participaron aproximadamente 3, 462 estudiantes;
- Se ha implementado el diplomado/curso “Construye T en tu Escuela” y el “Curso de Intervención en Crisis con Jóvenes”, dirigido al cuerpo docente y directivos/as en todo el país;
- Se han desarrollado herramientas metodológicas y conceptuales, para garantizar una mejor implementación del programa;
- Se creó el Fondo de Formación y/o Producción de Materiales del Programa Construye T, en el marco del cual se financió un total de 109 propuestas presentadas por las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la implementación de Programa;
- Se desarrolló la iniciativa denominada “Círculos de expresión literaria”.

### 3.2.1.2 Efectos intangibles

- Con la intervención del programa se han **cambiado paradigmas** en cuanto a los esquemas educativos, prácticas y percepciones en la relación docentes y el estudiantado.
- La **incorporación del enfoque de derechos** ha permitido colocar a los y las jóvenes como el centro de la acción educativa desde una perspectiva positiva, revirtiendo así el enfoque autoritario que caracterizaba la relación de los y las jóvenes con el centro educativo.
- Se ha logrado establecer un **diálogo abierto, participativo y documentado** sobre las problemáticas que enfrenta la juventud, las amenazas y efectos contraproducentes que tiene por ejemplo el uso de sustancias adictivas, la violencia, entre otros.
- En buena medida se ha logrado que se incorpore como parte de las actividades que se desarrollan a lo largo de la jornada educativa y no como una iniciativa fuera de clase.
- El impacto que ha generado a nivel nacional, ha dado como resultado que algunos Gobiernos Estatales han solicitado la incorporación de sus centros educativos en el programa y disponer de recursos para ese fin.
- Se ha logrado fortalecer la plataforma de operación en las escuelas.
- Se estima una **alta apropiación del programa** por parte del cuerpo docente, de los y las directoras de los centros educativos y especialmente del estudiantado al que va dirigido. La participación de padres y madres de familia ha sido buena, sin embargo aún en un proceso pendiente de fortalecer por parte del Programa.
- Se han logrado fortalecer las capacidades organizativas y de gestión de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la implementación.
- Actualmente, no se cuenta con una medición que permita saber qué tanto se ha impactado en reducir la deserción estudiantil. Sin embargo ya se están desarrollando los instrumentos para contar con esa información.

- Se ha dispuesto una partida presupuestaria en la Secretaría de Educación Pública, destinada al apoyo de la iniciativa, lo cual se espera asegure los fondos suficientes para mantener su operación hasta 2013.
- Las próximas elecciones y el cambio de Gobierno, representan un riesgo en la sostenibilidad del programa, sin embargo estos aspectos anteriormente señalados son parte de la estrategia que se ha establecido para minimizar ese riesgo.

### 3.2.2.3. Buenas prácticas y lecciones aprendidas:

- La relación de **definición y ejecución conjunta** entre el Gobierno federal, organizaciones de la sociedad civil y PNUD, ha resultado ser una fórmula exitosa que ha facilitado el diálogo y la interacción sociedad civil-gobierno para la atención integral de la problemática que enfrentan los y las jóvenes.
- Aunque al inicio enfrentó resistencia por el cuerpo docente y directores/as, conforme se ha avanzado en la implementación, se ha logrado revertir la resistencia y ha despertado mayor interés en el cuerpo docente.
- El diálogo permanente que se tiene entre las entidades ejecutoras, ha facilitado el intercambio de experiencias, metodologías, problemas y mecanismos de resolución de conflictos.
- Si bien se reconoce que es necesario contar con instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación de los resultados del Programa, también se ha señalado que debe existir un balance que permita invertir el suficiente tiempo en completar estos requisitos, pero sobre todo en los aspectos sustantivos que permitan mejorar e innovar en la implementación del programa.
- La estandarización en el uso de metodologías ha permitido generar un sello del programa, lo cual se estima como un recurso a favor para lograr la sostenibilidad del mismo.

...las organizaciones estábamos acostumbradas a trabajar en pequeño formato y este Programa nos ha permitido ampliar el impacto social que teníamos, al mismo tiempo nos ha permitido socializar las buenas prácticas y ha abierto espacio permanente de intercambio, (...) ha permitido que se trabaje de manera muy articulada y una construcción colectiva, hay una constante revisión y transformación del programa. (Entidad ejecutora)

### 3.2.2. Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales (IPRO)

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2005, el 47% de los mexicanos y mexicanas vivía por debajo de la línea de la pobreza. El 24,7% se encontraba en situación de pobreza de capacidades y el 17,4% de la población vivía en condiciones de pobreza alimentaria. En este contexto, se consolidó la colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el PNUD en el tema de programas sociales para llevar a cabo el “Proyecto de protección de programas sociales federales en el contexto electoral de 2006”, que tenía como objetivo evitar el uso ilegítimo de los recursos destinados a los programas sociales y sensibilizar a la población sobre la importancia de la vigilancia y monitoreo de los recursos, el cual tuvo resultados muy positivos en la coyuntura del proceso electoral.

Una vez finalizado el proyecto y a partir de la evaluación de los resultados, se estableció una alianza estratégica y de sociedad entre el PNUD y Transparencia Mexicana (capítulo nacional de

Transparencia Internacional) para desarrollar la “Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales” (IPRO). De esta manera se trascendía la idea original de monitorear los programas sociales durante el proceso electoral, para concentrarse en mayor medida en la necesidad fortalecer la institucionalización de los programas sociales.

El objetivo de la IPRO es contribuir a reforzar los criterios de protección de los programas sociales, a través de la creación de una plataforma de información pública, neutral e independiente que establezca una serie de atributos y criterios mínimos de institucionalidad de la política social y que posteriormente funciona como una herramienta de monitoreo, análisis e investigación.

Como no se sabe en el país cuantos programas sociales existen, es uno de los primeros inventarios que se llevan a cabo del panorama de la política social en México. No lo sabe el Gobierno Federal, no lo sabe los Estados, incluso los mismos Estados no saben cuántos programas sociales tienen. No tienen la información sistematizada. El Congreso tampoco lo sabe ni a nivel de Cámara de Diputados, ni a nivel de Cámara de Senadores, ni academia, ni organismos encargados de evaluar la política social. (IPRO) ha sido una iniciativa bastante novedosa y podría tener replicabilidad a nivel internacional.  
(Funcionario estatal)

El punto de partida fue el vacío de información que existe sobre la cantidad y características de los programas sociales que se implementan a nivel nacional en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Por lo que en primera instancia, se diseñó la iniciativa y se reunió a un grupo de expertos para examinar las herramientas y los criterios para el registro de programas sociales y sus niveles de institucionalización. Se establecieron cuatro categorías para definir la institucionalización de los programas sociales: 1) lineamientos normativos; 2) transparencia y rendición de cuentas; 3) control y fiscalización; 4) participación social. Asociados a estas categorías se establecieron 20 atributos y criterios mínimos para valorar el nivel de institucionalidad de los programas sociales.

Algunos de los atributos establecidos son: si tienen reglas de operación, si tienen otros lineamientos, si tienen mecanismos de participación ciudadana incluyendo en las etapas de formulación, ejecución y evaluación, con qué tipos de mecanismos de control cuentan, si cuentan con mecanismos de denuncia, entre otros. Paralelo a este esfuerzo de categorización, se desarrolló una herramienta informática que permite a dependencias federales y a entidades federativas participantes, no sólo registrar sus programas, sino también llevar a cabo un auto diagnóstico en estos 20 atributos que a la larga ha servido para identificar los vacíos o debilidades de sus programas.

El PNUD y Transparencia Mexicana convocan a las y los titulares de dependencias federales y estatales a que se sumen voluntariamente a la iniciativa y registren sus programas a través de la herramienta diseñada. Una vez capturada la información con documentos soporte, el sistema automáticamente calcula los indicadores de institucionalidad de acuerdo a las categorías mencionadas. Este ejercicio ha permitido identificar los vacíos de información en el diseño, la estructuración y las características de los programas sociales y de su institucionalidad.

La participación en la Iniciativa es voluntaria y hasta ahora han participado 30 de las 32 entidades federativas y 11 dependencias federales. Al momento de la evaluación se habían registrado un total de 1,165 programas sociales a nivel federal y estatal, de los cuales 80 corresponden dependencias federales y 1,085 a las entidades federativas.

Por otra parte, existen donantes adicionales con actividades específicas como el caso de la Secretaría de Educación Pública, para actividades relacionadas con la escuela como un espacio estratégico para la democracia y el desarrollo. El Centro de Gobernabilidad de Oslo, en donde se hicieron documentos y cuadros relacionados con la relación entre la institucionalidad de programas sociales con los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y, el Gobierno de Tabasco para el análisis de sus programas sociales e institucionalidad.

### **3.2.2.1. Efectos tangibles**

Con respecto a los efectos tangibles vinculados con la iniciativa, destacan los siguientes:

- Desarrollo de una metodología de análisis sobre la institucionalidad de los programas sociales que se organiza en cuatro categorías y éstas a su vez desagregadas en 20 atributos.
- Desarrollo de una página web que administra y presenta toda la información sistematizada para cada una de las entidades tanto federativas como estatales.
- Desarrollo de una plataforma informática que sistematiza y ordena la información de los programas sociales en el país provenientes del gobierno federal y de las entidades federativas.
- Desarrollo de un Instrumento de autodiagnóstico sobre el grado de Institucionalidad de los programas sociales, disponible en línea.
- Participan 30 de las 32 entidades federativas y 11 dependencias federales.
- El sistema ha registrado un total de 1,165 programas sociales a nivel federal y estatal, de los cuales 80 corresponden dependencias federales y 1,085 a las entidades federativas.

### **3.2.2.2. Efectos intangibles**

En cuanto a los efectos intangibles de la Iniciativa se destacan los siguientes:

- La información registrada en el marco de la Iniciativa, ha permitido evidenciar que en el país no existe el mismo nivel de avance con respecto a la institucionalización de programas sociales.
- El ejercicio de autoevaluación, así como la búsqueda por atender los 20 atributos de institucionalidad establecidos, ha generado en la mayoría de los casos las condiciones para que las instituciones puedan, de manera autónoma, trabajar en las mejoras de sus programas.
- La alianza PNUD-Transparencia Mexicana, ha permitido complementar las capacidades y posibilidades reales de interlocución, tanto con dependencias federales, como con entidades federativas.

- Se ha logrado posicionar la Iniciativa como un espacio neutral e imparcial. Ello, sumado a la reputación de ambas organizaciones, ha generado la confianza necesaria para que estos actores gubernamentales provean información de los programas sociales que operan y que respondan al autodiagnóstico de institucionalidad.
- Las características de la Iniciativa, tanto en cuanto a la imparcialidad y neutralidad como el hecho de ser externa al gobierno y el Estado ha superado limitaciones jurídicas y políticas de las dependencias federales como SEDESOL, de incidir en los programas sociales de otras dependencias o de las entidades federativas, así como intercambiar información entre órdenes de gobierno.
- La Iniciativa además de sistematizar y presentar los análisis de la información acerca de los programas sociales e indicadores de institucionalidad, ha tenido como resultado, en algunos casos, un análisis más profundo dirigido a determinar si hay dispersión, si hay duplicidad, o si se requiere desarrollar los atributos dentro de los programas.
- El autoanálisis ha permitido también conducir a las y los operadores de las políticas a una reflexión más exhaustiva en términos de planificación, monitoreo, seguimiento y evaluación de sus propios programas sociales.
- A partir de los indicadores de institucionalidad, las dependencias federales y las entidades federativas tienen la posibilidad de reconocer sus limitaciones y vacíos y establecer las acciones correctivas de mejora para cumplir con los estándares o atributos definidos.
- El IPRO además se ha convertido en un puente de comunicación e intercambio entre las diversas dependencias que ejecutan programas sociales, pues dispone la información.
- Debido a que plataforma "IPRO" está en línea y es pública, se han generado incentivos para que las instituciones realicen un ejercicio permanente de revisión y mejora, tanto de la información que registran como de las características de sus programas.
- La información colocada en la plataforma debe ser respaldada con la documentación necesaria de soporte, lo que da mayor credibilidad a los contenidos. Al mismo tiempo se convierte en información de referencia para otras entidades que, por ejemplo, no cuentan con reglas de operación o mecanismos de denuncia, por mencionar algunos y puedan hacer uso de otras experiencias para desarrollar las propias.
- Si bien, en esta primera fase, el objetivo de trabajo está concentrado en el registro y mejora de las características de los programas sociales para incidir en su institucionalidad, en la práctica se ha generado una necesidad de orientación para saber cómo lograr cumplir con los 20 atributos, principalmente por parte de las entidades federativas. Sin embargo, a pesar de que ni el PNUD ni Transparencia Mexicana han brindado asistencia técnica amplia por el momento, sí han logrado establecer un diálogo permanente que permite dar orientación a los actores participantes de cómo cumplir con determinado atributo o bien referirlos a otras experiencias que ya lo tienen resuelto.
- Este proyecto ha logrado un cambio en el paradigma de la visión, manejo y protección de los programas sociales más allá de los períodos electorales. En este sentido, y dada la consolidación del proyecto después de tres años, al momento de la evaluación se está negociando la creación de un Catálogo Nacional de Programas Sociales (CNPS) a partir de

iniciativas como IPRO y de otros esfuerzos aislados pero desarticulados de otras instancias gubernamentales o de la sociedad civil.

### **3.2.2.3 Buenas prácticas y lecciones aprendidas**

La utilidad de la herramienta, el compromiso de las entidades que lo desarrollan y el compromiso voluntario de registro, actualización y análisis de las entidades y dependencias que han entregado su información son factores que contribuyen a la permanencia y sostenibilidad de la iniciativa.

Esto lo demuestra la capacidad de mantenerse en el tiempo, tomando en cuenta que inició en el 2009 con una estimación de duración de un año y aún está vigente con altas posibilidades de ampliar su ejecución a través del Catálogo Nacional de Programas Sociales.

Mantener la herramienta como un recurso independiente, objetivo y técnico permite disminuir las resistencias de las autoridades para disponer la información de sus programas sociales en la herramienta.

La participación del PNUD y Transparencia Mexicana como socios estratégicos y los altos estándares técnicos en el manejo y administración de la información, han hecho del programa un referente para las instancias que implementan programas sociales.

La utilidad de la herramienta para la mejora de los programas sociales, pero al mismo tiempo el tipo de informes que emite, han evidenciado su utilidad y por lo tanto su usabilidad por parte de las autoridades y tomadores de decisiones.

### **3.3. Valoración global del efecto 10 y recomendaciones de mejora**

En términos generales, se puede afirmar que los objetivos que se propuso alcanzar el PNUD en el área de gobernabilidad y concretamente en términos del fortalecimiento de la ciudadanía, se han alcanzado en buena medida y se evidencia la sinergia que se ha logrado entre los enunciados conceptuales y aspiracionales del programa, con los proyectos analizados en el efecto pero también en todos los que ha implementado el Área de Gobernabilidad.

Se reconoce que los objetivos de los proyectos, con las particularidades de cada uno logran, a través de sus acciones, fortalecer el ejercicio de la ciudadanía y el fomento de la participación ciudadana. En ello, la participación del PNUD, tiene características diversas, como por ejemplo:

- Diseño metodológico y programático de procesos de capacitación(todos los proyectos)
- Apoyo en el desarrollo de investigaciones (todos los proyectos)
- Vinculación con prácticas y experiencias externas (todos los proyectos)
- Como socio en la ejecución de la iniciativa (IPRO)
- Como administrador de los recursos financieros y técnicos (Construye T).

De acuerdo por lo planteado por las personas entrevistadas y considerando los diferentes niveles de intervención que ha tenido en cada proyecto, a continuación se rescatan los principales elementos destacados como positivos:

- El PNUD tiene credibilidad y ha logrado posicionarse a nivel nacional.
- Aporta la experiencia para diseñar herramientas para la evaluación y seguimiento de iniciativas y sistematización de procesos, que contribuyen a su sostenibilidad.
- Se reconoce como una entidad con capacidades técnicas elevadas, que le permite aportar positivamente a cualquier proceso en el que se involucre.
- Es capaz de articular el diálogo entre los diferentes actores a diversos niveles, lo que refuerza la legitimidad para acompañar y, en algunos casos, liderar procesos de implementación de proyectos, como es el caso de Construye T.
- Se percibe como una instancia neutral.
- Es un punto de referencia la acceder a información sobre estándares y experiencias de otras partes del mundo.
- Existe claridad en cuanto a las características actuales del apoyo del PNUD, mucho más enfocado en asistencia técnica que en la financiera.
- En la administración de recursos gubernamentales, se percibe que el PNUD juega un papel de facilitar de los procesos que no afecta su neutralidad.
- En cuanto a los proyectos, se puede afirmar que todos responden a los objetivos planteados por el área de Gobernabilidad y con el objetivo de promoción de la participación ciudadana, sin embargo es claro que la agenda temática en la actualidad y los proyectos que se implementen, dependen en buena medida de la disponibilidad de recursos que provengan tanto del Gobierno Federal como de las entidades gubernativas, federativas y otros donantes, lo que representa un reto para el PNUD para mantener esa posición de autonomía e imparcialidad que lo caracteriza hasta el momento.
- Las organizaciones de sociedad civil, ven con buenos ojos el papel que PNUD desempeña en la implementación de iniciativas, incluyendo aquellas que se desarrollan con fondos públicos. Sin embargo, si llaman la atención sobre la importancia de mantener un espacio de diálogo permanente, que permita hacer lecturas desde diferentes puntos de vista del acontecer nacional, de las relaciones del Estado con la sociedad civil y de los mecanismos de participación, así como temas de la agenda pendientes que deberían ser abordados, como por ejemplo la reforma del Estado. Las reformas pendientes en el sistema judicial o el abordaje de la problemática de la violencia, por citar algunos.
- El PNUD ha logrado establecer alianzas innovadoras y sin precedentes en la operación de los proyectos en el país, tal es el caso de Construye T y “IPRO”. Esquemas que han

Es muy importante el papel que ha jugado el PNUD como un mecanismo catalizador hacia los gobiernos estatales y municipales con respecto a la política social. Se va motivando a estos gobiernos hacia la institucionalización de sus propios programas sociales.  
(Funcionario estatal)

permitido implementar propuestas novedosas, pero además con resultados de gran impacto.

Por otra parte, dentro de la experiencia de implementación de las iniciativas, los siguientes aspectos han sido identificados como elementos de mejora:

- Se percibe un entramamiento de los proyectos debido a la excesiva burocratización y gestión administrativa que supone la implementación de los mismos, lo que atrasa su efectiva implementación. Si bien se reconoce la necesidad de contar con una sólida gestión administrativa, se señala que los trámites administrativos asociados a la implementación del programa o proyecto, absorben tiempo valioso que podría estar siendo ocupado en asuntos estratégicos.
- Se considera necesario que, al mismo tiempo que el PNUD ejecute proyectos con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, mantenga espacios de diálogo con esas y otras organizaciones sobre aspectos de interés particular o del contexto de la realidad nacional, tal y como existió en años anteriores,
- Si bien se reconocen todos los atributos ya descritos, también existe un cierto recelo en cuanto a la apropiación de los proyectos por parte del PNUD, que en buena medida se genera por el liderazgo administrativo y técnico que asume y esto da como resultado que externamente las iniciativas se perciban como del PNUD y no de las instituciones u organizaciones que han generado las ideas y quienes tiene interés en desarrollarlas.

## Tercera Parte

### I. Gestión Descentralizada: Los casos de Chiapas, Oaxaca y Zacatecas

Una de las características de la operación de Naciones Unidas en general y del PNUD en particular en México está relacionada con el amplio interés y el alto potencial para el desarrollo de una estrategia de gestión local, a partir de la vinculación con los gobiernos y la sociedad civil en los Estados de la Federación.

A la fecha el PNUD ha establecido acuerdos marco de cooperación con 6 de los 32 estados del país a saber: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Zacatecas. Está en proceso de suscripción de dos acuerdos más: Tabasco y Durango. Mantiene con 8 estados convenios específicos de cooperación en materias como agua y saneamiento, cumplimiento de los ODM y equidad de género: Durango (Género); Nuevo León (Bifenilos Policlorados); Querétaro (Agua y saneamiento); Veracruz, Tabasco y Chiapas (MGDF Agua y saneamiento); Zacatecas (SIGOB y Sociedad Civil) y Estado de México (Equidad de Género). Finalmente con el Estado de Quintana Roo tiene en proceso de firma un convenio específico en el Programa Desarrollo de Proveedores.<sup>16</sup>

EL PNUD define su estrategia de trabajo en los Estados a partir de tres dimensiones: 1) planeación, 2) asesoría técnica y 3) evaluación. Todas dirigidas a potenciar la gestión participativa de las políticas públicas y propiciar el fortalecimiento de los procesos de descentralización en el país.

En la actualidad el PNUD mantiene oficinas descentralizadas en los Estados de Chiapas y Yucatán. Esta última fue abierta en julio del 2009 tras una experiencia de 15 años de apoyo al Estado y proporciona cobertura subregional para los estados de Campeche, Quintana Roo y Tabasco.

#### 3.1. Informe del Estado de Chiapas

El Estado de Chiapas se ubica en el sureste de la República Mexicana, tiene un extensión territorial de 74,415 km<sup>2</sup> que representan 3.8% de la superficie total del país. El estado se conforma de 115 municipios y para 2010, tenía 4.796.580 habitantes. Según los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, 92.35% de las localidades tenían menos de 500 habitantes, lo que denota una gran dispersión poblacional.

El PNUD comienza a trabajar en Chiapas en 2005, con proyectos de mejoramiento de la vivienda y abastecimiento de agua en localidades internamente divididas, esta experiencia permitió evidenciar que estas actividades posibilitaban el diálogo y la resolución de conflictos. Paralelamente se implementó el Programa de Manejo Local de Riesgo en regiones vulnerables del estado.

En 2008, se decide ubicar una oficina del PNUD en el estado de Chiapas con miras a ampliar la cobertura de la agencia en la entidad, dando continuidad al propósito de generar conocimiento específico en atención a problemáticas locales en uno de los estados que reporta los más bajos

---

<sup>16</sup> PNUD. *PNUD en las Entidades Federativas*. Octubre de 2011. ppt.

indicadores en todos los componentes del Índice de Desarrollo Humano, y donde se encuentran 28 de los municipios más pobres del país.

El trabajo del PNUD se intensifica en 2008, a partir de la firma del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno del Estado de Chiapas y el Sistema de Naciones Unidas en México, a través del cual el PNUD se ve vinculado en nuevas iniciativas de trabajo que responden a diversas necesidades y que demandan la interacción de la agencia con los distintos actores estatales que conforman la Agenda Chiapas-ONU.

En el marco de este Acuerdo, en julio de 2009, el H. Congreso del Estado de Chiapas aprobó una Reforma Constitucional tendiente a garantizar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM) por parte del Ejecutivo Estatal y los Municipios, bajo la premisa de alinear las políticas sociales de estatales con estos objetivos<sup>17</sup>. Esta alineación implicó visualizar los elementos de articulación entre los componentes del Plan de Desarrollo Chiapas Solidario (2007-2012) y los ODM a partir de las variables consideradas en el marco establecido por el Grupo de expertos interagencial en indicadores ODM (IAEG, por sus siglas en inglés) sobre los indicadores de los ODM que se interpretarán en el contexto de cada país (Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas, 2010). Pero además de la inclusión de los ODM como rectores de la política pública estatal, la agenda Chiapas-ONU comprende un amplio abanico de proyectos de cooperación en temas que incluyen la seguridad alimentaria, prevención del delito, migración, atención a refugiados, asistencia escolar y equidad de género, entre otros<sup>18</sup>.

En el marco de la agenda **Chiapas-ONU**, la oficina del PNUD en Chiapas tiene como estrategia de acción la concentración de espacios no sólo con el gobierno del estado, sus distintas secretarías e instancias administrativas, sino también con las organizaciones de la sociedad civil, los centros académicos y de investigación, y las instancias privadas y empresariales. Con estos últimos se ha

---

<sup>17</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio surgen en la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York del 6 al 8 de septiembre del año 2000. Su finalidad fue identificar objetivos comunes que orientaran la acción gubernamental en beneficio del desarrollo de la humanidad. Como resultado, se acordaron ocho objetivos, 18 metas al año 2015 y 48 indicadores que han sido y constituyen un punto de partida. Los denominados "Objetivos del Milenio" (ODM) son los siguientes: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8. Fomentar una asociación mundial del desarrollo. Los ODM representan un marco de acción global que debe adaptarse a los patrones de desarrollo que elija cada país o estado subnacional. Actualmente se integran por los ocho objetivos iniciales, 21 metas y 60 indicadores de los cuales tres metas y 12 indicadores son adicionales en materia de salud reproductiva y el empleo pleno.

<sup>18</sup> Se han firmado 26 Convenios de colaboración entre agencias del SNU y el gobierno del Estado de Chiapas. Entre los proyectos que involucran PNUD, destacan los siguientes: Programa de Manejo Integral y Local de Riesgos de Desastres en el Estado de Chiapas; Estrategia Interinstitucional para la Prevención Integral de la Problemática en Salud Sexual, Salud Reproductiva y Salud Ambiental, con Énfasis en Muerte Materna e Infantil en los 28 Municipios de Menor IDH; Convenio de Coordinación y Colaboración para el Fortalecimiento de la Institucionalización y Transversalización de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas del Estado de Chiapas; Convenio de Colaboración Electoral en Chiapas; Convenio de Prevención de Conflictos, Desarrollo de Acuerdos y Construcción de la Paz en Comunidades con Personas Internamente Desplazadas en Chiapas; Convenio para Elaborar el Informe sobre IDH en Chiapas; Estrategia para Erradicar la Pobreza en los 28 Municipios con Menor IDH de Acuerdo a los ODM del PNUD de la ONU.

construido redes de trabajo articuladas y efectivas que buscan conducir a la identificación de problemas y la solución de los mismos.

A cuatro años de desarrollo de la agenda **Chiapas-ONU**, el gobierno del Estado tiene una valoración altamente positiva del vínculo que se ha generado con el Sistema de Naciones Unidas, y con el PNUD en particular. Así se evidencia en los Informes de Gobierno.

Además de estos logros tangibles, en entrevistas realizadas para esta evaluación, se identificaron aprendizajes y aportes de la vinculación del gobierno del Estado con el Sistema de Naciones Unidas y el PNUD en particular. Entre ellos, destacan los siguientes:

- **Incorporación de procesos formales en la acción gubernamental.** La política pública en el Estado de Chiapas se había caracterizado por cierta flexibilidad y laxitud, por lo que el vínculo con el PNUD implicó para el gobierno del Estado someterse a una serie de procesos formalizados (licitaciones, contrataciones, reglas en la operación, tiempos). Con ello, se ha abierto paso a una mayor formalización de la gestión pública estatal que fortalece la transparencia, la rendición de cuentas y ha permitido disminuir los sesgos corporativos y clientelares en la toma de decisiones y en las contrataciones, al tiempo que generó la conciencia de la necesidad de incorporar temas torales de la agenda en la normatividad estatal para garantizar la continuidad de los procesos.
- **Profesionalización de la acción pública gubernamental.** La alianza del gobierno del Estado con organismos del SNU le permitió entrar en contacto con profesionales de alto nivel por la vía de las asesorías y consultorías, lo que a su vez ha abierto paso a la profesionalización del sector público estatal. Así, por una parte, en el gobierno del estado el personal debe estar más capacitado para poder negociar, concertar y dar seguimiento a la asesoría especializada que ofrecen las agencias del SNU, y, por otra parte, en algunos de los convenios derivados de la agenda **Chiapas-ONU** se contemplaron procesos de capacitación y profesionalización del personal de la Administración Pública Estatal.
- **Acción gubernamental más concertada con la sociedad civil.** Chiapas es un Estado con una sociedad civil fuerte, organizada y beligerante, sobre todo a partir del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Las organizaciones de la sociedad civil son cada vez más diversas y en su interior las relaciones son complejas. Asimismo, las relaciones del gobierno estatal con diversas organizaciones de la sociedad civil se han caracterizado más por la tensión que por la confianza y la negociación, pues persistían muchas “suspicias” entre organizaciones y el gobierno. En este contexto, el PNUD ha hecho las veces de “enlace” entre algunas de las organizaciones de la sociedad civil chiapaneca y el gobierno del Estado, tendiendo puentes que han facilitado el trabajo conjunto, la interlocución, la negociación y la concertación para desarrollar las acciones que se propone la agenda **Chiapas-ONU**, pero también para incorporar las demandas de la sociedad civil a la agenda gubernamental. Desde la perspectiva de actores

gubernamentales se señala que han aprendido “a escuchar y trabajar en conjunto”, y desde la de representantes de la sociedad civil organizada, se valora este papel de intermediación del PNUD que ha facilitado el trabajo conjunto de las propias organizaciones y la legitimación de algunas de sus demandas frente al Estado.

- **Incorporación de nuevos temas a la agenda pública estatal.** El trabajo que venía realizando el PNUD en Chiapas desde 2005 le facilitó relaciones y conocimiento sobre la dinámica de la sociedad civil y su agenda, misma que se componía de algunos temas que en un inicio el gobierno del estado no contemplaba en sus prioridades de acción. El trabajo del PNUD con el gobierno y el Congreso del Estado en el marco de la agenda Chiapas-ONU posibilitó la negociación de cara a la incorporación de algunos temas álgidos a la agenda pública estatal como es el caso de la población internamente desplazada<sup>19</sup>.
- **Legitimación de las propuestas gubernamentales.** En el caso particular de temas polémicos de la agenda, tal como es el de la igualdad entre los géneros, la presencia del PNUD fortaleció incluso la capacidad de convocatoria de la Secretaría de la Mujer (antes Instituto Estatal de la Mujer).
- **Concepción de desarrollo más integral y centrado en las personas.** La concepción del desarrollo humano como un proceso integral, de largo plazo y centrado en las personas, ha impactado en el desarrollo de las acciones y proyectos en el marco de la agenda Chiapas-ONU. Ello ha facilitado que tanto actores gubernamentales como sociedad civil estén interesados en dar continuidad a las acciones y proyectos, incluso más allá de esta administración. Asimismo, se ha generado cierta conciencia de la necesidad de que las acciones y proyectos se vinculen entre sí y contemplen diversas variables para lograr los efectos esperados. Una de las herramientas fundamentales con las que cuenta el Estado de Chiapas, es el Informe de Desarrollo Humano para el estado de Chiapas, elaborado por el PNUD.

Es de destacar que la única dificultad u obstáculo mencionado tanto por actores gubernamentales como por contrapartes ejecutoras (consultorías y organizaciones de la sociedad civil) se refiere a la complejidad y lentitud de los trámites administrativos (licitaciones, contrataciones, etc.) en el PNUD. En el caso particular de la Secretaría de la Mujer, se agrega un obstáculo particular vinculado a las limitaciones que presentan las reglas de operación de los recursos federales para

---

<sup>19</sup>El 22 de febrero 2012, fue publicada en el Diario Oficial del Estado de Chiapas, la **Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento interno en el Estado de Chiapas**. Esta ley reconoce los derechos de los Desplazados Internos establecidos en los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desplazamiento Interno integrando también las recomendaciones puntuales de distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas a las condiciones reales que vive el Estado.

contratar al PNUD. Este obstáculo ha sido sorteado hasta la fecha con el Instituto Nacional de las Mujeres.

De la misma manera en la actualidad presenta una coyuntura importante para el PNUD de cara a las próximas elecciones en el Estado, a pesar de que la agenda **Chiapas-ONU** esté plasmada en instrumentos normativos (no solamente en la Constitución, sino en otras leyes estatales). Actores gubernamentales manifestaron su confianza en el papel que puede jugar el SNU, y el PNUD en particular, para facilitar la continuidad en las acciones. El equipo del PNUD, por su parte, se prepara para ofrecer una cartera de proyectos a la nueva administración elaborando un balance de los logros obtenidos. La intención es dar continuidad a los programas que están en operación, tales como el Programa de Manejo Local de Riesgos, Programa de Pequeñas Donaciones, Apoyo a la Transversalización de Género, entre otros.

### 3.2. Informe del Estado de Oaxaca

Oaxaca es una entidad federativa ubicada en el Sur del país. Con sus 93,757 kilómetros cuadrados (km<sup>2</sup>) de extensión territorial, constituye el quinto estado más grande entre las 32 entidades federativas de la República Mexicana y abarca 4.8% del territorio nacional. De acuerdo con cifras del Censo General de 2010, Oaxaca cuenta con 3.801.962 habitantes, población que la coloca en la décima posición nacional. Su densidad demográfica es de 41 personas por km<sup>2</sup>, frente al promedio nacional de 57 habitantes por kilómetro km<sup>2</sup>.<sup>20</sup>

El estado se subdivide en siete regiones: Valles Centrales, Sierra Juárez, Cañada, Tuxtepec, Mixteca, Costa e Istmo. La existencia de numerosas regiones dentro del Estado no es sino una evidencia de su accidentada orografía. En Oaxaca convergen la Sierra Madre Oriental, la Sierra Madre del Sur y el Eje Neovolcánico, tres de las principales cadenas montañosas de México. Esta situación ha propiciado, históricamente, el aislamiento geográfico de amplias zonas del Estado. Así, no resulta sorprendente que, de los 2,378 municipios que existen en todo México, 570 se localicen en Oaxaca.

Esta complejidad orográfica se complementa con un alto grado de diversidad lingüística y cultural. Oaxaca cuenta con 15 etnias y es la entidad federativa mexicana con el mayor porcentaje de población que habla una lengua indígena. Las personas mayores de 5 años que se expresan en lengua indígena representan 34% de la población de la entidad, frente al 30.3% de Yucatán, el 27.2% de Chiapas, el 0.4% de Zacatecas y el 6.7% de la media nacional. El 14% de las 1.165.186 personas oaxaqueñas que hablan una lengua indígena son monolingües; es decir, dominan su lengua pero no el español. Las principales lenguas indígenas que se utilizan en el estado son el zapoteco, el mixteco, el mazateco y el mixe.

En 2009, la economía de Oaxaca representaba el 1.5% del PIB nacional. Como el resto del país, Oaxaca muestra una tendencia hacia el aumento del sector terciario, que alcanza el 67.68% de la economía estatal. Las actividades secundarias representan el 25.53% y las primarias el 6.69%. Los subsectores económicos que mayor influencia tienen en el PIB oaxaqueño son comercio,

---

<sup>20</sup> INEGI, <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/poblacion/default.aspx?tema=me&e=20>, 2011.

restaurantes y hoteles, con 18.56%; industrias manufactureras, con 18.42%, y servicios financieros e inmobiliarios, con 18.35%.

Desde el punto de vista político, Oaxaca es uno de los estados en los que la alternancia política llegó más tarde, en vista de que la oposición comenzó a ganar gobiernos estatales desde 1989. Desde la fundación de lo que hoy es el PRI, en 1929, todos los gobernadores oaxaqueños habían pertenecido a ese partido. En las elecciones estatales de 2010, la oposición integró la coalición *Unidos por la Paz y el Progreso*, conformada por PAN, PRD, Convergencia por la Democracia (CD) y el Partido del Trabajo (PT). Encabezada por Gabino Cué Monteagudo, esta alianza obtuvo la victoria frente a la coalición *Por la transformación de Oaxaca*, encabezada por el candidato del PRI, Eviel Pérez Magaña. De acuerdo con cifras oficiales del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca (IEEO), *Unidos por la Paz y el Progreso*, obtuvo 50.11 % de los votos, frente a 41.91% % de *Por la Transformación de Oaxaca*.<sup>21</sup> Por su parte, en el congreso estatal también ganó mayoría la coalición opositora.

En términos generales las y los *stakeholders* oaxaqueños valoran muy positivamente la participación del área de gobernabilidad democrática del PNUD en el estado. Es visible una importante convergencia entre la agenda de Naciones Unidas con las prioridades de Oaxaca. Aprovechando el énfasis de la transparencia que es explícito en propuestas como la de México Estatal, este proyecto ha tenido una excelente recepción en el estado, segundo que publica un dossier de México Estatal. En efecto, el nuevo gobierno busca diferenciarse de sus antecesores a través de políticas explícitas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. En esa medida, México Estatal ha recibido una alta consideración, tanto en la atención administrativa como en términos de la importancia política que se asigna al proyecto. A pesar de su novedad, se percibe una tendencia hacia la apropiación del proyecto por parte de las y los beneficiarios.

El 26 de septiembre de 2011, se presentó en el Palacio de Gobierno el dossier de México Estatal dedicado a Oaxaca; además del gobernador del estado asistieron, entre otros, el Representante del PNUD en México, el personal académico del CIDE a cargo de la elaboración del estudio, representantes de los poderes legislativo y judicial del Estado y varias personas que integran el gabinete del gobernador. En el acto, el Ejecutivo estatal manifestó que la publicación permitirá al gobierno tomar decisiones más precisas, apuntalar iniciativas y programas con mayor pertinencia, y comparar a Oaxaca con otras entidades del país. Añadió que el estudio “viene a enriquecer y a fortificar el diagnóstico de la problemática estructural que golpea a nuestra entidad y que lamentablemente ubica a Oaxaca por debajo de la media nacional en los estándares de desarrollo en materia social, en crecimiento económico y competitividad”.<sup>22</sup>

Esta positiva valoración del proyecto queda igualmente manifiesta en las entrevistas realizadas a servidoras y servidores públicos del gobierno, particularmente en la Secretaría de la Contraloría. Entre los rasgos de la colaboración con PNUD México, destacan las siguientes:

---

<sup>21</sup> Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, *Cómputo distrital correspondiente a la elección para gobernador del Estado*, [http://www.iee-oax.org.mx/acuerdos/2010/computogobernador\\_2010.pdf](http://www.iee-oax.org.mx/acuerdos/2010/computogobernador_2010.pdf), 7 de julio de 2010.

<sup>22</sup> Gobierno del Estado de Oaxaca, Boletín de prensa “Gobierno de Cué practica un ejercicio más democrático del poder y hace uso eficiente de los recursos: ONU”, <http://www.oaxaca.gob.mx/?p=9670>, 26 de septiembre de 2011.

- La eficiente colaboración entre las instancias involucradas en México Estatal; se reconoce que los equipos de PNUD y CIDE ha sido muy eficientes en la comunicación y coordinación con el gobierno del estado.
- La conciencia de la utilidad de la información para el diseño e implementación de la política estatal, así como para la toma de decisiones del sector social.
- La constatación de que, al compilar y entregar la información solicitada por México Estatal, el gobierno de Oaxaca no ha incurrido en mayores costos administrativos a los que venía realizando con anterioridad.
- La idea de que, al ofrecer datos de acceso universal a través de México Estatal, se ayuda a crear un bien público que ayudará a mejorar la gobernabilidad de Oaxaca.
- El convencimiento de que, más allá de las elecciones, los mecanismos de transparencia contribuyen a fortalecer el ejercicio de la ciudadanía.

En complemento de lo anterior, en abril de 2012 el PNUD México y el Gobierno del estado de Oaxaca suscribieron el proyecto Fortalecimiento de las capacidades de gestión en el Estado de Oaxaca, a través de la implementación del Sistema de Programación y Gestión de Metas, así como del Centro de Gestión del Gobernador, PNUD-SIGOB. La colaboración de Oaxaca ocurrirá en el marco del Proyecto Regional "Fortalecimiento de las capacidades de gestión para la gobernabilidad (SIGOB) de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD y se implementarán dos módulos SIGOB:

- 1) Sistema de Programación y Gestión de Metas por Resultados (METAS-SIGOB); y
- 2) Centro de Gestión del Gobernador.

Esta no es la primera experiencia de implementación de proyectos entre SIGOB y las entidades federativas mexicanas, pues éstos ya se han diseñado y ejecutado en entidades federativas como Zacatecas.

### **3.3. Informe del Estado de Zacatecas**

El Estado de Zacatecas tiene una extensión de 75,539 km<sup>2</sup>, lo que representa el 3.90% del territorio nacional. En el censo 2010 se contabilizó a 1, 490,668 personas que habitan dentro de los límites del territorio estatal, población que constituye el 1.33% del total en el país. La entidad tiene 58 municipios y actualmente se encuentra gobernada por el PRI, después de dos administraciones consecutivas del PRD.

El Poder Legislativo del estado está compuesto por 30 diputados; 18 de mayoría relativa y 12 de representación proporcional.

De acuerdo con los datos presentados por la iniciativa México Estatal:

- Zacatecas es el segundo estado cuyos ingresos propios han crecido más durante el periodo de 2007-2009, ya que se han incrementado aproximadamente 140% en este período.
- La dependencia financiera hacia la federación es ligeramente mayor al promedio nacional (84%), puesto que el 88% de los ingresos del estado provienen de la federación.
- Sin embargo hay que señalar que Zacatecas es el segundo estado cuyos ingresos propios han crecido más durante el periodo de 2007-2009. Es decir, los ingresos propios del gobierno se han incrementado aproximadamente 140% en este período, mientras que los ingresos provenientes del gobierno federal también se incrementaron, pero en menor medida (33%).

Zacatecas destina 32% de su presupuesto al rubro de servicios personales (uno de cada tres pesos del presupuesto público) cuando en promedio las entidades federativas dedican 21%. En Zacatecas, a partir de 1998 y hasta la fecha, ningún partido político ha logrado la mayoría simple en el Congreso del Estado, lo que incrementa la posibilidad de independencia de intereses.

El gobierno de Zacatecas, según el informe, tiene aún amplias oportunidades de mejora para fomentar la calidad de su gobierno<sup>23</sup>, para que el Estado consolide un gobierno de calidad, en el que la discrecionalidad esté controlada y existan los mecanismos institucionales y las prácticas de gestión que aseguren el cumplimiento de los objetivos colectivos definidos en el proceso democrático, se requiere que se fortalezca el papel del Congreso en la vigilancia al Ejecutivo. Puede mejorar el desempeño de sus gobiernos al mejorar la gestión de recursos humanos, al fomentar el uso de la tecnología para acercarse a las y los ciudadanos y al construir un sistema robusto de evaluación y monitoreo.<sup>24</sup>

Los avances que ha tenido en años recientes al reformar la Ley de Fiscalización y la Ley de Transparencia (próxima a entrar en vigor) deben complementarse dotando de capacidades administrativas y presupuestales a los órganos que las harán valer.

Los avances logrados hasta ahora tienen que complementarse, también, con la aplicación efectiva de la Ley de servicio civil, para que las y los funcionarios públicos ingresen por la vía del mérito al servicio público, y se generen procesos estandarizados para el ingreso, capacitación y evaluación de servidores y servidoras públicas. También hay espacios de mejora en el uso de la tecnología, con estrategias más ambiciosas de gobierno electrónico y la incorporación de más trámites en línea.

---

<sup>23</sup> Por calidad de gobierno se entiende "la existencia de una arquitectura institucional formal diseñada para equilibrar las relaciones entre el legislativo, el ejecutivo y la burocracia(actores ejecutores del poder), y evitar cualquier desviación discrecional de alguno de éstos, así como la articulación de un conjunto de prácticas de gestión que permitan traducir efectivamente (dentro de cierto margen de acción permitido y vigilado para las agencias gubernamentales y los funcionarios) los objetivos de gobierno en políticas, bienes y servicios que atiendan las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía. El supuesto normativo implícito a esta definición es que a partir del control de la discrecionalidad es posible mantener un ejercicio democrático del poder, pero con la suficiente flexibilidad burocrática que asegure niveles mínimos de gestión que lleven a la producción de políticas, bienes y servicios que respondan a los mandatos ciudadanos expresados en el proceso democrático". (Dossier de Zacatecas, México Estatal).

<sup>24</sup> Información tomada del Dossier de Zacatecas, producido por la iniciativa México Estatal.

Finalmente, Zacatecas tiene pendiente la construcción de un sistema de evaluación y monitoreo del desempeño gubernamental que genere información sólida para la toma de decisiones, contribuya a la rendición de cuentas y mejore la calidad de los programas públicos. Generar un efectivo sistema y política pública de evaluación del desempeño que no sólo cumpla con los mínimos del decreto presidencial de mayo del 2008, sino también que genere mecanismos legislativos para que los resultados sean vinculantes para las autoridades competentes.

Estos datos evidencian la alta correspondencia entre las necesidades y debilidades identificadas en el diagnóstico estatal y las características del proyecto que se ha desarrollado en el Estado, con la colaboración del PNUD y el Proyecto Regional –PNUD/SIGOB, denominado: Fortalecimiento de las capacidades de Gestión en el Estado de Zacatecas a través de la implementación del Sistema de Programación y Gestión de Metas y del Centro de Gestión del Gobernador del PNUD/SIGOB.

Esta iniciativa, establece intervenciones en dos niveles, el primero vinculado con el desarrollo de herramientas adecuadas de planificación, monitoreo y seguimiento de las políticas públicas y aquellas definidas como prioritarias por el Gobernador; así como otras iniciativas de trascendencia para el desarrollo del Estado, las cuales son administradas directamente por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional.

El otro nivel, está centrado en el desarrollo de un centro de gestión del Gobernador, que le permita hacer uso de las herramientas adecuadas para trascender las tradicionales formas de llevar una agenda de trabajo y convertirla en una herramienta que visualice la función estratégica del Gobernador, de seguimiento a compromisos, asigne tareas y las vincule con el sistema de planificación de metas. Los componentes de la iniciativa han logrado implementarse satisfactoriamente. En el despacho del gobernador se ha logrado instalar todo lo referente a la administración de su agenda y las actividades vinculadas con el quehacer de su despacho. En la Secretaría de Planificación y Desarrollo Regional, ya se encuentra en operación la plataforma técnica e informática que administra las metas, el proceso de monitoreo y seguimiento del Plan de Desarrollo Estatal y los planes específicos derivados.

Además de esta iniciativa desarrollada directamente por el Gobierno Estatal, es importante anotar la complementariedad y el valor agregado que ha tenido la presencia de México Estatal, el IPRO y Construye T. Los dos primeros, si bien no logran distinguirse específicamente por su nombre, se reconocen, desde la estructura central del Gobierno Estatal, como útiles colaboraciones del PNUD. En cambio, la implementación de Construye T, no es identificada ni como parte de la cartera de proyectos con el PNUD, ni se conocen los detalles o alcances de la iniciativa.

Cabe mencionar también, que el Instituto para las Mujeres Zacatecanas (INMUZA) tiene una vinculación con el PNUD que data de 2007, cuando se realizó un diagnóstico de desarrollo humano, género y violencia para conocer la situación del Estado en esta materia y al mismo tiempo definir las líneas de acción del Instituto.

Zacatecas también formó parte del grupo de estados que integraron el proyecto “Fortalecimiento de las capacidades para la implementación de la legislación de igualdad de género y no violencia contra las mujeres” (efecto 8) en el marco del cual el PNUD ha venido trabajando con el INMUZA hasta la fecha. En ese marco, además de los productos y resultados ya señalados en el efecto 8, es de destacar que entre 2007-2009 se implementó el “Modelo de Equidad de Género del Gobierno

del Estado de Zacatecas" (MEGGEZ). Este modelo busca instalar capacidades institucionales y acciones afirmativas que permitan incorporar el enfoque de género y equidad en el quehacer institucional y en la cultura organizacional.

En el marco de este esfuerzo, se ha desarrollado una estrategia de cultura institucional con las 31 dependencias estatales, que busca establecer acciones específicas en temas como discriminación, hostigamiento y acoso sexual, violencia laboral, conciliación de la vida laboral y familiar. El INMUZA ha venido apoyando a las instituciones para que desarrollen planes específicos y que paulatinamente incorporen también el enfoque de género y equidad en el diseño tanto de las políticas como de los presupuestos que las sustentan.

En 2010 se realizó una evaluación del MEGGEZ, que ha sido la base de la reestructuración del mismo, que se trabajó durante 2011 también en el marco del convenio de colaboración con el Gobierno del Estado y el INMUZA, lo que da cuenta de la importancia de la continuidad del trabajo que ha realizado el PNUD en el estado.

La valoración general de la vinculación de trabajo con el PNUD es muy buena, tanto desde el punto de vista de las herramientas metodológicas a las que han tenido acceso, como de los servicios de administración de los recursos financieros provenientes del presupuesto federal (Programa de Transversalidad) y el apoyo a los procesos de contratación.

Se debe destacar que la colaboración con el estado de Zacatecas constituye una experiencia exitosa en términos de negociación con dos administraciones de partidos políticos distintos. El impulso que la administración estatal 2004-2010 otorgó a la promoción de la igualdad de género no se impuso como un obstáculo para dar seguimiento al trabajo realizado en esta materia por parte del PNUD.

## Cuarta Parte

### PNUD México: Programa Gobernabilidad Democrática 2008-2012

#### Valoración general y recomendaciones de mejora

El área Gobernabilidad Democrática del PNUD en México, y los efectos objeto de esta evaluación revelan en un todo la pertinencia de la presencia del PNUD como una herramienta de coadyuvancia en las tareas del desarrollo nacional en países de renta media y, como en el caso mexicano, en sociedades cuya magnitud demográfica y geográfica, desborda con mucho la capacidad de atención de una pequeña operación de cooperación internacional.

La gestión del programa es un resultado tangible de una estrategia de adaptación flexible a las transformaciones del contexto político del país anfitrión. PNUD ha logrado ocupar un espacio relevante en áreas de trabajo relativamente nuevas para el Estado mexicano, que en ámbitos tan diversos como la observación electoral, la participación ciudadana, la inclusión de mujeres y grupos étnicos o la definición de estrategias de gestión para políticas públicas incluyentes ha supuesto el reconocimiento de una “capacidad de hacer” que es tanto capacidad técnica como acción efectiva de política pública. Este logro no es menor en un contexto estatal, como el mexicano, que en diversas circunstancias se presenta a la vez fuerte y autosuficiente.

La adaptación flexible responde a la necesidad de mantener una visión de gestión, a partir de una capacidad de respuesta a las demandas de la contraparte. En ocasiones la intervención parece reducida a una mera operación administrativa, pero en ese papel, puede estar desempeñando una función de fortalecimiento institucional esencial. Otras veces, esfuerzos marcados por un fuerte componente deliberativo donde el papel del PNUD, es el de ser provocador de discusiones o creador de espacios de diálogo, resulta en el levantamiento de capacidades institucionales nuevas acordes con el enfoque de derechos o en el fortalecimiento de la democracia simplemente a partir de la agregación de pluralidad social en el paisaje político, como es frecuente con los trabajos con mujeres y poblaciones indígenas. El mérito en esto que denominamos adaptación flexible consiste en reconocer en la oportunidad de la demanda concreta, puntual y aparentemente aislada, su encadenamiento con un proceso complejo de ampliación del ámbito político. En esta evaluación ha sido posible observar que el área de Gobernabilidad Democrática ha conseguido plantar a partir de una diversidad de especies. Y eso, percibido por las contrapartes nacionales, asegura sostenibilidad porque mantiene vivo el interés en las tareas inconclusas y fértil el terreno para acometer nuevos desafíos.

Interesa destacar al menos cuatro elementos que califican esta capacidad de adaptación a un contexto tanto dinámico como exigente: a) el “locus” institucional; b) la capacidad técnica; c) la formulación de agenda y d) la oportunidad para la acción local.

#### 4.1. Locus

El “locus” institucional tiene que ver con el **carácter** de la organización, reconocida como una entidad líder en la promoción del desarrollo a nivel global y que puede actuar, con garantías de probidad y transparencia, fuera de los límites de la gestión administrativa y política del país. Es

decir que no siendo un mecanismo nacional de gestión administrativa supone controles internos y normas de administración y gestión reconocidas por sus altos estándares. Pero también tiene que ver con la capacidad de la organización para **ubicarse** como interfase de gestión entre distintos actores o espacios de la acción pública nacional. El caso mexicano es la experiencia de un Estado fuerte, con enormes recursos humanos y fiscales, que sin embargo materializa de manera desigual su presencia en el territorio nacional. En la alianza con el PNUD el gobierno mexicano ha encontrado un mecanismo de acción que le ha permitido, por ejemplo, llevar del centro a los Estados la información sobre ellos mismos necesaria para la toma de decisiones. O el mecanismo idóneo para distanciar de críticas sobre cooptación la observación electoral por parte de la sociedad civil financiada con recursos del propio Gobierno.

Esta cualidad de la gestión del PNUD le permite potenciar la legitimidad de las acciones emprendidas y garantizar ante terceros el uso apropiado de los recursos. La información sobre los proyectos que lleva adelante el PNUD está suficientemente expuesta en la página web institucional lo que permite a todos los interesados acceso a información suficiente y de calidad sobre los proyectos terminados y las acciones en ejecución.

PNUD se ha convertido en un espacio imparcial donde todos pueden confluír y tener la confianza de participar... En la academia, instituciones que de otra manera tendrían pocos contactos entre sí, han logrado crear redes institucionales... PNUD ha dejado la semilla para que actores aparentemente divididos se sienten en la misma mesa y platiquen de las mismas cosas. Esto es algo muy loable de Naciones Unidas, que no se ve, pero que las contrapartes reconocen y solicitan. (Consultor de PNUD)

Derivado pues del amplio reconocimiento del “sello” institucional, que se asocia con calidad técnica e independencia política e ideológica, los distintos proyectos aseguran esa ubicación de interfase en un ambiente político cargado por épocas de aguda desconfianza entre los actores.

#### **4.2. Capacidad técnica**

Todas las contrapartes reconocen que la implicación del PNUD en actividades específicas se caracteriza por una notable capacidad técnica. Este aporte de los proyectos que impulsa el PNUD se relaciona tanto con la generación de conocimiento como con el aporte de asistencia técnica especializada para el desarrollo de distintos proyectos. Dependiendo de la naturaleza de las y los beneficiarios o las contrapartes institucionales, esta capacidad puede ser requerida en mayor medida de manera que en algunos casos el aporte técnico se convierte en el centro de la demanda de las contrapartes, mientras que en otros se espera más una función de engranaje administrativo.

En este respecto conviene una reflexión dado que se tiende a analizar la capacidad técnica y la intermediación financiera administrativa como dos funciones alternativas e incluso contrapuestas. Algunas contrapartes resienten que excesivo celo burocrático puede distraer a los proyectos de sus funciones sustantivas de mejoramiento de gestión y ampliación de enfoques. No obstante debe reconocerse que en el contexto mexicano, el PNUD ha aportado una capacidad de gestión administrativa y financiera que es esencial, e incluso condición necesaria, para el desarrollo de importantes iniciativas de política pública que de otra manera podrían no haberse desarrollado, o bien, no encontrar mecanismos de gestión apropiada a las circunstancias del entorno. Un caso ejemplar en este sentido es el proyecto Construye T, que comenzó con un mecanismo de asignación de recursos por medio de una OSC, y que en vista de las limitaciones administrativas y del incumplimiento de procedimientos administrativos, debió ser adoptado plenamente por el PNUD. En ese proceso, el PNUD desarrolló los manuales de gestión y los mecanismos de

seguimiento, evaluación y rendición de cuentas que permiten en la actualidad, volver al modelo de administración por medio de una OSC. En síntesis, **la correcta administración es también una función técnica sustantiva**, especialmente cuando incluye el desarrollo de instrumentos destinados a su adopción por parte de los mecanismos nacionales correspondientes.

La capacidad técnica es una cualidad institucional que no puede desprenderse de las personas que la materializan. A las organizaciones corresponde tutelar un delicado equilibrio entre lo personal y lo institucional. Numerosas entrevistas reconocieron la calidad del personal como una característica fundamental del aporte técnico del PNUD. Sin embargo en algunos casos se tendió a confundir la agenda o el estilo personal de las y los funcionarios, con las posiciones estratégicas de la organización. Ello se vuelve particularmente complicado y sensible cuando la dirección de un proyecto descansa demasiado tiempo en la misma persona. O bien cuando cambios de personal, típicos e incluso recomendables, pueden conducir a valoraciones negativas sobre el desempeño futuro o a preocupación sobre la calidad de la gestión institucional. Ambos ejemplos ilustran la importancia de asegurar la mejor calidad posible del personal técnico, con un estricto programa de rotación y renovación, al tiempo que se garantiza la más extensa proyección y publicación de los objetivos estratégicos institucionales.

### **4.3. Formulación de agenda**

Para todas las contrapartes está claro que la neutralidad política, la posición de interfase y el énfasis en lo técnico no implica, en el caso de las operaciones que impulsa el PNUD, neutralidad valorativa. Se reconoce que la intervención de los proyectos amparados por el PNUD supone el avance de principios y valores de la agenda de desarrollo humano, y en este caso particular de la promoción de derechos de ciudadanía activa e integral. La amplia tradición institucional por el desarrollo de diagnósticos y análisis puede ser percibida como un sesgo académico, que sin embargo resulta esencial para colocar en la agenda nacional cuestiones o enteramente nuevas o ampliamente ignoradas más allá de terrenos de *doxa* especializada. El valor agregado del conocimiento cuya generación impulsa PNUD es de dos niveles: uno que procura orientarse menos al debate conceptual y más a la práctica política, aunque por su calidad puede indudablemente jugar en las dos esferas (las bases de información de IPRO o México Estatal por ejemplo). El otro que justamente proviene “bottom-up” de la sistematización de experiencias de desarrollo a partir de dinámicas participativas, talleres, seminarios.

Estas tareas no pueden dejarse de lado porque son percibidas como un producto natural de la operación del PNUD. El problema es que no siempre son consideradas “productos” específicos en los proyectos en desarrollo. Por ello no es ocioso insistir en que cada proyecto, en el contexto de la definición de su estrategia de salida, suponga una estrategia precisa de gestión de conocimiento basada en la sistematización y divulgación de los efectos sociales y conceptuales, metodológicos incluso, de las iniciativas desarrolladas.

Una contribución principal que se observa en los temas relativos a la fijación de agenda tiene que ver con la tematización de cuestiones sociales o la visibilización de actores, sectores o intereses que simplemente no son claramente visibles para la sociedad en razón de dinámicas históricas de exclusión social. Esto es particularmente relevante en el caso de las mujeres y las poblaciones

indígenas cuya presencia social ha ganado posición indudablemente gracias a las contribuciones de este programa, tanto a nivel nacional, como de los estados.

En este propósito el PNUD en México dispone de la posibilidad de una alianza de amplio espectro con la recientemente creada Agencia Mexicana de Cooperación Internacional al Desarrollo, AMEXCID, para quien la divulgación y promoción de prácticas de cooperación exitosas en México es parte integral de su agenda de cooperación Sur-Sur.

#### 4.4. Acción Local

En un país de dimensiones continentales, la descentralización puede ser suicida para organizaciones de cooperación internacional como el PNUD. La razón es que la localización puede claramente conducir a la atomización y la dispersión con lo cual se pierde de vista el contexto general y los objetivos estratégicos de la gestión a nivel nacional. El PNUD como cualquier otro donante no dispone de los recursos para asegurar el “escalamiento” de las iniciativas locales a nivel comunitario, municipal o estatal, que se requiere para dar el salto de la experiencia mexicana es que la acción hacia las entidades descentralizadas ha ocurrido en una suerte de intermedia entre lo fronteriza territorial y lo estratégico específico nacional.

La tipología sobre mujeres indígenas básicamente se clasifica en tres grupos: las mujeres indígenas completamente alejadas y apolíticas; las mujeres indígenas vinculadas a organizaciones y agencias internacionales, son las mujeres indígenas mas politizadas y las mujeres indígenas vinculadas a diferentes procesos comunitarios, los cuales abarcan temáticas diferentes, estas mujeres tienen poca formación política pero experiencia de organización. Estas últimas son definidas como lideresas medias y debieran ser el foco, el centro del trabajo.” (Consultora entrevistada)

La instalación de oficinas estatales es una acción oportuna cuando procede de la iniciativa de las autoridades del Estado, pero debe limitarse a dichas experiencias dado que es materialmente imposible organizar operaciones descentralizadas en todos los estados y aún en aquellos cuya problemática social es de particular pertinencia para el PNUD. En tal sentido, iniciativas que coadyuven a la distancia al fortalecimiento de las políticas públicas estatales pueden ser igualmente beneficiosas. Nuestra impresión es que la acción territorial es esencial para el futuro de la asistencia del PNUD a México pero no debe confundirse con la multiplicación de instancias en los estados. Deben multiplicarse los esfuerzos para que toda acción local o estatalmente fundada redunde en posibilidades de demostración y réplica que puedan ser de interés para otros estados y otros países con semejantes capacidades.

#### 4.5. Valoraciones en términos de calidad de la cooperación

La del Programa Gobernabilidad Democrática del PNUD en México es una experiencia exitosa de gestión de una oficina graduada. Los indicadores de éxito son los siguientes: a) el cumplimiento e incluso la expansión de las expectativas presupuestarias fijadas en 2007, lo que expresa el reconocimiento del Gobierno mexicano a la utilidad instrumental y el valor agregado de la operación conjunta con el PNUD; b) la continuidad de importantes programas (como el caso del Fondo de Asistencia a la Observación Electoral, el Programa Construye-T y Fortalecimiento de las capacidades para la implementación de la legislación de igualdad de género y no violencia contra

las mujeres) y c) la evidente expectativa de continuidad expresada por las distintas contrapartes tanto públicas como de la OSC lo que expresa una evaluación positiva de los resultados de la gestión precedente.

Dada la naturaleza de la operación, los principios de alineamiento y apropiación están ampliamente garantizados. Más bien el riesgo es que demasiada dependencia de la agenda gubernamental de turno (en los tres niveles de gobierno) pueda conducir a opacar los aportes técnicos y la implantación de la agenda del desarrollo humano y la democracia de ciudadanía en las actividades realizadas. Aunque **esta no es la situación actual**, es un riesgo potencial que debe ser atendido con presteza. Lo mismo en relación con la capacidad de continuar desempeñando un papel de interfase entre el Gobierno y actores de la Sociedad Civil, que hay quienes consideran puede debilitarse si aumenta la dependencia de los recursos fiscales.

La cuestión de la apropiación tiene que ver con el desarrollo de capacidades para que la gestión directa del PNUD sea realizada por mecanismos nacionales. En este sentido creemos que los procesos en algunos programas muy importantes han seguido un curso natural, pausado como es debido, y han concluido en dinámicas institucionales fortalecidas que si bien podrían implicar una reducción del fondo de operaciones del PNUD en el país, no así de su reconocimiento como herramienta para la gestión del desarrollo y el avance de las políticas públicas.

Donde se perciben mayores necesidades de mejora es en materia de armonización. El tema es válido no solamente para la relación con otros donantes con presencia en el país, sino para la gestión armonizada con otras agencias del sistema e incluso con otros programas dentro del propio PNUD. En esta evaluación hemos tenido evidencia de la existencia de interacciones operativas y relaciones de cooperación entre programas PNUD y con otras agencias, pero también hemos escuchado autocríticas sobre lo limitado de estos esfuerzos, la reducida utilización de insumos de otros programas y el pobre conocimiento de la agenda de otros programas y agencias del Sistema. Este es indudablemente un desafío de cuya resolución solo puede esperarse un fortalecimiento exponencial de la capacidad de cooperación con el país anfitrión.

Es muy notable y positivo el hecho de que el Programa de Gobernabilidad Democrática del PNUD haya impulsado una agenda que supone avanzar de los temas clásicos del apoyo a la democracia (los procesos electorales) a temas sustantivos relacionados con la calidad de la democracia, el desempeño institucional, y la protección social, todo ello en congruencia con el enfoque de ciudadanía integral que inspira la operación. Por ello, sobre todo, es imperativo una mayor articulación en primer lugar con los demás programas del PNUD y en segundo término, en simultaneidad, con las otras agencias del sistema. Solo en el contexto de esta interacción será posible determinar el grado y la extensión de ámbitos comunes así como desafíos para la atención de temas emergentes o de limitada exploración.

## Quinta Parte

### Hacia la programación 2013-2018

#### Reflexiones y lineamientos para una estrategia de prospectiva institucional

El período actual inicia un ciclo de rápidos cambios políticos y de fijación de prioridades de gestión pública para el sexenio 2013-2018. De acuerdo con la revisión del ciclo político planteada por Székely (2010) se tienen al menos, en el corto plazo, tres momentos claramente diferenciados:

- Julio 2012-Diciembre 2012: Período de transición entre Administración Federal saliente y Administración entrante para el período 2012-2018. En dicho período se definen las prioridades institucionales y los principales programas y acciones.
- Diciembre 2012- año 2013: Definición de Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, en el que se establecen las metas programáticas a nivel nacional y de todos los sectores.
- Mayo 2010-2012-2018: Ejecución de acciones institucionales previamente definidas en el Plan de Acción del PNUD.

El desafío de Naciones Unidas en su conjunto, las agencias y las áreas programáticas dentro de ellas, consiste en asegurar la mayor capacidad de adaptación a las exigencias del entorno, promoviendo al menos dos objetivos estratégicos: a) la localización de la agenda institucional (que es producto de la interacción con los objetivos nacionales del período anterior) en las prioridades de la próxima administración; b) la continuidad de los programas y proyectos inconclusos que coincidan con el cambio gubernamental pero que no deben abandonarse en procura de la obtención de objetivos estratégicos.

Como es sabido, el posicionamiento de Naciones Unidas, el PNUD y sus programas en este proceso de transición no se sustenta en la capacidad de asignación de recursos propios, sino en el valor agregado que puede aportar al cumplimiento de objetivos prioritarios de la administración entrante en consonancia con los mandatos institucionales de las Naciones Unidas y sus agencias.

Las elecciones presidenciales de julio de 2012 marcan el inicio de un proceso de cambio político en el país, marcado por las expectativas de mejoría en la condición social de la población, en una época señalada por el desafío de una expansión sin precedentes de la violencia criminal.

Los resultados electorales en cierto modo pueden considerarse un referéndum sobre la violencia: si se produce una victoria de la oposición ella será resultado del desgaste político de dos períodos consecutivos del PAN en el poder aunados a la expansión del costo social de una guerra no ganada contra el narcotráfico.

A la fecha de cierre de este documento el panorama electoral se muestra dinámico en un contexto marcado por una constante ventaja de la coalición que postula a Enrique Peña Nieto. La mayoría de las encuestas marcan una diferencia de al menos 15 puntos a favor del PRI. El 31 de mayo una encuesta del diario *Reforma* declaraba por primera vez un virtual empate entre el PRI/Verde Ecologista y el PRD/PT/Movimiento Ciudadano. Sin embargo, el lunes 4 de junio, *El Universal* publica una encuesta donde los resultados son PRI 43.8%, PRD 27.7% y PAN 26%.

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/851254.html> Por otra parte, en un consolidado de encuestas Mitofsky muestra una amplia ventaja del PRI <http://consulta.mx/web/>

La apuesta por el PRI significa una opción dentro del statu quo dominante. Así como en España y Francia, con signo ideológico contrastante, la oposición tiene en épocas de crisis económica o inconformidad social una ventaja político electoral real simplemente por el debilitamiento de los gobiernos de turno. El retorno del PRI en esa perspectiva es un voto castigo, pero relativamente blando, es decir dentro de los límites del statu-quo nacional.

En cambio la opción definida como de izquierda, representada por la coalición que encabeza Andrés Manuel López Obrador, implica una censura mayor y puede considerarse la respuesta más radical del electorado al estado actual de cosas. Si este fuera el resultado se trataría de la expresión mexicana de lo que en Sudamérica se ha denominado el giro a la izquierda y que sin duda manifiesta desafíos políticos y de gobernabilidad mayores que las opciones dominantes de los últimos años.

Las siguientes reflexiones procuran delinear un proceso de planificación prospectivo que el PNUD por sí sólo, o preferiblemente en conjunto con las demás agencias del SNU, pueden acometer a lo largo del segundo semestre de 2012 y el primer semestre de 2013. Se presentan como formulaciones preliminares que, indudablemente, requieren de mayor elaboración en el marco de un proyecto concreto destinado a esos propósitos.

### **5.1. Tres escenarios políticos y un corolario de proceso electoral**

El desenlace electoral no es indiferente para cualquier actor que opere en el país. Mucho menos para cooperantes internacionales que deben ajustar sus agendas a prioridades nacionales y asegurar la confluencia de sus objetivos de gestión, por específicos que sean sus mandatos. En términos generales las implicaciones para el SNU y el PNUD se resumen a continuación:

#### ***5.1.1. Continuidad política del PAN (probabilidad baja)***

Si como resultado de este desenlace político, se producen, como es de esperar, mayores grados de estabilidad en cargos y programas estratégicos, ello favorecería una reflexión bipartita centrada en la continuidad y la innovación. En este caso el riesgo mayor posiblemente sería la comodidad del statu quo. Para evitarlo sería conveniente propiciar espacios de discusión con actores civiles y políticos de oposición que permitan monitorear las expectativas de quienes se consideran distantes de la administración federal.

#### ***5.1.2. Ascenso político del PRI (probabilidad alta)***

En este escenario cabría esperar cambios radicales en los liderazgos institucionales y en las prioridades de política pública. Ello recomienda un debate centrado en la adaptación de los programas vigentes más allá del 2012 a las prioridades de la administración, teniendo en cuenta que la **consolidación de políticas de Estado** es un objetivo fundamental en las acciones de promoción del desarrollo con la cooperación internacional. Aquí el desafío primero sería

"informar" a las nuevas autoridades de los alcances del proceso previo de cooperación y coadyuvar en acuerdos comunes orientados a la adaptación a las prioridades del nuevo gobierno. El riesgo mayor es que algunos programas y proyecto se asocien con cargos individuales de la administración saliente (que también se presenta en menor escala en el escenario de victoria electoral del PAN y que puede agudizarse en el caso de un triunfo del PRD), por lo que la consecución de los objetivos de estabilidad y continuidad de la agenda estratégica dependerá del éxito de un proceso de despersonalización de programas y proyectos.

### **5.1.3. Giro a la izquierda (probabilidad media)**

Mientras los términos de funcionamiento administrativo-técnico pueden mantenerse estables en los dos escenarios anteriores (lo que contribuye a la sostenibilidad de una oficina graduada), este tema podría generar debate con actores políticos que pueden manifestar menor interés en la canalización de fondos públicos por medios alternativos, por ejemplo, o que pueden presentar objeciones de fondo a programas y políticas públicas impulsados no solamente por los gobiernos panistas sino también por el PRI.

En este caso adquiriría mayor relevancia la identificación de los rasgos "estatales" de las políticas públicas que han sido objeto de apoyo por parte del área de gobernabilidad democrática y es de mucha relevancia el grado de legitimación que las acciones del PNUD han alcanzado entre organizaciones de la sociedad civil en los últimos años.

No es ocioso mencionar que la agenda discursiva de la izquierda tiene muchos puntos en común con la concepción de desarrollo del PNUD. Esto podría abrir opciones de interlocución más allá de los actores sociales. Del mismo modo abona en la construcción de vínculos futuros el hecho que el PNUD ya tiene buenas experiencias de trabajo con administraciones perredistas estatales (Zacatecas, Chiapas y más recientemente Oaxaca).

### **5.1.4. Corolario: mandato franco o resultados disputados**

Independientemente de las preferencias de los electores, la probabilidad al parecer limitada pero real (al menos como resultado del efecto de la encuesta del 31 de mayo del diario Reforma) de un escenario de competencia cerrada entre dos contendores (en este caso el PRD/PT/Movimiento Ciudadano y PRI/Verde Ecologista) implica un grave desafío para el país, para su estabilidad institucional y política y por supuesto para las instituciones que juegan un papel en el proceso. Al respecto es imperativo generar un plan de contingencia para que en caso de que se presenten resultados cerrados y conflictos postelectorales, el PNUD desempeñe un papel acorde con su mandato, su grado de vinculación con el proceso y sus compromisos a favor del fortalecimiento de las instituciones democráticas. Esto por supuesto trasciende a la agencia e involucra directamente al SNU y a las capacidades de apoyo a procesos electorales de las Naciones Unidas. Es imperativo revisar el grado en que los compromisos adquiridos pueden implicar riesgos u oportunidades para enfrentar positivamente esta contingencia. Algunos aspectos que deberán tenerse en cuenta incluyen cuestiones como las siguientes: tareas previas al día de las elecciones donde se fija la actitud institucional ante el proceso; tareas y actividades el día de las elecciones y capacidad de respuesta (definición previa de mensajes clave para cada uno de los dos escenarios posibles - resultado franco o disputado) y vocería única institucional. Al respecto, la función de las misiones

temporales que el SNU pueda colocar en el proceso, deberán tener en cuenta los intereses de gestión de la misión permanente en el terreno.

## **5.2. Escenarios sociales para el mediano y largo plazo**

La reflexión sobre el posicionamiento estratégico del SNU, sus agencias y áreas programáticas, no se agota en el análisis de la coyuntura electoral y el aseguramiento de una vinculación explícita con las estrategias del plan nacional de desarrollo futuro. Requiere de una reflexión integral sobre los escenarios de desarrollo que se plantean para el país en los próximos años. Para ello proponemos un ejercicio de modelado de escenarios en dos momentos. En el primero se definen escenarios basados en el corte socioeconómico y que en sentido estricto apuntan a la combinación de efectos relacionados con la evolución de los indicadores de crecimiento económico, por un lado, y bienestar social por el otro. En el segundo momento, relacionamos los escenarios con la evolución posible del grado de violencia criminal, dado que el mismo muestra comportamientos autónomos que no necesariamente variarán como resultado de la operación de mercados y capacidades redistributivas.

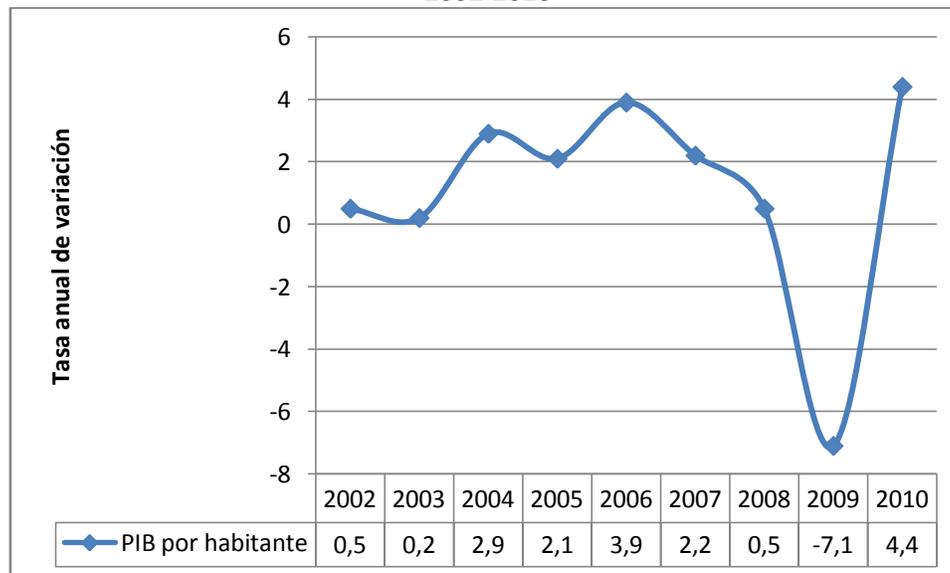
Un vistazo al modelado socioeconómico genera siete escenarios según mejoren, empeoren o permanezcan estables los niveles de bienestar social y crecimiento económico. Los primeros tres escenarios implican deterioro de la condición social. Están basados en evidencias de expansión de los niveles de pobreza y desempleo observados a nivel nacional, que podrían deteriorarse si concurren factores adversos internos o externos. Si se da esta circunstancia en congruencia con una situación de crisis económica (estancamiento o recesión) el escenario social se aproximaría a una crisis de legitimación (1 y 2); si se presenta deterioro social en condiciones de crecimiento económico, el escenario (3) quizá no alcanza a generar una crisis de legitimación pero supone un proceso de concentración y aumento de la inequidad que genera un ambiente social potencialmente conflictivo. El escenario 4 postula una situación de estancamiento de la condición social, cualquiera que sea los niveles de crecimiento económico. Es un escenario bastante probable si no se adoptan medidas de política pública que proactivamente intensifiquen prestaciones sociales procíclicas o anticíclicas según sea el caso. Los escenarios 5 al 7 plantean mejoras de bienestar que pueden ser claramente anticíclicas (5) lo que dependiendo de la duración puede conllevar un riesgo populista y conducir a problemas macroeconómicos mayores que los que en primera instancia frenan el crecimiento. Si el nivel de crecimiento es estable o alto (escenarios 6 y 7) entonces se crean condiciones propicias para una expansión integral de logros de desarrollo humano. Estos son claramente, los escenarios deseables en la perspectiva de potenciar los objetivos del SNU en el país.

**Cuadro 4**  
**Modelado de Escenarios Socioeconómicos**

Bienestar social			
Crecimiento económico	Menor	Igual	Mayor
Bajo	1. Crisis de legitimación	4. Business as Usual	5. Riesgo populista
Neutro	2. Deuda social postergada		6. Prioridades distributivas
Alto	3. Concentración e inequidad		7. Desarrollo Humano creciente

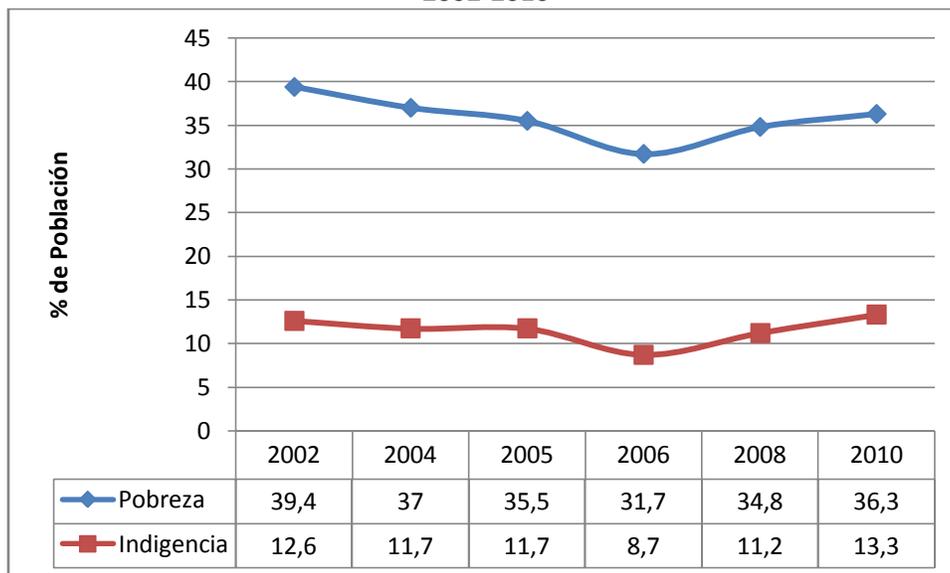
En términos de probabilidad de ocurrencia, los escenarios del 1 al 3 dependerían de un proceso de desmantelamiento de la red de protección social instalada en los últimos años que, si bien perfectible, es responsable de los progresos sociales observados en materia de expansión de la oferta de educación básica, atención primaria en salud y compensación de ingresos. Entretanto el escenario 4 resulta altamente probable, mientras los escenarios 5 al 7 dependen del grado de compromiso de las autoridades de turno con la expansión de la agenda de desarrollo humano en su sentido más integral de democracia de ciudadanía. Si se observan los gráficos siguientes el país muestra una tendencia volátil y modesta en materia de crecimiento económico; al mismo tiempo los porcentajes de pobreza e indigencia tienden a aumentar a partir del 2006, con lo que la tendencia precede incluso a la crisis económica global cuyos efectos en 2009 y 2010 son claramente identificables.

**Gráfico 3**  
**México. Tasa de variación del PIB por persona**  
**2002-2010**



Fuente: CEPAL. Estudio Económico de América Latina. 2011.

**Gráfico 4**  
**México. Evolución de la población en condición de pobreza e indigencia**  
**2002-2010**



Fuente: CEPALSTAT, consultado el 30 de mayo de 2012.

La combinación de los resultados del modelado socioeconómico con la evolución de la violencia criminal plantea seis escenarios contrastantes. Un extremo de combinación de los escenarios menos positivos en lo económico y social con una expansión de la violencia puede ofrecer condiciones para el desarrollo de un clima de estado fallido, quizá no a nivel nacional, pero sí en determinados territorios. En el otro extremo el escenario más favorable en materia de expansión de los derechos humanos es el que denominamos "el otro lado del túnel" donde el progreso económico y social se completa con estancamiento o reducción de la violencia. Si ésta aumenta, en cambio, hablamos de un escenario de "control social de la violencia" porque entenderíamos que se desarrollan condiciones infraestructurales y sociales favorables para contener en el futuro cualquier asidero social de la violencia. "Se ve luz" es un escenario donde pueden observarse mejoras en la situación de la violencia que no convergen con mejoras de equidad o que incluso pueden ocurrir en un ambiente económico adverso. Ello puede evolucionar en sentido positivo, o bien conducir a escenarios de crisis y mayor deterioro social.

**Cuadro 5**  
**Escenarios sociales y de violencia criminal**

Escenarios socioeconómicos	Violencia criminal		
	Disminuye	Se mantiene	Aumenta
1	Al borde del precipicio		Estado fallido
2			
3	Se ve luz		Crisis de legitimación
4			
5			
6			Control social de la violencia
7	El otro lado del túnel		

Este modelado de escenarios ejemplifica la complejidad del entorno sociopolítico mexicano y la múltiple diversidad de su evolución futura. Derivado de la probabilidad de ocurrencia de los factores determinantes el escenario más viable es "se ve luz" una evolución que si bien no supone progresos notables, plantea posibilidad de mejora económica o social en contextos de reducción o estancamiento de la violencia criminal. Creemos que el SNU en su conjunto deberá abocarse a su propio ejercicio de prospectiva y análisis de escenarios para la definición de sus prioridades de gestión en el próximo sexenio. Se trata de una tarea que mejora si se realiza a nivel interagencial aunque puede ser acometida en cualquiera de los niveles de la operación del SNU en el país: agencias, áreas programáticas y proyectos.

Las dos preguntas que puede orientar el debate sobre el posicionamiento estratégico son: 1) ¿Cómo evitar los escenarios más adversos para la agenda del desarrollo humano? 2) ¿Qué aporta cada nivel de operación para el potenciamiento de los escenarios más favorables?

### 5.3. Recomendaciones para el PNUD

Marcada por este contexto político, la programación estratégica del PNUD y del área de Gobernabilidad Democrática en particular tiene que "dialogar" con el contexto a partir del posicionamiento ético y temático ya ganado.

Cualquiera que sea el entorno político futuro la estrategia de descentralización impulsada hasta la fecha debe potenciarse habida cuenta de la relevancia que tiene para el país y para su lucha en favor del desarrollo humano. La atención de las asimetrías sociales y territoriales puede desdibujarse si solo se trabaja desde la capital federal o con programas centralizados. Todos los actores consultados reconocen en el proceso de descentralización una potente herramienta de inclusión y una oportunidad para que el PNUD genere buenas prácticas de acciones descentralizada en contextos federales que pueda proyectarse a otras latitudes.

En principio el PNUD/AGD ha asegurado una intervención basada en tres resultados cuya vigencia independiente de los resultados electorales, no parece en cuestión:

- Fortalecimiento de las políticas públicas para la igualdad de género y etnia
- Se ha incrementado la calidad de las instituciones democráticas y sus servicios
- Fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía

Es decir cualquier escenario postelectoral y de desarrollo de largo plazo, requiere asistencia y cooperación en las materias señaladas. A lo mejor se pueden potenciar nuevas orientaciones, contrapartes institucionales y prioridades programáticas pero está clara la pertinencia de la continuidad en materia de áreas generales. Para potenciar las nuevas contribuciones es imperativo un proceso de sistematización de las experiencias desarrolladas, para lo cual esta evaluación externa de efectos pretende ser insumo. En el siguiente apartado se proponen algunas acciones prioritarias para cada uno de los efectos a partir de una clasificación de productos diferenciados.

Mientras el fortalecimiento de políticas de inclusión en perspectiva de género y étnica y el fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía son propósitos amplios que incluso pueden desarrollarse con enfoques transversales dentro del área y entre las distintas áreas del PNUD y agencias del SNU, la mejoría de las instituciones democráticas y sus servicios puede requerir algún grado de discusión a fin de precisar prioridades futuras. Al respecto se pueden identificar dos tipos de institución "democrática": las propias del sistema electoral y las relativas a la función sustantiva del Estado esenciales para la gobernabilidad en el contexto de una comprensión amplia de democracia de ciudadanía. Las primeras comprometidas con el aseguramiento de la legitimación de origen del sistema político y las segundas vinculadas a la legitimación "ex post" basada en el desempeño de políticas y programas específicos del Estado.

El esquema siguiente propone una lectura centrada en un objetivo o efecto principal (fortalecimiento de instituciones democráticas) con dos funciones diferenciadas y, dentro de ellas, dimensiones de intervención que pueden o no abordarse en virtud de las prioridades futuras y la negociación con las autoridades. Se deben diferenciar preferencias de trabajo a nivel territorial y se debe asegurar para toda intervención objetivos en materia de brechas de género y etnolingüísticas (CEPAL, 2009); en mecanismos de promoción de la ciudadanía activa basados en promoción de la transparencia y la participación y en cierre de brechas socioterritoriales, propiciando la interacción sinérgica entre la cooperación a nivel nacional y la intervención creciente en las entidades federativas y municipales.

**Cuadro 6**  
**PNUD-México Área de Gobernabilidad Democrática**  
**Propuesta de Esquema de gestión**

Fortalecimiento de Instituciones democráticas			
		Función electoral	Función sustantiva
Niveles de intervención	Nivel nacional	Administración de	Protección de programas sociales
	Nivel estatal	procesos electorales	Desarrollo de políticas de inclusión (económicas/sociales)
	Nivel local	Política Partidaria Acción ciudadana	Monitoreo y evaluación de resultados
EJES TRANSVERSALES	Promoción de la Igualdad Étnica y de Género		
	Ciudadanía activa: Participación, transparencia y rendición de cuentas		
	Cierre de brechas socioterritoriales: Descentralización y equidad		

Fuente: Elaboración propia

#### 5.4. Efectos del área de Gobernabilidad Democrática: consideraciones prospectivas

Para enfrentar los riesgos de discontinuidad y asegurar el fortalecimiento de políticas de Estado congruentes con los objetivos estratégicos de la nueva administración es recomendable la realización de un ejercicio de análisis pormenorizado para cada uno de los proyectos en curso.

Este análisis deberá tener en cuenta los siguientes elementos:

- Estado de desarrollo del proyecto: actividades realizadas y pendientes
- Balance de resultados: aporte del proyecto a los objetivos planteados para su ejecución
- Prioridades de gestión en la fase de transición 2012
- Posibilidades de continuidad: Análisis de stakeholders. (nuevas autoridades; sociedad civil, contrapartes técnicas de los proyectos y medios o formadores de opinión).

Para el análisis de stakeholders de cada uno de los proyectos se puede recurrir a una fórmula recomendada por el PNUD ([http://ppmtoolkit.undp.org/1c\\_Stakeholder\\_Analysis\\_Tool.cfm](http://ppmtoolkit.undp.org/1c_Stakeholder_Analysis_Tool.cfm)) y que sintetizamos a continuación:

**Cuadro 7**  
**Propuesta de Análisis de stakeholders**

Stakeholder	Interés en el proyecto	Efecto del proyecto en el Stakeholder	Influencia del stakeholder	Actitud del stakeholder	Estrategia para obtener apoyo o reducir obstáculos

Un paso siguiente consistiría en la identificación de innovaciones que puedan identificarse por ejemplo, alrededor de una combinación de la experiencia actual con los tipos de producto que ofrece el PNUD. Siguiendo el modelo propuesto por Székely los productos se clasifican en seis categorías:

- Apoyo en la definición de políticas públicas: consisten en documentos y publicaciones oficiales que fijan la posición de la institución sobre un tema, y con ello contribuyen a la definición de la orientación de política correspondiente.
- Insumos para la orientación y diseño de políticas públicas: incluyen datos, índices e información estadística que sirve para priorizar y diagnosticar, y por lo tanto, para definir la manera y el momento de atender algún problema específico.
- Apoyo para la ejecución de programas y acciones: ofrecen apoyo técnico, soporte operativo o asesoría para llevar a cabo alguna acción previamente definida por las autoridades gubernamentales, y por lo tanto, tienen naturaleza y características diversas que se adaptan al caso particular en referencia.
- Capacitación sobre políticas y acciones: ofrecen información estructurada sobre un problema en particular, que alimenta la toma de decisiones.
- Capacitación en gestión pública: otorgan información y conocimientos para desarrollar habilidades en la gestión pública.
- Administración y dispersión de fondos y presupuestos: ofrecen apoyo administrativo y logístico para la operación de programas públicos, incluyendo la gestión financiera de acciones y programas.

Aplicando la propuesta a cada uno de los tres efectos del Área de Gobernabilidad Democrática objeto de esta evaluación se pueden proponer, a modo de exploración prospectiva acciones y productos de acuerdo con el cuadro siguiente:

**Cuadro 8**  
**Propuesta de acciones y productos para el area de Gobernabilidad Democrática**

Productos	Efecto 8	Efecto 9	Efecto 10
Apoyo en la definición de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigaciones que sistematicen las experiencias de incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas a nivel nacional y estatal (buenas prácticas y lecciones aprendidas)</li> <li>- Publicaciones que presenten metodologías de incorporación del género a las políticas públicas</li> <li>- Desarrollo de protocolos para implementar la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (procuración de justicia, seguridad pública, atención psicológica, etc.)</li> <li>- Investigaciones que sistematicen las experiencias de participación política de las mujeres indígenas</li> <li>- Documentos metodológicos orientados a promover la participación de mujeres indígenas en espacios de representación política, elaborados en castellano y en lenguas indígenas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Continuidad en la publicación de reflexiones institucionales de PNUD México y sus socios sobre la evolución de la democracia en el país, la construcción de la ciudadanía, el fortalecimiento de las capacidades del estado y la rendición de cuentas.</li> <li>- Financiamiento de investigaciones interdisciplinarias y eventos académicos que abonen en el mismo sentido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sistematización de la experiencia de gestión tripartita gobierno, cooperación y sociedad civil para la ejecución de políticas públicas.</li> <li>-Propiciar estudios sobre la evolución, papel y actuación de la sociedad civil, en el nuevo contexto político.</li> <li>- Promover estudios diagnósticos sobre el funcionamiento y efectividad de los espacios de participación ciudadana formalmente establecidos.</li> <li>-Analizar y sistematizar las experiencias de gestión independiente y asociativa de actores no gubernamentales dirigidas a mejorar la gestión pública y la implementación de políticas públicas.</li> </ul>
Insumos para la orientación y diseño de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesoría para la implementación de sistemas estatales de indicadores de género y etnia</li> <li>- Asesoría para la implementación de sistemas estatales de indicadores de violencia y acceso a los servicios de atención</li> <li>- Asesoría para la implementación de sistemas estatales de indicadores de participación política de las mujeres y de las personas indígenas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Difusión y asesoría en el uso de la información obtenida en los proyectos orientados a profundizar la transparencia y la rendición de cuentas.</li> <li>- Sistematización y publicación de las experiencias de observación electoral en México y el extranjero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Profundización conceptual y metodológica que permita diferenciar la acción pública para: promover el ejercicio pleno de la ciudadanía los derechos políticos y la participación de las personas y aquellas focalizadas en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de incidencia de las organizaciones.</li> <li>-Asesorar y apoyar a la institucionalidad pública tanto federal como estatal para la generación de espacios reales de participación ciudadana.</li> <li>-Dar a conocer experiencias y metodologías de trabajo</li> </ul>

			fuera de la gestión pública pero a favor de la mejora de la misma.
Apoyo para la ejecución de programas y acciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesoría para la elaboración de un sistema nacional de indicadores de igualdad de género y acceso de las mujeres a servicios de atención a la violencia que permita el monitoreo y facilite información georeferenciada para la implementación de la alerta de violencia de género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Continuidad en los programas de observación electoral, en colaboración con el gobierno mexicano y los organismos de la sociedad civil.</li> <li>- Asesoría para la instrumentación de programas de transparencia y rendición de cuentas en las diversas entidades federativas de México</li> <li>-Ampliación y asesoría de los proyectos de mejora de la gestión para los gobiernos estatales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuidad de la promoción de los esquemas de ejecución con la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, como socios estratégicos en las intervenciones.</li> <li>-Asesoría, mejora y actualización de metodologías y herramientas de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones.</li> <li>-Herramientas para la auditoría ciudadana de la gestión pública.</li> <li>-Proponer esquemas y metodologías de implementación de políticas en esquemas novedosos de ejecución: con sociedad civil o desde la sociedad civil pero a favor de la gestión pública.</li> </ul>
Capacitación sobre políticas y acciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Espacios de intercambio con especialistas internacionales para el diseño de políticas y acciones orientadas a fortalecer la organización de las mujeres indígenas</li> <li>- Espacios de intercambio entre expertas/os internacionales y nacionales para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de igualdad de género</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Espacios de intercambio nacional e internacional sobre mejoría de la gestión pública, observación electoral, sistemas de información y gestión gubernamental y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones formativas que permitan el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil para la incidencia política, auditoría ciudadana, gestión administrativa, transparencia, rendición de cuentas, redes institucionales, entre otros.</li> <li>-Intercambios de experiencias en temas como alianzas gobierno-sociedad civil, así como los temas supra citados.</li> <li>-Socializar los resultados de la implementación de programas y proyectos previos que sirvan de ejemplo para otras iniciativas públicas.</li> </ul>
Capacitación en gestión pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de habilidades de liderazgo para mujeres indígenas</li> <li>- Espacios de intercambio (foros, seminarios) que permitan compartir las experiencias de participación política de las</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Organización, en México y el extranjero, de talleres orientados a la mejoría de las habilidades de administración para funcionarios/as electorales federales, estatales y locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento institucional (gestión política y administrativa) para la gestión mancomunada o asociativa con los programas federales o estatales, incidencia política, capacidad</li> </ul>

	<p>mujeres indígenas y que potencien la organización local, regional y nacional de las mujeres indígenas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuar la capacitación a servidores y servidoras públicas estatales orientada a desarrollar habilidades para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a redes de capacitación en la gestión pública orientada a la mejoría de la gobernabilidad democrática</li> </ul>	<p>organizativa, estrategias de comunicación, auditoría ciudadana, entre otros.</p>
<p>Administración y dispersión de fondos y presupuestos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuar la asesoría técnica para la gestión y administración de recursos de los Programas de Transversalidad (para mecanismos estatales de género)</li> <li>- Apoyo logístico en la organización de seminarios, foros, talleres.</li> </ul>	<p>Asesoría en la gestión de recursos materiales, financieros y humanos en programas y proyectos de observación electoral, rendición de cuenta y mejoría de las capacidades estatales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Continuidad y asesoría en la gestión de programas y proyectos que involucren a las organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>-Replicar esquemas de manejo y gestión de recursos financieros asociados a proyectos ya desarrollados a nuevas iniciativas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia

#### 5.4.1. Los desafíos cardinales: reforma política e inseguridad

Desde 2009, el tema de la reforma política ha sido objeto de debate entre los diversos actores de la política en México. Tras varios años de debate, el 20 de abril de 2012, la Cámara de Diputados aprobó con 279 votos a favor, 19 en contra y tres abstenciones, la minuta del Senado en materia de reforma política, que reforma el artículo 35 de la Constitución. La reforma está en proceso de ratificación por la mitad más uno de los 31 gobiernos estatales, para poder ser turnada a su publicación por el Ejecutivo en el Diario Oficial de la Federación. Entre los temas aprobados en la reforma destacan las candidaturas independientes, la consulta popular y la sustitución presidencial en caso de ausencia absoluta. El Congreso rechazó la revocación de mandato, el establecimiento de una constitución para el Distrito Federal, el presupuesto participativo y el veto al Presupuesto de Egresos. Sin duda, el aspecto más polémico de la reforma fue el rechazo a la reelección de legisladores y presidentes municipales (la reelección presidencial no fue planteada por ningún partido político), ya que muchos observadores consideran que la no reelección propicia una falta de rendición de cuentas.

En las campañas presidenciales, el tema de la reforma política ha reaparecido esporádicamente. Por ejemplo la candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota, ha asegurado que, de ganar la presidencia, impulsará una reforma política que permita la creación de partidos municipales, así como la reelección de presidentes municipales. En su plataforma, el candidato de las izquierdas, Andrés Manuel López Obrador, plantea terminar con el régimen presidencial, otorgando nuevas

El PNUD tiene muchos nichos que podemos ofrecer desde el área de gobernabilidad, por ejemplo el área de justicia, el tema de seguridad ciudadana (fuera del ámbito de la justicia) son dos temas que se cruzan pero pueden ser trabajados de manera separada. Creo que podríamos trabajar con las instituciones democráticas: partidos políticos, el Congreso, otras entidades que tengan que ver con esa lógica. (Funcionaria PNUD)

atribuciones al Congreso en la conformación y supervisión del gobierno; igualmente propone que el Presidente de la República se someta, a los tres años de su gestión, al principio de revocación del mandato. Por su parte, el candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, ha propuesto eliminar 100 de los 200 diputados plurinominales así como introducir una cláusula de gobernabilidad que otorgaría mayoría absoluta al partido que obtenga 30% de los votos; ambas propuestas pretenden poner fin a los gobiernos divididos que México ha vivido desde 1997.

Las tres candidaturas coinciden en no plantear de nuevo el tema de la reelección legislativa y municipal. En términos de prospectiva, las propuestas de reforma política del PRI serían más factibles de aprobarse en caso de que ese partido obtuviera la Presidencia y la mayoría absoluta en el Congreso, un escenario que no se puede descartar por completo. En cambio, el triunfo de López Obrador o Vázquez Mota difícilmente se harían acompañar por una mayoría absoluta de sus partidos en el Congreso, por lo cual sus propuestas de reforma política tendrían escasas posibilidades de prosperar.

El PNUD puede explorar una intervención sustantiva en esta materia, sustentada en su amplia experiencia nacional y en reconocidas experiencias de apoyo a la reforma política en otros países, por ejemplo en el caso de Colombia durante la segunda administración del Presidente Alvaro Uribe. Puede desarrollar contribuciones basadas en la generación de documentos de posición en acompañamiento a los debates legislativos y puede desempeñar una amplia influencia en la adecuada incorporación de actores de la sociedad civil en el debate, así como en la inclusión de la agenda de los derechos y la inclusión, en particular para beneficio de las mujeres y los pueblos indígenas. Puede actuar como ente autónomo, equidistante de poderes públicos o actores políticos o, como en el caso de Colombia, en el corazón mismo del proceso legislativo. Para potenciar intervenciones en este campo es recomendable la consulta previa a entidades multipartidarias como el IFE y el legislativo federal.

En relación con tema de la inseguridad y la violencia criminal aunque todos los candidatos de oposición coinciden en criticar la estrategia del presidente Felipe Calderón en el combate al crimen organizado, será difícil que el triunfo del PRI o del PRD propicien, en automático, un cambio en la política del gobierno panista.

En reiteradas ocasiones, y a pesar de los rumores de que un eventual gobierno del PRI pactaría con el crimen organizado, Peña Nieto ha señalado que reajustará la estrategia actual, mediante la profesionalización y el equipamiento de los policías; el incremento de 36 000 a 50 000 miembros de la Policía Federal, y la creación de una Gendarmería Nacional y de cuerpos unificados en las policías estatales con mejor equipamiento, preparación y coordinación que las actuales policías estatales y municipales. Por su parte, Andrés Manuel López Obrador ha manifestado que, de ser electo presidente, dará continuidad a la lucha contra el crimen organizado, pero instrumentará cambios radicales; el combate a la corrupción, un seguimiento más eficiente de la lucha contra la delincuencia y un mayor combate al lavado de dinero. Desde luego, la candidata panista ha reiterado que no negociará con los cárteles del narcotráfico y ha tomado como bandera de

campaña la posibilidad de castigar con severidad a los mandos políticos que se involucren con los grupos delictivos.

En vista de lo anterior, no parece visible un escenario en el cual las fuerzas armadas puedan ser retiradas, en el corto plazo, del combate al crimen organizado.

El PNUD puede contribuir en el enfrentamiento con la violencia y la criminalidad creando condiciones de mayor transparencia y acceso a la información y propiciando espacios de discusión, debate y diálogo nacional. Aquí las destrezas institucionales desarrolladas en el país para el diálogo entre actores gubernamentales y civiles son esenciales, pero al mismo tiempo pueden potenciarse experiencias de diálogo y concertación nacional desarrolladas en otros países. Igualmente, el PNUD dispone a nivel internacional de una notable experiencia en el análisis y las recomendaciones de política en materia de seguridad ciudadana y combate a la delincuencia, entre las que destacan recientemente, el informe regional centroamericano de desarrollo humano. Quizá sea aconsejable, dada la magnitud y gravedad de la situación, intentar una aproximación de escala estatal.

#### 5.4.2. Cooperación México-PNUD a la luz de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo

El futuro de la cooperación entre PNUD y México no sólo depende de los programas ya establecidos y en operación, sino también del entramado legal de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) de México.

El 6 de abril de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). Esta Ley se había promovido desde 2007 por parte de la fracción priísta en el Senado de la República. El proyecto sufrió distintas modificaciones en la Cámara Alta, antes de ser enviada a la Cámara de Diputados. En 2011 esa instancia aprobó la LCID con 369 votos a favor y cuatro abstenciones. En consonancia con las disposiciones de la LCID, el 28 de septiembre de 2011 inició sus labores la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID), órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores. También se encuentra en proceso de aprobación el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID).

La insistencia de un sector de la clase política por institucionalizar una agencia de cooperación internacional en México se presenta como un buen augurio para los trabajos del PNUD en el país. La amplia votación en favor de la LCID pareciera ilustrar, en principio, una generosa coalición política y social en pro de una mayor participación de México en materia de cooperación internacional. Sin embargo, esta situación dista de ser un hecho contundente. La escasez de pronunciamientos en materia de política exterior en las campañas presidenciales impide percibir con suficiente claridad la futura evolución de la CID y su relación con el PNUD. Es seguro que el tema no desaparecerá de la agenda de la política exterior de México, pero queda por ver su relevancia en el futuro gobierno.

Un triunfo del PRI en las elecciones federales podría propiciar una mayor atención a la cooperación internacional, pues fue precisamente ese partido el que propició, en 1988, que la CID

se elevara como uno de los principios de política exterior, consagrados en el artículo 89 de la Constitución; además, fueron los expertos en asuntos internacionales de ese partido quienes dieron seguimiento a la aprobación de la LCID. Para una izquierda triunfante, la CID podría significar una buena oportunidad de articular acciones colectivas con organismos multilaterales y gobiernos de ideología similar en América Latina, hecho que legaliza la LCID al disponer que esa región debe ser prioritaria para la CID mexicana. La permanencia del PAN en el poder implicaría un perfil relativamente estable de la CID como tema de política exterior, aunque subsumida a las prioridades de seguridad nacional, migración, combate al crimen organizado y relación con Estados Unidos.

En cualquier caso, un buen termómetro para medir los alcances de la voluntad de cooperación internacional de México serían los presupuestos asignados por el Ejecutivo y el Congreso a las actividades relacionadas con la CID mexicana.

## Referencias

Cisneros, Isidro (2004). "Derechos Humanos de los pueblos indígenas en México. Contribución para una ciencia política de los derechos colectivos", Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

CONEVAL (2011) *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010

INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, tercer trimestre 2011

Huntington, Samuel. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1992.

Núñez, Violeta (2011). "Política en materia indígena 2006-2011: un recuento de su acción", en Revista REDPOL, Número 3.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.

\_\_\_\_\_ (2006) *Common Country Assessment*. México.

\_\_\_\_\_ (2007) *Plan de iniciación para el establecimiento de una instancia internacional de Capacitación e Investigación Electoral*", México. 15 de mayo de 2007.

\_\_\_\_\_ (2007) *Proyecto de documento del Programa para México (2008-2012). Segundo período ordinario de sesiones de 2007*

\_\_\_\_\_ (2008) *Informe de Actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. Desarrollo Humano para vivir mejor*.

\_\_\_\_\_ (2008) *Anexo 1 - Matriz PNUD México – CPAP 2008-2012*

\_\_\_\_\_ (2008) *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDAF MÉXICO 2008-2012*

\_\_\_\_\_ (2008). *Plan de acción del Programa Nacional (PAPN) entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

\_\_\_\_\_ (2009) *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los resultados de desarrollo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. One United Nations Plaza New York.

\_\_\_\_\_ (2010) Nuestra Democracia. Secretaría General De La Organización De Los Estados Americanos.

\_\_\_\_\_ (2012) Informe sobre Desarrollo Humano México 2011.

\_\_\_\_\_ (s.f.p) Medio Siglo de Desarrollo Humano en México

Revista Sociedad en Movimiento. (2009) “Las Organizaciones de la Sociedad Civil”.

Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas (2010). Línea Basal de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Chiapas.

Sistema de Naciones Unidas. (2006) Common Country Assessment. CCA MÉXICO 2006

Zúñiga Espinoza, Nicolás (2010) “Transferencias condicionadas e impuesto predial para los municipios de Sinaloa, México”, en *Dimensión económica*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Vol. 1, núm. 3, mayo-agosto de 2010

## **Páginas Web**

CDI. Los Pueblos Indígenas de México en:

[http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1387&Itemid=24](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1387&Itemid=24)

Informes de gobierno del Estado de Chiapas en:

<http://www.informe.chiapas.gob.mx/quinto-informe>

INEGI,

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/poblacion/default.aspx?tema=me&=20>, 2011.

Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, *Cómputo distrital correspondiente a la elección para gobernador del Estado*,

[http://www.ieeoax.org.mx/acuerdos/2010/computogobernador\\_2010.pdf](http://www.ieeoax.org.mx/acuerdos/2010/computogobernador_2010.pdf), 7 de julio de 2010.

Gobierno del Estado de Oaxaca, Boletín de prensa “Gobierno de Cué practica un ejercicio más democrático del poder y hace uso eficiente de los recursos: ONU”,

<http://www.oaxaca.gob.mx/?p=9670>, 26 de septiembre de 2011.

[www.construye-t.org.mx](http://www.construye-t.org.mx)

PNUD

<http://www.undp.org.mx/spip.php?article50>

[http://ppmtoolkit.undp.org/1c\\_Stakeholder\\_Analysis\\_Tool.cfm](http://ppmtoolkit.undp.org/1c_Stakeholder_Analysis_Tool.cfm)

## Entrevistas realizadas

Antoni, Diego. Director Programa Gobernabilidad Democrática. PNUD-México. Entrevistado el 17 de febrero de 2012.

Aguilar de Sabines, Isabel. (Presidenta del DIF Chiapas). Entrevistada el 27 de febrero 2012.

Berthin, Gerardo. PNUD Sede Regional Panamá. Entrevistado el 22 de marzo de 2012.

Bohórquez, Eduardo. Director Ejecutivo Transparencia Mexicana. Entrevistado el 8 de marzo 2012.

Bonfil, Paloma. Consultora Gimptrap. Entrevistada el 29 de febrero 2012.

Bucio, Ricardo. Presidente CONAPRED. Entrevistado el 14 de marzo 2012

Cárdenas, Raymundo. Titular de la coordinación estratégica para el Desarrollo de Zacatecas y Presidente de la Junta de Proyectos. Entrevistado el 5 de marzo 2012.

Cariño Sarabia, María Pilar. Punto Focal IPRO-Chiapas. Entrevistada el 28 de febrero de 2012

Carrillo Poblano, Manuel. Coordinador de Asuntos Internacionales-Instituto Federal Electoral, IFE. Entrevistado el 5 de marzo de 2012.

Castañeda, Itzá. Ex asesora principal en género PNUD. Entrevistada el 1 de marzo 2012

Castañón Canals, Blanca. Espiral por la vida, A.C. Construye-T Oaxaca. Entrevistada el 27 de marzo de 2012

Cejudo, Guillermo. Centro de Investigación y Docencia Económicas/México Estatal, entrevistado el 16 de febrero de 2012

Chávez, Adrián. Encargado de Proyectos y programas INMUZA. Entrevistado 6 de marzo de 2012

Contreras Flores, Roberto. Asesor SEP- Construye T. Entrevistado jueves 8 de marzo 2012.

Curzio, Leonardo. Conductor, Noticiero Enfoque, NRM Comunicaciones. Entrevistado el 2 de marzo de 2012.

Del Jurado, Fabiola. CONAMI. Entrevistada el 1 de marzo de 2012

Del Olmo, Marisse. Directora de Cooperación Técnica y Acuerdos Internacionales. Entrevistada el día 8 de marzo de 2012.

De la Torre, Rodolfo. Director del Informe de Desarrollo Humano PNUD. Entrevistado del día 7 de marzo de 2012.

Espinosa Ochoa, Verónica. Directora Ejecutiva Artistas por la Calle A.C. Entrevistada el día 27 de marzo de 2012.

Flores Jiménez, Jesús colaborador del Sr. Raymundo Cárdenas y parte del equipo de implementación del SIGOB. Entrevistado el 5 de marzo 2012.

García López, Blanca Lilia. Directora General Adjunta de Relaciones Internacionales y Proyectos Especiales. Entrevistada 8 de marzo 2012

García, Paola. Encarga de Monitoreo y Evaluación de la Unidad de Sociedad Civil PNUD. Entrevistada 7 de marzo de 2012.

García Morales, José Antonio. Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental, Gobierno del Estado de Oaxaca. Entrevistado el 27 de marzo de 2012.

González Inguanzo, Rodrigo. Coordinador de Tecnología y encargado de la implementación técnica del SIGOB. Entrevistado el 5 de marzo 2012.

González Nava, José María. Secretario de Planeación y Desarrollo Regional. Entrevistado martes 5 de marzo 2012.

Guzmán, Patricia. Subsecretaría de la Secretaría de la Mujer de Chiapas. Entrevistada el 28 de febrero de 2012.

Hernández Herrera, Esaú. Secretario General de Gobierno Zacatecas. Entrevistado el 5 de marzo de 2012.

Jaime Treviño, Edna. Directora General, México Evalúa. Entrevistada el 1 de marzo de 2012.

Lara Flores, Omar Antonio. Administrador de la parte informática del SIGOB. Entrevistado el día 5 de marzo de 2012.

Lague Balderas, Javier. Seguimiento de las Acciones del Gabinete de la Secretaría Técnica. Entrevistado el 5 de marzo de 2012.

López, Ana María. Gerente del Programa de Gobernabilidad Democrática PNUD. Entrevistada el 17 de febrero de 2012.

López, María de la Paz. ONU Mujeres. Entrevista 24 de febrero 2012

Luna Ramos, Jorge Alejandro. Magistrado Presidente, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Entrevistado el 17 de febrero de 2012.

Magaña, Cristina. Coordinadora Proyecto Distritos Electorales PNUD. Entrevistada el 8 de febrero de 2012

Martin, Cristina, Asesora Principal en Sociedad Civil PNUD. Entrevistada el miércoles 7 de marzo, 2012

Martínez, Ramón. Director Ejecutivo Foro para el Desarrollo Sustentable A.C. Entrevistado el 27 de febrero de 2012

Martner, Daniel. Organización, capacitación, asesoría, medio ambiente y derecho a la salud AC. Entrevistado el 27 de febrero de 2012

Monroy, Paola. Coordinadora Proyecto TTF Genero PNUD. Entrevistada el 7 de febrero de 2012

Nájera Tijera, César. Director General Adjunto de Planeación y Encargado de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales. Entrevistado el día 8 de marzo de 2012.

Nguyen, Dong. Jubilado -Senior Adviser, Unidad de Observación Electoral PNUD México. Entrevistado el 16 de febrero de 2012.

Ñañez, Rodríguez Angélica. Directora Ejecutiva IMUZA. Entrevistada martes 6 de marzo 2012.

Noto, Gerardo. RBLAC PNUD Regional. Entrevistado el 26 de marzo de 2012.

Ochoa Elías, Fernando. Secretario Técnico de SEPLADER. Entrevistado el 5 de marzo 2012.

Palacios, Paola. Coordinadora del proyecto IPRO. Transparencia Mexicana. Entrevistada jueves 8 de marzo, 2012.

Pérez Duarte, Alicia Elena. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM – consultora. Entrevistada 22 de febrero de 2012

Ramírez Gómez, Félix. Asesor SEP. Entrevistado el día 8 de marzo de 2012.

Ramírez Martha, Alida. Instituto Nacional de las Mujeres. Entrevistada el 23 de febrero 2012

Rivera Saldaña, José Manuel. Secretario Técnico del Gobernador del Estado. Entrevistado el día 5 de marzo de 2012.

Rosas Guerrero, Alejandro. Director General Adjunto de Monitoreo y Encargado de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales. Entrevistado el día 8 de marzo de 2012.

Sacasa, María del Carmen, PNUD México Representante Residente Adjunta. Entrevistada el 16 de febrero de 2012.

Sánchez, Georgina. Colegio de la Frontera Sur, Unidad San Cristóbal. Entrevistada el 27 de febrero de 2012

Torrens, Oscar. Director de la Oficina de PNUD Chiapas. Entrevistado el 27 de febrero 2012

Valle Ochoa, Federico. Consultor Nacional-PNUD. Entrevistado el 28 de febrero de 2012.

Villaseñor, Elio. Director Ejecutivo Iniciativa Ciudadana A.C. Entrevistado el día 8 de marzo de 2012.

Zebadúa, Verónica. CEPAL. Entrevistada el 21 de febrero 2012

Zermeño, Fabiola. EPADEQ-consultora. Entrevistada 2 de marzo 2012

Zuckermann, Yuri. Director General Adjunto de Legalidad y Transparencia de la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia. Entrevistado el 17 de marzo de 2012

Zovatto, Daniel. Idea Internacional. Entrevistado el 17 de marzo de 2012

## **Lista de proyectos. Programa de Gobernabilidad Democrática. PNUD**

PNUD (2005) Pueblos indígenas de México. Por una cultura de información

PNUD (2007) Fortalecimiento de las capacidades para la implementación de la legislación nacional sobre igualdad de género y no violencia contra las mujeres en México.

(PNUD 2007) Plan de iniciación de Iniciación para el establecimiento de una instancia internacional de capacitación e investigación electoral.

PNUD (2008) Calidad de Gobierno y rendición de cuentas

PNUD (2008) Fortalecimiento de la cultura democrática en los distritos electorales indígenas de México

PNUD (2008) Fortalecimiento y construcción de políticas culturales equitativas y diversas en el Distrito Federal

PNUD (2008) Fondos para la aceleración de programas del ONUSIDA. Fondos parte B.

PNUD (2008) Proyecto de apoyo a la observación electoral 2009

PNUD (2009) Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas, México (2009-2012)”

PNUD (2009) “Proyecto de Apoyo a la Observación Electoral 2009”. Informe de actividades y fallo de adjudicación de proyectos

PNUD (2009) Proyecto de plataforma de la información sobre la institucionalización de la política social

PNUD (2010) Igualdad de género, derechos políticos y justicia electoral en México: por el fortalecimiento del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

PNUD (2010) Segunda Etapa de apoyo a los y las jóvenes del nivel medio superior para el desarrollo de su proyecto de vida y la prevención de riesgos.

PNUD (2011) Modelo de Gestión de Política Pública para el fortalecimiento de capacidades para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres del estado de Durango.

PNUD (ND) Sistemas normativos indígenas e intervención del Estado en comunidades indígenas: el rol de la participación política y social con perspectiva de género

PNUD (ND) Fortalecimiento de las capacidades de gestión en el Estado de Zacatecas a través de la implementación del Sistema de Programación y gestión de metas y del Centro de Gestión del Gobernador PNUD/SIGOB.

## Anexos

## Anexo 1: Marco de Resultados y Recursos de la Cooperación del PNUD en México, 2008- 2012

Área Plan Estratégico	Resultados esperados	Productos del Programa	Indicadores de resultado del Programa	Co-participes	Recursos (dólares)
<b>1 - Objetivo Nacional:</b> Reducir la pobreza y la desigualdad mediante un desarrollo económico competitivo, sustentable y equitativo, que genere mayores oportunidades de trabajo sin poner en riesgo al medio ambiente.					
<b>Efecto del MANUD:</b> Fortalecimiento de las capacidades institucionales y personales para emprender políticas y acciones que generen oportunidades de empleo, mantengan o mejoren la calidad del empleo y estimulen el crecimiento, con base en una mayor competitividad sistémica con equidad interpersonal e interregional y conservación de los recursos naturales.					
Reducción de la pobreza	<i>Resultado 1:</i> Las políticas públicas y la sociedad procuran alcanzar los ODM, promover el desarrollo humano y la responsabilidad social	Promoción de "ODM Plus"; Apoyo a la elaboración y difusión de informes de referencia para formular estrategias y políticas públicas pro ODM; IDH nacional y estatales; Programas de desarrollo para pueblos indígenas y localidades con menor IDH, particularmente en la región del Sur-Sureste; Concertación de alianzas público-privadas en torno a la responsabilidad social y al desarrollo en zonas marginadas.	Metas "plus" aprobadas; Dos informes sobre avance hacia los ODM; Número de iniciativas pro ODM; Tres IDH nacionales, cuatro estatales, un IDH región Sur-Sureste y segundo IDH indígena con enfoque de género; Número de iniciativas para pueblos indígenas y localidades con menor IDH; Número de alianzas público-privadas en torno a la responsabilidad social y de iniciativas privadas en zonas marginadas.	Gobiernos estatales, SEDESOL, SE, SEP, SEMARNAT, SFP, Hacienda, SAGARPA, CDI, FIRA, CONACYT, IMCO, COFECO Organizaciones de empleadores, empresas, universidades, OSC, Red de Cooperativas Indígenas, Pacto Mundial, COMPITE, ITESM, Instituto Mora, ICMA; Organismos del sistema de las Naciones Unidas (SNU)	11.500.000
	<i>Resultado 2:</i> Se formulan y aplican políticas para el avance hacia una economía con competitividad social	Diálogos para la formulación de estrategias de desarrollo inclusivo; Uso del Índice de Competitividad Social (ICS); Evaluación de las capacidades estatales para formular estrategias de innovación.	Estrategias de competitividad, ámbitos nacionales, regionales y estatales; Indicadores: competitividad; productividad; empleo y calidad de vida; Uso del ICS.		2.000.000
	<i>Resultado 3:</i> Se generalizan cadenas y procesos productivos sostenibles	Masificación de cadenas productivas inclusivas y alternativas de producción sostenibles a escala regional y de estado; Desarrollo y promoción de nuevas iniciativas de producción sostenibles.	Número de cadenas de producción en operación; Número de organizaciones, redes, proyectos y beneficiarios; Volumen de producción y ventas; Beneficios ambientales comprobados.		15.000.000
Cooperación Sur-Sur	<i>Resultado 4</i> México se consolida como oferente de cooperación	Sistematización y promoción de la oferta mexicana de cooperación; Creación de un Centro Internacional de Capacitación Electoral (CICE); Apoyo a la potenciación del Plan Puebla-Panamá (PPP); Oferta de referencias para estrategias territoriales; Propuestas para la prevención de desastres.	Número de proyectos de cooperación; CICE establecido; Numero de iniciativas en el marco del PPP; Numero de países que han adoptado metodologías de cálculo de datos básicos de referencia y fortalecimiento de cadenas de valor, e iniciativas de respuesta a desastres.	Los anteriores y SRE, CONAPO, IFE, INEGI PNUD, CTPD; Gobierno de España, otras entidades de cooperación bilateral	12.500.000
<b>2 - Objetivo nacional:</b> Garantizar el pleno ejercicio equitativo y universal de los derechos económicos, sociales y culturales					
<b>Efecto del MANUD:</b> Fortalecimiento de las capacidades institucionales, sociales y de las personas, para promover el ejercicio de los derechos humanos, el acceso equitativo a servicios sociales de calidad y la reducción de desigualdades.					
Reducción de la pobreza	<i>Resultado 5</i> Mayor eficacia de las políticas públicas de cohesión y protección social	Evaluación de efectos de las políticas sobre la desigualdad; Evaluaciones de las políticas social y educacional; Estudios diagnósticos y prospectivos sobre los sistemas de protección social.	Número de ajustes en las políticas para la reducción de la desigualdad; Incremento de la calidad de evaluaciones de políticas de cohesión y protección social.	Gobiernos estatales, SEDESOL, SEP, SSA, OSC, IDH, universidades, SNU	3.000.000
<b>3 - Objetivo nacional:</b> Garantizar el disfrute de un ambiente sano y productivo, la conservación del patrimonio natural y la participación en los procesos de desarrollo basados en el aprovechamiento sostenible y equitativo de los recursos naturales.					

Medio ambiente y desarrollo sustentable	<b>Resultado 6:</b> Consolidación de la gestión de políticas públicas y de la ciudadanía para el desarrollo sostenible	Apoyo a la adopción de un programa ambiental integral; Promoción de enfoques ambientales en las políticas; Apoyo a PROÁRBOL; Fortalecimiento de la participación ciudadana y CSA; Políticas de recursos hídricos con enfoque de género.	Programa ambiental integral en ejecución; Presencia transversal del enfoque ambiental en las políticas; Sistema de indicadores de efectos ambientales y sociales de PROÁRBOL; Herramientas de contraloría social.	Gobiernos federal y estatales, SAGARPA, SEDESOL, SEP, SEMARNAT, SSA, CONAFOR, INIFAP, CONAGUA, INCA Rural, INE; Alianza para el Campo, Red de Cooperativas indígenas, OSC; Entidades de cooperación bilateral FMAM, SNU	28.000.000
	<b>Resultado 7:</b> Fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales de adaptación y mitigación del cambio climático y de prevención de riesgos de desastres	Estrategias de adaptación al cambio climático y mitigación; Estrategia de Acción Climática y Cuarta Comunicación Nacional; Manejo local de riesgos de desastres en municipios en situación crítica con enfoque multicultural y de género; Protección contra riesgos de desastres en proyectos de producción sostenibles.	Publicación y difusión de la Cuarta Comunicación Nacional; Número y efectos de acciones de adaptación y mitigación; Número de planes de gestión de riesgos de desastre; Número de sistemas de alerta temprana y de organizaciones locales de prevención y manejo de desastres.		14.000.000
<b>4 - Objetivo nacional:</b> Garantizar el acceso equitativo y no discriminatorio a la justicia, fortalecer el Estado de derecho y garantizar la seguridad ciudadana.					
<b>Efecto del MANUD:</b> Se eliminan las prácticas discriminatorias y se aplican políticas que aseguran el ejercicio de los derechos civiles y fortalecen el acceso a la justicia y la seguridad ciudadana.					
Principios operacionales para la eficacia del desarrollo	<b>Resultado 8:</b> Fortalecimiento de las políticas públicas para la igualdad de género y étnica	Apoyo a la armonización de leyes federales y estatales sobre igualdad de género, no violencia contra las mujeres y garantía de justicia; Seguimiento de la aplicación de políticas de igualdad de género y promoción de pueblos indígenas; Marcos analíticos e indicadores sobre desigualdad por motivos de género y étnicos; Uso de éstos en las acciones de cooperación.	Número y efectos de acciones de sensibilización, capacitación y concertación sobre igualdad de género y étnica; Actualización de indicadores; Porcentaje de adelanto en la armonización normativa para cumplir con las leyes sobre igualdad de género; Proyectos del PNUD incluyen perspectiva de género y étnica.	Gobiernos y legislaturas federal y estatales, SEDESOL, INMUJERES, dependencias locales de la mujer, CNDH, CDI, CEAMEG e INEGI OSC, SNU	15.000.000
<b>5 - Objetivo nacional:</b> Consolidar la democracia para la vigencia de los derechos mediante la participación efectiva de la sociedad; fortalecimiento institucional acorde con la pluralidad política, social y cultural					
<b>Efecto del MANUD:</b> Se han fortalecido la diversidad y el carácter multiétnico de la ciudadanía; se cuenta con marcos normativos, institucionales y de políticas públicas capaces de incorporar las demandas ciudadanas, y con una gestión pública más eficiente y transparente en un marco democrático.					
Gobernabilidad democrática	<b>Resultado 9:</b> Se ha incrementado la calidad de las instituciones democráticas y de sus servicios	Apoyo a los sistemas electorales federal y estatales; Profesionalización del Poder Legislativo; Promoción de la representación política de mujeres y pueblos indígenas; Promoción de buenas prácticas para la seguridad ciudadana; Fortalecimiento de las capacidades de gestión y concertación de los estados y municipios; Instrumentos para mejorar el diseño y el funcionamiento de los programas sociales.	Normas electorales aprobadas. Sistema de indicadores de equidad de procesos electorales; Mejoramiento de 10% en la equidad de la representación política de mujeres y comunidades indígenas; Modelos de planeamiento y gestión del desarrollo regional y local; Diagnósticos de vulnerabilidad de programas sociales y aplicación de instrumentos para su protección.	Gobiernos y legislaturas federal y estatales, entidades autónomas y no centralizadas (IFE, IFAI, órganos reguladores, instituciones de evaluación, otros), Secretarías de Estado y programas sociales en ámbitos federal, estatal y local, Partidos políticos, OSC, medios de comunicación, División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, SNU	17.000.000
	<b>Resultado 10:</b> Fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía	Reflexión y observación de la calidad de los mecanismos cívicos; Fortalecimiento de la cultura y las capacidades de diálogo en la sociedad y los medios de comunicación; Fortalecimiento de las capacidades de participación en políticas públicas; Fortalecimiento de la capacidad de participación en el espacio público por la comunidad mirante	"Observatorio sobre ciudadanía" por grupos de edades, géneros y étnicos, y sobre "medios de comunicación y desarrollo de la democracia", "transparencia de la administración pública", y "protección de los programas sociales" en funcionamiento; Efectos del "Diálogo Democrático Nacional"; Estudios de las redes asociativas en México y los Estados Unidos y de		3.000.000

## Anexo 2. Matriz de evaluación por efectos.

### EFECTO 8: FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y ÉTNICA

PROYECTOS/ Aspectos	Sistema normativos indígenas e intervención del Estado en comunidades indígenas: el rol de la participación política y social con perspectiva de género	Fortalecimiento de Capacidades para la implementación de la Legislación Nacional sobre Igualdad de Género y no Violencia contra las Mujeres en México.	Fondos para la aceleración de programas del ONUSIDA parte B	Igualdad de género, derechos políticos y justicia electoral en México: por el fortalecimiento del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.	Modelo de Gestión de Políticas Públicas para el Fortalecimiento de capacidades para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el Estado de Durango.	Prevención del conflicto, desarrollo de acuerdos y construcción de paz para personas internamente desplazadas.	Pueblos indígenas de México: por una cultura de la información
<b>Demanda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incentivar la participación política y social de las mujeres indígenas.</li> <li>Incorporación de las mujeres indígenas en la vida política y social dentro de sus comunidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La falta de institucionalización y transversalización de la igualdad de género en las políticas públicas.</li> <li>Garantizar acceso equitativo y no discriminatorio a la justicia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevenir y controlar, la pandemia del VIH/SIDA y otras ITS en el Estado de Chiapas.</li> <li>Contribuir a la prevención del VIH/SIDA y otras ITS en el Estado de Chiapas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eliminar obstáculos que impiden el pleno goce y disfrute de los derechos políticos y electorales de las mujeres</li> <li>Incentivar la participación de las mujeres en la actividad política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducir las brechas de desigualdad en el estado de Durango.</li> <li>Generar capacidades institucionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Colaborar en la restitución del acceso a la justicia de las personas desplazadas internamente y contribuir a combatir la pobreza y exclusión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de información sobre las culturas indígenas que viven en el país.</li> <li>Generar una cultura de la información sobre los temas indígenas.</li> </ul>

Beneficiarios	<p>Pueblos y comunidades Indígenas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones de mujeres indígenas</li> <li>• Institutos Estatales de la Mujeres.</li> <li>• Instituto Electoral Federal (IFE)</li> <li>• Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)</li> <li>• Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)</li> </ul>	<p>Mujeres y hombres del país.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional de las Mujeres</li> <li>• Secretaria de Educación</li> <li>• Secretaria de Salud</li> <li>• Institutos Estatales de las Mujeres</li> <li>• SEGOB</li> <li>• Gobiernos estatales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidades indígenas</li> <li>• migrantes</li> <li>• Refugiados/as</li> <li>• solicitantes de asilo y personas con necesidades de protección internacional</li> <li>• Organizaciones sociales.</li> <li>• (COESIDA-Chiapas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunales de justicia de las 32 entidades federativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las mujeres del estado de Durango.</li> <li>• El Instituto de mujeres del estado de Durango</li> <li>• Organizaciones de la Sociedad Civil</li> <li>• Funcionarios y funcionarias del Gobierno del Estado de Durango</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 13 comunidades con personas desplazadas y 676 familias en situación de desplazamiento de 8 municipios de la región de Los Altos, Selva, Norte y Centro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La población indígena</li> <li>• Académicos/as,</li> <li>• CDI</li> <li>• Gobierno Estatales</li> <li>• Población en general interesada en el tema</li> </ul>
Alcance	<p>En la primera fase los distritos electorales uninominales con 40% o más de población indígena</p> <p>En la segunda fase Oaxaca, Chiapas y San Luis Potosí</p>	<p>A nivel Federal, las Secretarías de Educación, Salud y Gobernación</p> <p>A nivel estatal, los estados de México, Guerrero, Zacatecas, Chiapas y Oaxaca.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios de Estado de Chiapas: Tonalá, Tapachula, Huixtla, San Cristóbal de las Casas, Ocosingo y Chenalhó</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los estados de Yucatán, Puebla y Sinaloa. Morelia, Guadalajara y el DF.</li> </ul>	El estado de Durango	Chiapas	Pueblos y comunidades indígenas.
Resultados y Productos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reflexiones del Seminario Regional sobre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serie Tejiendo Igualdad: - Recomendaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres de capacitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda de armonización legislativa en</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herramientas metodológicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a la justicia penal para la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de información de indicadores</li> </ul>

	<p>Gobiernos Locales y Pueblos Indígenas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Memoria del Seminario Internacional sobre la Participación Política y Liderazgo de las Mujeres Indígenas en América Latina.</li> <li>• Publicación titulada “Los Espacios Conquistados”</li> <li>• Diagnóstico de de 5 países latinoamericanos (Guatemala, Perú, Ecuador, Bolivia, Nicaragua)</li> <li>• Diagnóstico sobre la situación de los servicios municipales y la representación indígena en tres municipios de Chiapas.</li> <li>• Mapeo de liderazgo político de mujeres</li> </ul>	<p>para la implementación de la legislación en igualdad de género y no violencia contra las mujeres para el sector salud y para el sector educación, a nivel federal y para los estados de México, Zacatecas y Guerrero)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdad de género y derecho de las mujeres a una vida libre de violencia: Guía para el monitoreo ciudadano. Para los estados de Guerrero, Estado de México y Zacatecas.</li> <li>• Propuestas de armonización legislativa a nivel federal y para los Estados de México, Guerrero, Zacatecas y Chiapas</li> <li>• Manual de transverzalización del género, para</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de vigilancia epidemiológica.</li> <li>• Materiales de difusión.</li> </ul> <p>Para garantizar el éxitos del proyecto se debe de contar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información fidedigna y actualizada del sobre la epidemia, desglosados por sexo.</li> <li>• Fortalecer la coordinación entre las diferentes instituciones que atiende el tema.</li> </ul> <p>Para considerar exitosa la estrategia se deberá Capacitar a la mayor cantidad de población objetivo posible, sobre el VIH/SIDA y demás ITS</p> <p>Este programa</p>	<p>cinco circunscripciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Foros.</li> <li>• Integración de la red a favor de los derechos políticos de las mujeres.</li> <li>• Clínicas sobre derechos políticos de las mujeres</li> <li>• Producto de investigación y recomendaciones .</li> <li>• Difusión sobre la labor de las clínicas.</li> <li>• interinstitucional.</li> <li>• Encuentros de intercambio de experiencias y visibilidad.</li> </ul> <p>Para que la estrategia se considere exitosa, la información generada, debe dotar de instrumentos a los/as actores políticos para garantizar los derechos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitaciones</li> <li>• Protocolos de acción para la APE</li> <li>• Sistema de Estadísticas sobre Violencia de Género</li> <li>• Programa estatal para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.</li> </ul> <p>Para que el proyecto sea exitoso, se deberá de contar con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Herramientas metodológicas</li> <li>• Información desagregada por sexo</li> <li>• Cartografía social</li> <li>• Bases de datos</li> </ul> <p>Este programa se encuentra alineado con la prioridad 4 del UNDAF y con el eje 3 del PND 2007-2012</p>	<p>población desplazada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.</li> <li>• Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas.</li> <li>• Mejorar en las condiciones de vida y salud de las poblaciones desplazadas.</li> <li>• Proyecto para crear iniciativa de ley de desplazamiento interno en el Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios especializados</li> <li>• Talleres</li> <li>• Seminarios internacionales</li> <li>• Monografía “Los Pueblos Indígenas de México”</li> </ul> <p>Para que el proyecto se considere exitoso se debe de alentar a la población indígena a apropiarse del conocimiento generado.</p> <p>Este proyecto se encuentra alineado con la prioridad 4 del UNDAF y con el eje 3 del PND 2007-2012</p> <p>El PNUD aporta al proyecto lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soporte técnico de recursos nacionales e internacionales del Sistema de Naciones Unidas.</li> <li>• Diseño del proyecto</li> <li>• Administración del</li> </ul>
--	---	--	---	---	---	--	--

	<p>indígenas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documental en formato de Cine, sobre la participación de los pueblos indígenas en los últimos 20 años</li> <li>• Capacitación Virtual a Lideresas indígenas</li> <li>• Estudio conceptual sobre el reconocimiento de autoridades indígenas en el municipio de acuerdo con la legislación en América Latina: una tipología.</li> <li>• Propuesta de agenda municipal que incida en mejorar la calidad y efectividad de los servicios municipales para la población indígena en el estado de Chiapas desde una perspectiva de los derechos de los pueblos</li> </ul>	<p>el Estado de Chiapas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de indicadores de género para el Estado de Chiapas</li> <li>• Capacitación a servidores/as públicos estatales</li> <li>• Evaluación del proceso de implementación del Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas (MEGGEZ)</li> <li>• Comunicación para la Igualdad y no violencia contra las mujeres: Guía para la Administración Pública. Administración Pública Federal)</li> <li>• Documento de investigación denominado "Construcción y Evaluación de un</li> </ul>	<p>contribuye a alcanzar la prioridad 4 del UNDAF</p> <p>En el caso del plan nacional de desarrollo 2007-2012, este proyecto se encuentra alineado con el objetivo 6 del eje 3, "igualdad de oportunidades"</p> <p>Los esfuerzos del PNUD se han enfocado en la búsqueda de financiamiento, además de dotar su conocimiento y experiencia técnica</p>	<p>político-electoral de las mujeres.</p> <p>Este programa contribuye a alcanzar la prioridad 5 del UNDAF, y está alineado al Objetivo 1 del eje 5 del PND 2007-2012</p> <p>El PNUD está investido de autoridad frente a las autoridades mexicanas, lo que permite que sus iniciativas sean atendidas y tomadas con mayor seriedad que las que provienen de otros actores.</p>	<p>"Igualdad entre hombres y mujeres"</p>	<p>proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de redes de conocimiento</li> </ul>
--	---	---	---	--	---	---

	<p>indígenas.</p> <p>Para lograr el éxito del programa se tiene que capacitar adecuadamente a las lideresas, definiendo sus perfiles y necesidades.</p> <p>Este proyecto se encuentra alineado con la prioridad 5 del UNDAF</p> <p>El programa colabora en el éxito en las estrategias 15.1 y 15.2 del Plan Nacional de Desarrollo de México 2007-2012 "Fortalecimiento de la democracia".</p> <p>El PNUD, además de aportar su experiencia técnica y tener bajo su cargo la administración de los proyectos, ha sido el intermediario entre las instituciones</p>	<p>Modelo Integral para Prevenir la Violencia de Género en Poblaciones Indígenas en México desde un Enfoque Intercultural"</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Igualdad del Estado de Zacatecas</li> <li>• Planes de acción afirmativa para los sectores educación, salud, desarrollo económico y desarrollo agropecuario del Estado de Zacatecas</li> <li>• Propuesta de modificación del Modelo de Equidad de Género del Estado de Zacatecas</li> </ul> <p>En este programa el éxito depende en gran medida de la situación política que vive el país y los estados. Para que</p>
--	--	--

del país y las lideresas indígenas.

se implementen las propuestas sugeridas.

Este proyecto se vincula con la prioridad 4 del UNDAF, y con el eje 3 "Igualdad entre hombres y mujeres" del PND 2007-2012.

Los actores políticos están más abiertos a las propuestas por provenir del ámbito académico y de un organismo internacional, lo que sugiere imparcialidad y seriedad. El PNUD, aunque no conocido por todos/as, está investido de autoridad frente a las autoridades mexicanas, lo que permite que sus iniciativas sean atendidas y tomadas con mayor seriedad.

#### Actividades

- Sistematización
- Las estrategias seguidas se
- Capacitaciones
- El proyecto se sustenta en tres grandes
- Recopilación de
- Procesos de capacitación sobre derechos
- Estudios especializados

	<p>de información</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de capacidades</li> <li>• Presentación y difusión de los resultados del proyecto</li> <li>• Monitoreo ciudadano.</li> <li>• Diagnósticos participativos</li> <li>• Capacitaciones</li> <li>• Talleres</li> <li>• Diagnostico sobre conflictos electorales</li> </ul>	<p>dieron en tres dimensiones interrelacionadas entre sí: gestión del conocimiento, armonización legislativa y comunicación e incidencia de la sociedad civil en política pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas estas estrategias fueron reforzadas por una estrecha coordinación y sinergia con todas las contrapartes involucradas, y con investigación de gabinete.</li> <li>• En lo que respecta al estudio prospectivo sobre la violencia en los estados de Chiapas y Oaxaca, el PNUD participa en un proyecto interagencial coordinado por CEPAL</li> <li>• En cada estado involucrado se firman convenios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de materiales de difusión (trípticos, folletos)</li> </ul>	<p>actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación de gabinete</li> <li>• Capacitación a través de Clínicas Intercambio de experiencias</li> <li>• Visibilidad regional.</li> </ul>	<p>información</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de Talleres</li> <li>• Implementación de Talleres</li> <li>• Convocatorias</li> <li>• Diseño de muestras</li> </ul>	<p>humanos y alternativas productivas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la cultura de paz y restitución del tejido social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• base de datos</li> <li>• Talleres</li> <li>• Seminarios.</li> </ul>
--	--	---	---	---	--	--	--

	que detallan las actividades concretas, en concordancia con las ROP del Programa de Transversalidad						
Obstáculos y riesgos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monolingüismo</li> <li>• Analfabetismo</li> <li>• Dispersión territorial</li> <li>• Migración a centros urbanos</li> <li>• Conflictos políticos en zonas indígenas</li> <li>• Altos grados de marginación</li> <li>• Clientelismo político-electoral.</li> <li>• Vacíos conceptuales y de datos duros (registros estadísticos) sobre el tema de los y las indígenas en la política</li> <li>• La estructura administrativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de voluntad política de las partes involucradas.</li> <li>• Posicionamiento débil de los Institutos estatales de la mujer</li> <li>• Cultura patriarcal fuertemente instaurada.</li> <li>• Tiempos políticos no concuerdan con objetivos de proyecto.</li> <li>• Falta de sensibilización hacia el tema.</li> <li>• Dificultades para cabildear la aprobación de las propuestas de armonización legislativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca participación de la sociedad civil.</li> <li>• Poca sensibilización sobre el tema</li> <li>• Falta de recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca participación e interés por la clínicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de información sistematizada</li> <li>• Periodo de ejecución corto (3 meses)</li> <li>• Retraso en la ministraciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa se rediseñó para adaptarse a la realidad institucional y social de Chiapas.</li> <li>• Es un programa conjunto financiado con recursos del Fondo para el Cumplimiento de las Metas del Milenio. Se ha registrado atrasos en el inicio de la implementación del proyecto y una desarticulación interagencial, aspectos anotados por la evaluación de medio término, que están siendo atendidos.</li> <li>• El próximo cambio de gobierno puede limitar y atrasar la efectiva implementación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de interés en el tema</li> </ul>

	<p>municipal cerrada a las necesidades de las poblaciones indígenas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las mujeres indígenas cuentan una mala preparación al momento de incursionar en los espacios públicos</li> <li>Grandes diferencias entre la normativa institucional y los usos y costumbres indígenas</li> </ul>						
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>El periodo de vida del proyecto va del 17/12/2007 al 30/04/2012</li> <li>En su primera fase el proyecto duró 5 meses.</li> <li>La implementación de las actividades de la segunda fase se extendió hasta el 2012.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El periodo del vida del proyecto va del 17/03/2008 al 31/05/2012</li> <li>El proyecto se prolongó a partir de 2009 con la incorporación de los estados de Chiapas y Oaxaca y nuevos productos en Zacatecas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El periodo de vida del proyecto va del 31/12/2008 a 31/03/2011</li> <li>El Gobierno de Chiapas es el donante</li> <li>El monto total del proyecto es \$102,840 USD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El periodo de vida del proyecto va del 30/08/2010 a 30/04/2012.</li> <li>El financiamiento viene del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de ONU-MUJERES y UNIFEM</li> <li>El monto total del proyecto es \$474,242</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El proyecto tiene como periodo de vida del 05/12/2011 a 31/07/2012</li> <li>El recurso es provisto por el Instituto de las Mujeres de Durango.</li> <li>El monto total del proyecto es \$227,251</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>6,500, 000 dólares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El periodo de vida del proyecto va del 27/09/2005 al 31/03/2011</li> <li>El convenio señala que el PNUD aporta \$15,000. USD y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas \$1.183.209 USD.</li> </ul>

Apropiación	<p>El recurso es provisto por la CDI, IFE, TEPJF y AECI</p> <p>El monto del proyecto es \$1,145,059 USD</p> <p>(www.undp.org.mx)</p>	<p>El recurso ha sido aportado por el Instituto Nacional de las Mujeres, la Secretaría de Salud y los institutos estatales de las mujeres de los estados de México, Guerrero, Zacatecas y Chiapas.</p> <p>El monto total de proyecto es \$2,234,388 USD</p> <p>(www.undp.org.mx)</p>	(www.undp.org.mx)	USD	USD	(www.undp.org.mx)	(www.undp.org.mx)	El monto total del proyecto es \$ 898,384 USD	(www.undp.org.mx)
	<p>El PNUD administra los recursos, y supervisa y coordina la labor de las consultorías contratadas.</p> <p>Los donantes del proyecto forman parte del comité directivo.</p>	<p>El PNUD administra los recursos, y supervisa y coordina la labor de las consultorías contratadas</p> <p>En la primera fase del proyecto (2008-2009) se conformó un comité técnico integrado por PNUD, 1 representante de cada una de las agencias del SNU en México, INMUJERES, CNDH, SS, SEP, SPF, 1 representante de cada</p>	<p>El PNUD se hace cargo de involucrar a organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La logística del proyecto estuvo a cargo de la Coordinación estatal de la Secretaría de Salud, COESIDA-Chiapas.</li> </ul>	El PNUD administra los recursos, y supervisa y coordina la labor de las consultorías contratadas.	El PNUD administra los recursos, y supervisa y coordina la labor de las consultorías contratadas.	La iniciativa está estrechamente vinculada con el Plan de Desarrollo Solidario de Chiapas del Gobierno de Chiapas. Asimismo, ha logrado posicionarse como un actor neutral y propositivo con la sociedad civil y los diferentes líderes en las comunidades desplazadas y ha asumido un rol de intermediario y colaborador para facilitar el diálogo y el entendimiento entre	El PNUD administra los recursos, y supervisa y coordina la labor de las consultorías contratadas. Atrae a especialistas en la temática a nivel internacional y nacional, promueve la sinergia entre académicos y beneficiarios.		

uno de los estados y 1 representante de la sociedad civil.

Sus funciones:

- Asegurar la calidad de los resultados
- Garantizar la participación de las partes involucradas
- Apoyar al proyecto en la gestión del conocimiento
- Revisar el plan de trabajo
- Revisar los productos emanados
- Identificar consultores y consultoras
- Promover sinergias.

Los Institutos estatales de las mujeres deben cabildear la aprobación

las partes con oportunidades y soluciones concretas.

		<p>de las propuestas de armonización legislativa y de políticas públicas generadas.</p> <p>La capacitación se constituye en la "instalación de capacidades" pero la rotación en el personal de la administración pública dificulta la continuidad de las acciones.</p>					
<p>Status de implementación</p>	<p>El periodo de vida del proyecto comprende 03/12/2007 al 31/10/2011. Se encuentra en su etapa de cierre</p>	<p>En un principio el tiempo de vida del proyecto estaba considerado para 1 años 4 meses, es decir de set 2007 a dic 2008.</p> <p>Las actividades se prolongaron hasta diciembre de 2011 y actualmente se encuentra en cierre administrativo.</p>	<p>El proyecto terminó en diciembre de 2009</p>	<p>A pesar de que el periodo de vida del proyecto ya terminó, en enero del 2012 se presentó un plan de actividades.</p>	<p>El convenio se firmó el 17 de octubre de 2011, tiene una duración de 8 meses, aun se encuentra en periodo de ejecución.</p>	<p>En ejecución</p>	<p>El proyecto concluyó en 2008.</p>
<p>Adaptación</p>	<p>El proyecto se desarrolló en dos fases, en la primera fase se denominada</p>	<p>El proyecto se amplió en cobertura geográfica (incluyendo los estados de Chiapas</p>	<p>No hay evidencia de que el proyecto sufriera alguna</p>	<p>El proyecto terminó el 31 de diciembre de 2011, a pesar de eso en enero del 2012 se</p>	<p>Hasta el momento de la evaluación no ha sufrido modificación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta iniciativa establece un esquema de implementación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El convenio no sufre modificación alguna.</li> <li>• En la página electrónica</li> </ul>

	<p>“Fortalecimiento de la cultura democrática en los distritos electorales indígenas de México”. Esta etapa concluyó en 2009. La segunda etapa está en período de cierre.</p>	<p>y Oaxaca), en productos, resultados, actividades y recursos. Se han incorporado recursos aportados por los Institutos estatales de las mujeres a través del Programa de Transversalidad, lo que ha permitido ampliar el período de vida del proyecto.</p>	<p>modificación</p>	<p>presentó un plan de actividades para este año. Serán actividades de cierre, como son la publicación, difusión.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se propuso involucrar nuevos estados al proyecto.</li> </ul>	<p>alguna.</p>	<p>conjunta entre instancias públicas y del SNU, lo que ha significado establecer un esquema de implementación que permita una ejecución uniforme y por lo tanto se han generado algunos atrasos en la implementación inicial del proyecto.</p>	<p>del proyecto, se dice que está trabajando en un “ Proyecto de traducción y difusión de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (CDI, Naciones Unidas en México, INALI y el Consejo Mundial de Poblaciones Indígenas)</p>
<p><b>Evaluabilidad</b></p>	<p>- Informes trimestrales del 2009 y 2010.  - Dos informes anuales (2009 y 2010)  - Algunos productos se encuentran en el sitio Web pero otros no han sido publicado.  - Los materiales comprobatorios de la realización de talleres, foros, eventos no está disponible.</p>	<p>- Informes trimestrales y anuales  - Minutas de reuniones de trabajo y relatorías de foros.  - Los productos generados hasta 2010 se encuentran en el sitio Web  Son escasas las propuestas de armonización legislativa que han sido incorporadas a la legislación, por</p>	<p>No existe ningún informe de actividades</p>	<p>Las actividades están por concluirse, no hay ninguna publicación, ni medio de verificación.</p>	<p>El proyecto está en curso.</p>	<p>Se cuenta con una evaluación de medio período, así como informes de avance que responde adecuadamente a los ejes programáticos. Se han desarrollado instrumentos para el monitoreo y seguimiento de los componentes del proyecto.</p>	<p>Solamente se cuenta con informe financiero.</p>

ejemplo:

- A nivel nacional de las 60 propuestas de armonización legislativa en el tema de educación, solo fueron aprobadas 3; en salud ninguna de las 29 propuestas ha sido aprobada.
- El Estado de México modificó su Ley de educación el 6 de mayo del 2011, en esta modificación no fueron retomadas las 26 propuestas generadas por el proyecto.
- De las 13 propuestas de modificación señaladas a la Ley de salud del estado de México, ninguna ha sido retomada.
- En la Ley de educación de Guerrero de las

52 propuestas,  
solo fueron  
aprobadas 4.

**Efecto 9: SE HA INCREMENTADO LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y DE SUS SERVICIOS.**

<b>PROYECTOS</b>	Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México	Programa Internacional de Investigación y Capacitación Electoral	Proyecto de apoyo a la observación electoral 2009	Programa de Cooperación Internacional para la realización de Proyectos Estratégicos de Interés para la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, en materia de Política Exterior de México
<b>ASPECTOS</b>				
<b>Demanda</b>	Fortalecimiento de las capacidades de gestión y concertación de los estados y municipios mediante construcción de indicadores	Capacitación de funcionarios electorales, en particular de administraciones electorales de reciente establecimiento  Funcionarios electorales mexicanos	Contribuir a la transparencia, credibilidad y confianza de las elecciones federales del 5 julio de 2009 en México	Atención a los mexicanos en el extranjero; coordinación, sistematización y difusión de las acciones de cooperación internacional del país
<b>Beneficiarios</b>	Población en general  Gobiernos de las 32 entidades federativas	Funcionarios electorales de terceros países, especialmente en democracias emergentes de África y Medio Oriente, Asia y América Latina	Población en general  OSC interesadas en la observación de procesos electorales	Mexicanos residentes en el exterior  Funcionarios de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional de la Secretaría de

Alcance	Instituciones académicas y OSC interesadas en evaluar políticas públicas		Partidos políticos participantes en elecciones	Relaciones Exteriores  Áreas especializadas de cooperación internacional en otras instancias de la administración pública federal, así como gobiernos estatales y municipales.
	Estatal	Nacional	Nacional	Nacional
Resultados y productos	Nacional	Regional		Internacional
		Internacional		
	1. Base de datos México Estatal elaborada y actualizada	1. Talleres de Administración Electoral impartidos a funcionarios de más de 20 países de Asia, África y América Latina	1. Convocatoria para observación electoral 2009 emitida y publicadas	1. Sitio Web creado y en funcionamiento
2. Base de datos de libre acceso al público disponible en la web	2. Seminarios internacionales en materia electoral organizados y realizados en México y el exterior	2. Propuestas evaluadas y, en su caso, financiadas	2. Creación del Sistema Integral de Cooperación Internacional (SICOI), posteriormente transformado en	
3. Dossiers informativos sobre diagnósticos estatales en general y sobre Oaxaca y Zacatecas en particular, elaborados y presentados	3. Participación en misiones de evaluación y asistencia técnica	3. CD-ROM de observación electoral actualizado, reproducido y repartido	Sistema de Información de México sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID)	

Actividades del Programa	4. Documentos temáticos sobre temas como competitividad, enfoque de género, asuntos metodológicos, indicadores de buen gobierno, políticas de seguridad y sistemas educativos y de salud.	en Argentina (2010), El Salvador (2010-2011), Haití (2011), Honduras (2010 y 2011) y Egipto (2011).  4. Misión de acompañamiento a la Suprema Corte Electoral de Guatemala concluida.	4. Asistencia técnica a OSC proporcionada  5. Observación electoral realizada sin cuestionamientos significativos	3. Sistema de consultas de información desarrollado y funcionando
	5. Reportes noticiosos basados en información de México Estatal difundidos en medios impresos y electrónicos	5. Proyectos de investigación licitados y en curso	6. Reportes de actividades de observación presentados	
	6. Eventos académicos celebrados para discutir información obtenida y uso de la base de datos.			
	Definición de indicadores para base de datos	<i>Primera etapa:</i>	Convocatoria a OSC mexicanas para presentar proyectos de observación electoral	Diseño, instrumentación y actualización de página web
	Compilación y sistematización de indicadores	Precisión del diseño institucional, programático y técnico del proyecto	Evaluación, por parte del Comité Técnico, de las propuestas de observación	Diseño, creación y difusión de SICOI/SIMEXCID

	<p>Elaboración y presentación de dossiers estatales</p> <p>Organización de talleres para que stakeholders utilicen la información de la base de datos.</p>	<p>Establecimiento de espacios de cooperación con otros actores</p> <p>Análisis de viabilidad del proyecto</p> <p>Obtención de recursos financieros para viabilizar la propuesta</p> <p>Establecimiento de proyectos piloto</p> <p><i>Segunda etapa:</i></p> <p>Elaboración de programas de organización electoral adaptados a necesidades específicas de países demandantes</p> <p>(exportación de mejores prácticas)</p> <p>Organización de seminarios,</p>	<p>Selección de 27 proyectos, sobre un total de 79 propuestas de la sociedad civil</p> <p>Instrumentación, por parte de las OSC, de los proyectos seleccionados.</p>	<p>Desarrollo de sistema de consultas de información</p>
--	--	---	--	--

		<p> cursos y talleres internacionales sobre administración y gestión electoral.</p> <p> Participación en misiones de evaluación y asistencia técnica electoral</p> <p> Asignación, vía un proceso de licitación abierta, de proyectos de investigación sobre el tema electoral a universidades y centros de investigación públicos y privados en México</p> <p> Establecimiento del Programa Internacional de Capacitación Electoral que, a partir de septiembre de 2010, se convirtió en el Centro Internacional de Capacitación en Investigación Electoral (CICIE)</p>		
<p><b>Obstáculos y riesgos</b></p>	<p>El proyecto ha logrado su cometido de crear un sistema de información que, concebido como un bien público, permite fortalecer la transparencia y</p>	<p>Aun cuando no se advierten riesgos inmediatos para la continuidad del programa, serán necesario asegurar la</p>	<p>La recurrencia del apoyo del PNUD a los procesos de observación electoral desde 1994 ha creado una espiral de confianza entre los actores</p>	<p>A pesar de los cambios de status institucional en las áreas de cooperación internacional de la SRE, el proyecto ha logrado</p>

Recursos	<p>rendición de cuentas en las entidades federativas mexicanas.</p> <p>Las posibles limitaciones de financiamiento son un riesgo para la continuidad del programa. Sin embargo, se han definido estrategias alternativas para buscar recursos en caso de que esto suceda.</p>	<p>continuidad del financiamiento</p>	<p>involucrados; en 2009 no se registraron incidentes mayores.</p> <p>Sin embargo, algunos entrevistados consideraron que existe cierto desgaste en el modelo. Sugieren introducir innovaciones y modificaciones al proyecto de observación electoral, para evitar una repetición mecánica de rutinas y actores.</p>	<p>sostenerse.</p> <p>A pesar de la existencia del SICOI/SIMEXCID, persisten algunos vacíos de registros estadísticos sobre la cooperación internacional de México</p>
	<p>El financiamiento inicial procedió del Centro de Gobernabilidad de Oslo, vía PNUD México</p> <p>El presupuesto del proyecto fue de \$ 300,000 USD</p>	<p>Los recursos han sido proporcionados por la SEGOB, el IFE y el TEPJF, así como por el Global Programme for Electoral Cycle Support (GPECS) del PNUD.</p> <p>El monto acumulado del proyecto es de \$2,880,414 USD</p>	<p>El financiamiento es provisto por el gobierno mexicano a través de la Secretaría de Gobernación y el IFE, con transferencia de fondos a PNUD. Éste realiza la asignación de fondos a los proyectos de OSC vía un Comité independiente que evalúa las propuestas de observación</p> <p>Los recursos financieros del proyecto fueron de \$ 1,886, 792</p>	<p>El recurso es provisto por la SRE</p> <p>Los fondos recibidos por el programa desde 2004 ascienden a \$ 2,880,143 USD</p>

	USD			
<p><b>Apropiación</b></p>	<p>Los gobiernos de algunas entidades federativas, como Oaxaca y Zacatecas, han comenzado a alinear sus prioridades en materia de rendición de cuentas con la propuesta metodológica de México Estatal.</p>	<p>Desde un principio, las autoridades electorales mexicanas han aportado una parte sustancial para financiar el proyecto y expresan su voluntad para seguir haciéndolo.</p>	<p>Las autoridades electorales mexicanas reconocen la importancia de la observación electoral y financian, vía la asignación de recursos al PNUD, este proceso.</p>	<p>La importancia de crear sistemas de registro información relacionada sobre la cooperación internacional de México se ha retomado en varios procesos institucionales. Por ejemplo, en abril de 2011 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Como resultado de esta Ley, el 28 de septiembre de 2011 inició actividades la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). En ambos casos se ha considerado que la Puesta en marcha del Registro Nacional de Cooperación Internacional y de un Sistema de Información en la materia son tareas centrales.</p>
	<p>Las organizaciones mexicanas de transparencia y rendición de cuentas emiten consideraciones positivas en torno a la naturaleza e instrumentación del proyecto.</p>		<p>Las OSC dedicadas a la observación electoral conocen el proyecto y participan de manera recurrente y creciente en él.</p>	
	<p>Algunos medios de comunicación, sobre todo estatales, han utilizado la información para elaborar reportes y artículos de opinión.</p>			
	<p>No se perciben demasiadas dificultades para obtener fondos nacionales para financiar el</p>			

Status de implementación	proyecto una vez que utilizados los recursos internacionales para su etapa inicial.			
	El periodo de vida del proyecto comprende 01/02/2009 al 31/12/2011. Ha concluido.	El periodo de vida del proyecto se extiende del 01/02/2007 al 31/12/2012 y se encuentra <i>vigente</i>	El periodo de vida del proyecto fue del 01/02/2009 al 31/12/2011 y ha concluido	El periodo de vida de la actual fase del proyecto comprende del 16/03/2010 al 31/12/2012. Su instrumentación inició en 2004 y se encuentra vigente.
	Adaptación	A lo largo de la instrumentación del proyecto, los actores y stakeholders se han mantenido constantes	El proyecto ha mostrado una trayectoria evolutiva. Inicialmente se le concibió como una instancia, después como un Programa y posteriormente como un Centro. Se percibe una alta capacidad de adaptación del proyecto.	El proyecto es resultado de un largo proceso de participación del PNUD en los procesos electorales mexicanos desde 1994. Las adaptaciones se han sucedido, de manera incremental, a lo largo de ese prolongado periodo.
Evaluabilidad	No se encontraron informes parciales ni finales del proyecto	Reporte Final de PNUD México para el Global Programme for	Informe de actividades y fallo de adjudicación de proyectos por parte del Comité Técnico de	No se encontraron informes parciales ni finales del proyecto



**EFECTO 10: FORTALECIMIENTO DEL EJERCICIO DE LA CIUDADANIA**

<b>Proyectos</b>	Segunda etapa de Apoyo a los y las jóvenes del nivel medio superior para el desarrollo de su proyecto de vida y la Prevención de riesgos Periodo de vida del programa 01/08/2010 a 31/12/12	Prevención del conflicto, desarrollo de acuerdos y construcción de paz para personas internamente desplazadas. Periodo de vida del programa De mayo 2009 a mayo 2012	Fortalecimiento y construcción de políticas culturales equitativas y diversas en el DF. Periodo de vida del programa Febrero 2008 a diciembre 2010	Proyecto de plataforma de información sobre la institucionalización de la política social Periodo de vida del programa Mayo-diciembre 2009
<b>Demanda</b>	Prevención de la deserción escolar en educación media superior	Colaborar en la restitución del acceso a la justicia de las personas desplazadas internamente y contribuir a combatir la pobreza y exclusión	Institucionalización de políticas públicas culturales en la Ciudad de México, a partir de la investigación aplicada y la sistematización de experiencias de construcción de ciudadanía y participación social en la cultura del DF.	Dispersión y ausencia de información vinculada con la implementación de programas sociales y sus niveles de institucionalización.
<b>Beneficiarios</b>	Jóvenes de 15 a 18 años matriculados en la educación media superior.  Directores/as docentes de los Centros Educativos	13 comunidades con personas desplazadas y 676 familias en situación de desplazamiento de 8 municipios de la región de Los Altos, Selva, Norte y	Población en general, especialmente habitantes del Distrito Federal	Población en general Instituciones que administran y ejecutan programas sociales

<b>Alcance</b>	participantes.	Centro.		
	Nacional/1.731 escuelas del todo el país	Chiapas	Distrito Federal	Nacional y en los tres niveles de gobierno.
<b>Resultados y Productos</b>	Plataforma administrativa y técnica establecida y funcionando. 38 Organizaciones de la sociedad civil participando como ejecutoras. 1.731 centros educativos incorporados al programa. Materiales, guías, metodologías diseñadas e implementadas. Actores involucrados en el programa formados en las temáticas relacionadas a este. Los y las jóvenes proponen, deciden y participan activamente en el desarrollo de acciones en sus escuelas. Programa mejorado a partir de la producción de conocimiento, registro, monitoreo y evaluación de resultados Programa posicionado y con visibilidad pública	Acceso a la justicia penal para la población desplazada.  Reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz.  Mejora de la vivienda y del ingreso de las personas desplazadas.  Mejorar en las condiciones de vida y salud de las poblaciones desplazadas. Proyecto para crear iniciativa de ley de desplazamiento interno en el Estado.	1. Políticas culturales de Distrito federal diagnosticadas. 2. Mecanismos de monitoreo participativo y recomendaciones para la transparencia de los programas diseñados e implementados 3. Cadenas de valor en empresas creativas creadas y fortalecidas.	Matriz de estándares mínimos de institucionalidad de la política social con información de las autoridades encargadas de diseñar e implementar la política social nivel estatal y federal. Plataforma de información pública y accesible sobre los programas sociales.

	<p>Redes de protección y mecanismos de atención a situaciones de violencia al interior de las escuelas fortalecidas. Se han modificado ambientes escolares y relaciones entre estudiantes, docentes y familiares.</p>			
<p><b>Actividades</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diagnósticos de los Centros Educativos realizados.</li> <li>2. Capacitación a profesores.</li> <li>3. Creación de comités estudiantiles.</li> <li>4. Mejoras reglamentarias para el cumplimiento de derechos.</li> <li>5. Cambios en el enfoque de trabajo dentro de los Centros Educativos.</li> <li>6. Estudiantado participa activamente de la</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procesos de capacitación sobre derechos humanos y alternativas productivas.</li> <li>2. Promover la cultura de paz y restitución del tejido social.</li> </ol>	<p>Estudio conceptual exploratorio sobre la relación de la cultura con el desarrollo humano. Inventario y análisis de políticas culturales en el D.F. Desarrollo de una metodología que facilite el monitoreo ciudadano y la transparencia de los programas culturales.</p>	<p>Diseño de estándares mínimos de institucionalidad de la política social. Crear la plataforma de información para el registro en línea de los programas. Establecer mecanismos y herramienta para el monitoreo. Realizar informes de las características de los programas sociales.</p>

	propuesta		
<b>Obstáculos y riesgos</b>	<p>El proceso electoral y el cambio de la Administración es un riesgo para la continuidad del programa. Sin embargo, se han definido algunas estrategias de sostenibilidad y permanencia.</p> <p>Al inicio se enfrentó resistencia en los Centros Educativos para la implementación del programa, tanto por parte de los docentes como de Directores.</p> <p>Por la envergadura y características es un programa que requiere de muchos recursos humanos y financieros para su implementación. Sin embargo hay una relación positiva entre los recursos invertidos y los resultados</p>	<p>Es un programa conjunto financiado con recursos del Fondo para el Cumplimiento de las Metas del Milenio. Se ha registrado atrasos en el inicio de la implementación del proyecto y una desarticulación interagencial, aspectos anotados por la evaluación de medio término, que están siendo atendidos. El programa se rediseñó para adaptarse a la realidad institucional y social de Chiapas. El próximo cambio de gobierno puede limitar y atrasar la efectiva implementación del programa.</p>	<p>Como parte de los obstáculos enfrentados destaca la resistencia de algunos niveles de gobierno en proveer la información. Rechazo de los resultados presentados en los informes, especialmente en cuanto a la calificación sobre niveles de institucionalización. Uno de los principales riesgos del proyecto no disponer de los recursos suficientes para mantener su operación posterior a las elecciones, con la disyuntiva que representa para la organización la objetividad y autonomía de la Iniciativa frente a la posibilidad de recibir recursos de los Gobiernos.</p>

	obtenidos.			
<b>Recursos</b>	6.941.115,37 dólares.	6.500. 000 dólares	610.545,83 dólares	66.591,76 dólares
<b>Apropiación</b>	<p>Se valora positivamente la alianza estratégica establecida entre la SEP y los Centros Educativos, las organizaciones que implementan el programa en el campo y el PNUD. La incorporación de los principios y valores del programa como parte de los del Centro Educativo, así como la apropiación de las metodologías es una garantía de apropiación por parte de los docentes que pueden ponerlas en práctica más allá de la implementación del programa.</p>	<p>La iniciativa está estrechamente vinculada con el Plan de Desarrollo Solidario de Chiapas del Gobierno de Chiapas. Asimismo, ha logrado posicionarse como un actor neutral y propositivo con la sociedad civil y los diferentes líderes en las comunidades desplazadas y ha asumido un rol de intermediario y colaborador para facilitar el diálogo y el entendimiento entre las partes con oportunidades y soluciones concretas.</p>	<p>El proyecto está estrechamente vinculado con el Programa General de Gobierno 2007-2012. La Secretaría de Cultura del Gobierno Federal crea la Fundación Cultural de la Ciudad de México, para que implemente las políticas de cultura en el largo plazo.</p>	<p>Esta iniciativa se ha consolidado como una fuente de información que es alimentada por las instancias públicas que implementan programas sociales, sin embargo la administración y análisis de información es independiente, lo que ha permitido dar una categoría de observador externo válido y respetado por los diversos niveles de gobierno. El uso de la información tanto por parte de SEDESOL, como los gobiernos estatales, así como el compromiso de completar y permanentemente actualizar la información evidencia el interés institucional en la herramienta.</p>

Status de implementación	En ejecución	En ejecución	Ejecutado	En ejecución
<b>Adaptación</b>	<p>Si bien la iniciativa establece estándares, metodología y herramientas generales para ser aplicados en todos los centros educativos, si se deben adaptar a las necesidades específicas de cada uno.</p> <p>Por otra parte a lo largo de la ejecución se han debido modificar los esquemas administrativos de implementación.</p>	<p>Esta iniciativa establece un esquema de implementación conjunta entre instancias públicas y del SNU, lo que ha significado establecer un esquema de implementación que permita una ejecución uniforme y por lo tanto se han generado algunos atrasos en la implementación inicial del proyecto.</p>	<p>No se registran cambios</p>	<p>Esta iniciativa que originalmente estaba programado para un año ya tiene cerca de tres años de funcionamiento. El éxito y resultados alcanzados han permitido mejorar, innovar y ampliar su implementación.</p>
<b>Evaluabilidad</b>	<p>Dispone de un marco programático y de evaluación claro. Cuenta con informes de avance y ejecución</p>	<p>Se cuenta con una evaluación de medio período, así como informes de avance que responde adecuadamente a los ejes programáticos. Se han desarrollado instrumentos para el monitoreo y seguimiento de los componentes del proyecto.</p>		<p>Se realizan informes periódicos de ejecución. La información y los avances están disponibles en la página web. Cuentan con informes y evaluaciones acerca del desempeño del proyecto.</p>

## Anexo 3. Guías de entrevistas utilizadas para la recolección de información

### Guía de entrevista efecto 8

#### Personal PNUD

1. ¿Cuál es el estado actual de cada uno de los proyectos que incluyen los programas del efecto 8?
  - Enfatizar en los dos programas “caso” (fortalecimiento de capacidades para la implementación de la legislación y sistemas normativos indígenas)
  - Identificar con claridad la “línea de vida” de los proyectos, cuáles se han incorporado, cuáles están en curso y cuáles ya cerraron
2. De todos estos proyectos ¿con qué productos se cuenta? (publicaciones, manuales, etc.).
  - En el caso de las actividades de capacitación o fortalecimiento de capacidades, ¿cuál es el producto que puede comprobar el cumplimiento del resultado?
3. ¿Cómo es el proceso de decisión para ingresar en un área temática o en un estado determinado? ¿Cómo es el proceso de negociación con los actores? ¿Qué tan determinante es el PNUD en la mediación entre los diferentes actores?
4. Hasta este momento ¿cómo valoran o ponderan los resultados alcanzados? ¿En qué proyectos/sectores/estados encuentran más logros?
5. ¿Se pueden identificar “buenas prácticas”? ¿Identifican factores o elementos clave para detonarlas?
6. ¿Cuáles han sido los obstáculos o dificultades enfrentadas en la implementación de los programas y proyectos en específico?
7. ¿Cuáles han sido los principales aprendizajes obtenidos, como agencia de cooperación?
8. ¿Cuál es el aporte del PNUD en el logro de los efectos y el éxito de los programas o proyectos?

- Completar el mapa de actores para entrevistas tanto en el DF como en los estados

### **Contrapartes Consultoras/Ejecutoras**

1. ¿Cómo fue su incorporación al proyecto, convocatoria, invitación?

-Trabajaba con anterioridad el tema, conoce la región.

- Enfatizar en los programas del efecto 8, particularmente en los dos programas “caso” (Fortalecimiento de capacidades para la implementación de la legislación y Sistemas normativos indígenas)

- Identificar en que parte del proceso fue que la consultora o consultor se incorpore.

2. ¿Cómo participan ustedes, en estos proyectos? (Aportación de recursos económicos, humanos, materiales, logística, etc.)

3. ¿Cuál es la perspectiva que tiene sobre el tema?

- ¿Por qué es importante?

- ¿Qué le aporta a la comunidad? (ha logrado arraigarse en ella, se ha visto un proceso de apropiación de las herramientas)

-¿Existe un proceso de seguimiento en la o las comunidades?

4. De todos estos proyectos ¿para qué fue o fueron contratadas? (publicaciones, manuales, etc.).

- En el caso de las actividades de capacitación o fortalecimiento de capacidades, ¿Cómo se llevaron a cabo las capacitaciones?

¿Cuáles fueron los principales problemas al momento de la capacitación?

5. Hasta este momento ¿cómo valoran o ponderan los resultados alcanzados? ¿En qué proyectos/sectores/estados encuentran más logros?

6. ¿Se pueden identificar “buenas prácticas”? ¿Identifican factores o elementos clave para detonarlas? ¿Cómo fue la relación con los actores locales? ¿Se crearon redes, se consolidaron las ya existentes?

7. ¿Cuáles han sido los obstáculos o dificultades enfrentadas?

8. ¿Cuáles han sido los principales aprendizajes obtenidos en la interacción con el PNUD como agencia mediadora?

9. ¿Cuál es el aporte del PNUD tuvo en este proyecto y en particular, que fue lo que les aportó a ustedes?

### **Contrapartes institucionales**

1. ¿Cuáles son los proyectos que ustedes coordinan con el área de gobernabilidad del PNUD?

- Enfatizar en los programas del efecto 8, particularmente en los dos programas “caso” (Fortalecimiento de capacidades para la implementación de la legislación y Sistemas normativos indígenas)
- Identificar con claridad la “línea de vida” de los proyectos, cuáles se han incorporado, cuáles están en curso y cuáles ya cerraron

2. ¿Cuál es la participación de ustedes, como institución en estos proyectos? (aportación de recursos económicos, humanos, materiales, logística, etc.)

3. ¿Cómo se toma la decisión de trabajar con el área de gobernabilidad democrática del PNUD?

- ¿Por qué se toma esta decisión?
- ¿Cómo es el proceso de negociación?

4. De todos estos proyectos ¿con qué productos se cuenta? (publicaciones, manuales, etc.).

- En el caso de las actividades de capacitación o fortalecimiento de capacidades, ¿cuál es el producto que puede comprobar el cumplimiento del resultado?

5. Hasta este momento ¿cómo valoran o ponderan los resultados alcanzados? ¿En qué proyectos/sectores/estados encuentran más logros?

6. ¿Se pueden identificar “buenas prácticas”? ¿Identifican factores o elementos clave para detonarlas?

7. ¿Cuáles han sido los obstáculos o dificultades enfrentadas en la implementación de los programas y proyectos en específico?

8. ¿Cuáles han sido los principales aprendizajes obtenidos en la interacción con el PNUD como agencia de cooperación?

9. ¿Cuál es el aporte del PNUD en el logro de los efectos y el éxito de los programas o proyectos?

### **Guía de entrevista efecto 10**

#### Construye T

1. ¿Cómo se logra la coordinación con las instancias federales y otras entidades involucradas en el proyecto?
2. ¿Cómo es la coordinación con las ONG contrapartes, los Centros Educativos, la comunidad involucrada y los y las jóvenes designadas.
3. ¿Considera que este Programa ha contribuido a fortalecer el diálogo entre los diversos actores (Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Media Superior, Comités Estatales y Comités Escolares, especialmente entre estos dos últimos)?
4. ¿Considera que ha funcionado bien la coordinación del Programa en todos sus niveles.
5. ¿Cuáles considera han sido los principales resultados del programa Construye T en el Estado?
6. ¿Qué mecanismos de información, comunicación y divulgación se han utilizado para dar a conocer tanto los alcances, objetivos y resultados del Programa?
7. ¿Cómo valora el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil a cargo?
8. ¿Conoce cuál es el aporte de otros socios como el PNUD, UNICEF y UNESCO?
9. En términos generales ¿cuáles considera que son las principales lecciones aprendidas en el proceso de implementación y que mejoras deberían realizarse para una efectiva ejecución.

## I PRO

1. Qué opinión tiene acerca del Programa I PRO, especialmente en cuanto a la plataforma de información y base datos que maneja.
2. ¿Cuáles considera usted que son los principales usuarios de la plataforma de información de I PRO?
3. ¿Cuáles son los principales aportes que brinda y para qué fines el programa I PRO?
4. ¿Cuáles considera son las principales limitaciones y qué aspectos deberían mejorarse tanto en la plataforma de información, como en lograr que las instituciones reporten y actualicen la información?
5. ¿Considera que esta es una herramienta efectiva para la rendición de cuentas y transparentar la acción del Gobierno en cuanto a la política social?
6. ¿Cómo se valora esta iniciativa que es “promovida y administrada” por una ONG (Transparencia Mexicana), con el apoyo de PNUD? (ojo valorar si se plantea de acuerdo con el actor al que se esté entrevistando, la idea es indagar si se percibe como una iniciativa del gobierno o externa
7. ¿Cómo se percibe la coordinación entre estas instancias y las de gobierno para la obtención, administración y análisis de información?
8. Considera que esta herramienta es una fuente directa para la población que requiere información sobre programas sociales.
9. Cuáles son las principales lecciones aprendidas identificadas así como los principales obstáculos en la implementación de la iniciativa.