

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO MÉXICO

EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD



DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN
eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS sostenibilidad
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PA
sostenibilidad GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS
COORDINACIÓN Y ALIANZAS sostenibilidad APROPIACIÓN
pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia COOR
DESARROLLO HUMANO sostenibilidad GESTIONAR
eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN
ALIANZAS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL et
sostenibilidad GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO **MÉXICO** EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

INFORMES PUBLICADOS EN LA SERIE DE ERD

| | | |
|-----------------------------------|------------------------|-------------------------------|
| Afganistán | Filipinas | Níger |
| Albania | Gabón | Nigeria |
| Angola | Georgia | Pakistán |
| Argelia | Ghana | Papua Nueva Guinea |
| Argentina | Guatemala | Paraguay |
| Armenia | Guinea Ecuatorial | Perú |
| Bangladesh | Guyana | República Dominicana |
| Barbados y la OECO | Honduras | Ruanda |
| Benín | India | Santo Tomé y Príncipe |
| Bosnia y Herzegovina | Indonesia | Senegal |
| Botswana | Iraq | Serbia |
| Brasil | Islas del Pacífico | Seychelles |
| Bulgaria | Jamaica | Sierra Leona |
| Burkina Faso | Jordania | Siria (República Árabe) |
| Bután | Kenya | Somalia |
| Camboya | Kirguistán | Sri Lanka |
| Camerún | Lao (RDP) | Sudán |
| Chile | Liberia | Tailandia |
| China | Libia | Tanzania (República Unida de) |
| Colombia | Malasia | Tayikistán |
| Congo (República del) | Malauí | Timor-Leste |
| Congo (República Democrática del) | Maldivas | Túnez |
| Costa Rica | Marruecos | Turquía |
| Côte d'Ivoire | Mauritania | Ucrania |
| Croacia | México | Uganda |
| Djibouti | Moldova (República de) | Uruguay |
| Ecuador | Mongolia | Uzbekistán |
| Egipto | Montenegro | Viet Nam |
| El Salvador | Mozambique | Yemen |
| Emiratos Arabes Unidos | Nepal | Zambia |
| Etiopía | Nicaragua | Zimbabwé |

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO: MÉXICO

Copyright © PNUD 2017, todos los derechos reservados.

Elaborado en los Estados Unidos de América.

Impreso en papel reciclado.

El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Ejecutiva o los Estados miembros de las Naciones Unidas. Ésta es una publicación de la Oficina Independiente de Evaluación del PNUD.

AGRADECIMIENTOS

Esta evaluación fue realizada por la Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) bajo la responsabilidad de Roberto La Rovere, líder de la evaluación. Formaron parte del equipo de evaluación los siguientes consultores: Leticia Ayuso, encargada de los temas de gobernanza, alineamiento, posicionamiento estratégico y cooperación; Sergio Saldaña Zorrilla, a cargo de medioambiente, cambio climático y reducción de los riesgos de desastres; y Elsy Alcalá Cortés, en lo que respecta a pobreza y desarrollo económico. La ERD del PNUD en México contó con insumos puntuales de Khemvirg Puente y Carlos Moreno Jaimes, académicos y asesores en temas de gobernanza, y con el apoyo de Gabriela Hurtado en los aspectos de logística, administración y en algunos aspectos del contexto de la oficina en el país.

Agradecemos la colaboración de los asociados del PNUD en México, los representantes de las contrapartes y de la comunidad internacional del desarrollo, las agencias de la ONU, los beneficiarios y los actores de los demás sectores de la sociedad que fueron entrevistados para esta evaluación. Su colaboración fue constructiva y permitió que el equipo de evaluación llevara a cabo su trabajo de forma independiente.

Fue importante para el éxito de este trabajo el apoyo inicial, durante la fase de preparación de

la evaluación, de Silvia Rucks, Representante Residente *ad interim* del PNUD y Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en México (hasta la mitad de 2016); de Antonio Molpeceres, Representante Residente del PNUD y Coordinador Residente de las Naciones Unidas en México durante las fases centrales y finales de la evaluación; de Katyna Argueta, Directora Nacional de la oficina del PNUD en México, y de María Eugenia Herrera Lara, oficial de Monitoreo y Evaluación de la oficina en el país; a ellos expresamos nuestro especial agradecimiento. Queremos agradecer además a todo el personal de la oficina del PNUD en México por haber apoyado las entrevistas, las visitas de campo y la evaluación en general. Por último, damos las gracias a la Dirección General de América Latina y el Caribe en Nueva York, por su contribución al proceso de elaboración de la ERD.

Finalmente agradecemos, en la OIE en Nueva York, a Michael Craft, por su apoyo durante la fase preparatoria y de análisis respecto a los componentes de eficiencia administrativa y género del programa, y a Julia Wittig, Nicki Mokhtari, Tianhan Gui y Louise Lindblom, como asistentes durante la investigación preliminar. También agradecemos a Ana Rosa Soares, quien, como revisora interna, apoyó la coherencia y calidad del presente documento, y a Osvaldo Feinstein, quién realizó aportes en el proceso de revisión externa del documento.

PRÓLOGO

Las Evaluaciones de los Resultados de Desarrollo (ERD) son valoraciones independientes de las actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los países donde opera y uno de los principales productos de la Oficina Independiente de Evaluación (OIE). Las ERD analizan el progreso de las intervenciones del PNUD a nivel nacional. Esta es la primera ERD que se realiza en México. La evaluación fue liderada por la OIE y llevada a cabo por un equipo de expertos independientes, dirigidos por un miembro de dicha oficina. Su trabajo fue apoyado por la Oficina del PNUD en el país y por la Dirección Regional para América Latina y Caribe (DRLAC) del PNUD, que son los principales usuarios de la ERD junto con las contrapartes nacionales. Este enfoque permitió asegurar el cumplimiento de los estándares de independencia, imparcialidad y rigor en la metodología de las ERD.

El Programa del PNUD en México ha contribuido a mejorar el impacto de las políticas públicas en temas de reducción de la pobreza, medio ambiente, desarrollo sostenible y gobernabilidad democrática, a revertir la degradación ambiental y aprovechar de manera sostenible y equitativa los recursos naturales. El PNUD ha sido el principal socio del Gobierno en el posicionamiento de México como cooperante a nivel regional y el Estado mexicano ha avanzado en la consolidación de una plataforma de cooperación internacional. La contribución del PNUD al diseño e implementación de políticas de desarrollo nacional ha enfrentado varios desafíos, reconocidos por las contrapartes y detallados en esta evaluación. La Agenda 2030 es una oportunidad que el PNUD ha empezado a aprovechar para restablecer el diálogo de alto nivel y contribuir a que el Gobierno identifique sus metas a nivel nacional para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Sin embargo, el PNUD se ha centrado en proyectos temáticos, dejando de lado temas

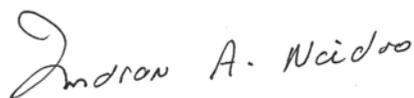
fundamentales de la agenda nacional (igualdad de género, empoderamiento de las mujeres, derechos humanos, temas de seguridad, transparencia, corrupción e impunidad), que son parte de los compromisos creados en el Plan Estratégico del PNUD 2014-2018 y acordes con los ODS, y ha dejado rezagada la visión integral del desarrollo basada en el carácter multidimensional de la pobreza, que constituye el valor agregado de su trabajo a nivel internacional.

Como consecuencia, esta evaluación sugiere que el PNUD en México sea más autónomo, firme, original y ágil para impactar en el desarrollo, y audaz a la hora de proponer vías alternativas y posicionar el desarrollo humano sostenible y los compromisos asumidos por México respecto al cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS en un contexto de país de ingreso medio-alto. De manera directa, se recomienda que el PNUD asuma un rol aún más proactivo en la identificación de los retos de desarrollo del país en el próximo programa de cooperación de la organización; diversifique las fuentes de financiamiento para tener más autonomía de gestión en la definición del próximo programa de cooperación y una mejor posición estratégica; sea más firme en la promoción de una agenda ambiental integrada con la inclusión social y económica, fomentando el vínculo entre medioambiente y pobreza multidimensional; continúe sus esfuerzos para sistematizar, impulsar y difundir buenas prácticas de política pública a través de políticas de cooperación Sur-Sur y triangular a nivel internacional a fin de seguir contribuyendo al posicionamiento de México como cooperante internacional y conectarlo más con el mundo; y aborde la cuestión de la igualdad de género tomando estratégicamente en consideración el diseño y la implementación de proyectos, así como la transversalización del tema de género para reflejar la importancia fundamental de esta cuestión y el empoderamiento de las mujeres.

La ERD se centró en el desempeño y la rendición de cuentas del PNUD, identificó los problemas y las limitaciones claves para aprender de las fallas del pasado y las actuales, con una mirada hacia el futuro. Se espera que los hallazgos de la ERD sean utilizados para que el PNUD en México, la DRLAC y la sede del PNUD, analicen las lecciones aprendidas y las oportunidades que se presentan para el nuevo programa de cooperación, tomando en consideración el valor agregado del PNUD en el contexto de este país clasificado como graduado, la estrategia de cooperación de su Oficina en el país y su capacidad para dar seguimiento a los resultados de desarrollo. La OIE espera que los resultados de esta evaluación permitan al PNUD ampliar y mejorar su apoyo al Gobierno de México y a los demás socios nacionales, y contribuyan a la estrategia futura del PNUD, y

que las recomendaciones den lugar a acciones de gestión y ejecución futuras.

Esta evaluación es oportuna en un contexto global en el que el PNUD se pregunta cuál es su valor agregado en los países de ingreso medio alto y alto, bajo qué condiciones y cómo puede seguir desempeñando un papel, sobre todo en situaciones nacionales como ésta, en la que el Índice de Desarrollo Humano muestra la necesidad de continuar enfrentando retos ligados a la pobreza y la desigualdad que sufre una parte de la población del país.



Indran A. Naidoo
Director de la Oficina Independiente
de Evaluación

ÍNDICE DE CONTENIDOS

| | |
|---|-----------|
| Siglas y acrónimos | ix |
| Resumen ejecutivo | xi |
| Capítulo 1. Introducción | 1 |
| 1.1 Finalidad de la evaluación | 1 |
| 1.2 Contexto de desarrollo del país | 4 |
| 1.3 El PNUD en México | 4 |
| 1.4 Metodología de evaluación | 4 |
| 1.5 Organización del informe | 8 |
| Capítulo 2. Contribución del PNUD a los resultados de desarrollo – Eficacia | 9 |
| 2.1 Reducción de la pobreza, crecimiento económico inclusivo | 9 |
| 2.2 Medio ambiente y energía | 13 |
| 2.3 Gobernabilidad democrática | 19 |
| 2.4 Cooperación para el desarrollo | 27 |
| Capítulo 3. Contribución del PNUD a los resultados de desarrollo – Relevancia, eficiencia y sostenibilidad | 31 |
| 3.1 Relevancia | 31 |
| 3.2 Eficiencia programática | 35 |
| 3.3 Eficiencia administrativa | 38 |
| 3.4 Sostenibilidad | 41 |
| Capítulo 4. El posicionamiento del PNUD | 47 |
| 4.1 Alineación de los programas de cooperación del PNUD | 47 |
| 4.2 Objetivos de desarrollo sostenible | 49 |
| 4.3 Atención a las prioridades de desarrollo | 50 |
| 4.4 Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres | 51 |
| 4.5 Inclusión social y erradicación de la pobreza | 53 |
| 4.6 Ventajas comparativas | 54 |
| 4.7 Relaciones con los socios en la implementación | 57 |
| 4.8 Sistema de las Naciones Unidas | 58 |
| 4.9 Cooperación Sur-Sur y triangular | 59 |
| 4.10 Movilización de recursos | 61 |
| 4.11 Gestión administrativa de la Oficina en el país | 61 |
| Capítulo 5. Conclusiones, recomendaciones y respuesta de gestión | 63 |
| 5.1 Conclusiones | 64 |
| 5.2 Recomendaciones | 66 |
| 5.3 Respuesta de gestión | 70 |
| Anexos (disponible en línea) | 79 |

Cuadros

| | |
|---|----|
| Cuadro 1. Resultados y recursos propuestos para el programa en el país (2008-2013) | 5 |
| Cuadro 2. Resultados y recursos propuestos para el programa en el país (2014-2018) | 5 |
| Cuadro 3. Relación de los efectos del programa del PNUD con los marcos estratégicos del PNUD, del Sistema de Naciones Unidas y del Gobierno de México | 48 |

Graficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1. Evolución de las fuentes de financiamiento de la oficina del PNUD en el país por fuente, 2008-2015 | 39 |
| Gráfico 2. Gastos por cada efecto, 2013-2015 | 40 |
| Gráfico 3. Gastos de proyectos con y sin participación del Gobierno en el financiamiento, 2008-2015 | 41 |

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|----------------------|---|
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| AECID | Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| AMEXCID | Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| BCIE | Banco Centroamericano de Integración Económica |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| CEMEFI | Centro Mexicano para la Filantropía |
| CEMEX | Cementos Mexicanos |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CICC | Comisión Intersectorial de Cambio Climático |
| CIDE | Centro de Investigación y Docencia Económicas |
| CIDH | Comisión Interamericana de Derechos Humanos |
| CMNUCC | Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático |
| CONABIO | Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad |
| CONAFOR | Comisión Nacional Forestal |
| CONANP | Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas |
| CONAGUA | Comisión Nacional del Agua |
| CONEVAL | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| CSS | Cooperación Sur-Sur |
| CTEODS | Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| CTr | Cooperación triangular |
| C3 | Consejo de Cambio Climático |
| DPP | Documento del Programa para el país |
| DRLAC | Dirección Regional para América Latina y el Caribe |
| ERD | Evaluación de los Resultados de Desarrollo |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| FMAM (o <i>GEF</i>) | Fondo para el Medio Ambiente Mundial |
| GIZ | Agencia Alemana de Cooperación Internacional |
| IDH | Informe de Desarrollo Humano |
| IGI | Índice global de impunidad |
| INEGI | Instituto Nacional de Geografía y Estadística |
| INMUJERES | Instituto Nacional de las Mujeres |
| INECC | Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático |
| IPCC | Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático |
| IPRO | Institucionalidad de los Programas Sociales |
| JICA | Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional |
| LCID | Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo |

| | |
|----------|---|
| MANUD | Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| MiPyMES | Micro, pequeñas y medianas empresas |
| NIM | Modalidad de implementación nacional |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| OIE | Oficina Independiente de Evaluación |
| ONE | Observatorio Nacional del Emprendedor |
| OP | Oficina (del PNUD) en el país |
| OSC | Organización de la sociedad civil |
| PED | Plan Estatal de Desarrollo |
| PEMEX | Petróleos Mexicanos |
| PIB | Producto interno bruto |
| PPP | Plan Puebla Panamá |
| REDD | Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal |
| RENCID | Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| ROAR | Informe anual de resultados |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social |
| SEMARNAT | Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales |
| SEP | Secretaría de Educación Pública |
| SNU | Sistema de las Naciones Unidas |
| SRE | Secretaría de Relaciones Exteriores |
| UNCT | Equipo de las Naciones Unidas en el país |
| UNICEF | Fondo de Naciones Unidas para la infancia |
| USAID | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional |

RESUMEN EJECUTIVO

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó una Evaluación de los Resultados de Desarrollo (ERD) en México para recabar y mostrar evidencias de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en el país, así como de la eficacia de la estrategia de la organización para facilitar e impulsar los esfuerzos nacionales a fin de lograr resultados de desarrollo. La finalidad de esta evaluación es apoyar la elaboración del próximo Documento del programa del PNUD para el país (DPP), fortalecer la rendición de cuentas de la Oficina del PNUD en México ante las partes interesadas y, de manera particular, ante la Junta Ejecutiva.

La ERD es una evaluación independiente realizada en el marco de las disposiciones generales de la Política de Evaluación del PNUD. Esta es la primera ERD que se realiza en México y se llevó a cabo en colaboración con la Oficina del PNUD en el país y la Dirección Regional para América Latina y Caribe (DRLAC). Para su elaboración, se celebraron consultas y entrevistas con las contrapartes nacionales mexicanas, que mostraron enorme interés en el proceso de evaluación. En conformidad con los términos de referencia de la evaluación y con el proceso explicado en el Manual Metodológico para las ERD, se analizaron dos ciclos programáticos del PNUD en México correspondientes al periodo 2008-2016, de manera que abarcó los tres primeros años del DPP 2014-2018 y tuvo en cuenta las principales intervenciones o proyectos que comenzaron durante el ciclo anterior, previstos en el DPP 2008-2013.

La ERD evaluó la eficacia de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en México valorando las actividades realizadas y los resultados en el marco de su programa. Se evaluó la

contribución relacionada con la visión general de la organización de apoyar a los países a lograr la erradicación de la pobreza y reducir las inequidades y la exclusión, e impulsar la igualdad entre géneros y el empoderamiento de la mujer. También evaluó la calidad de su contribución basándose en los criterios de relevancia de los proyectos y resultados del PNUD para las necesidades del país y las prioridades nacionales, así como con relación al propio mandato de la organización. El análisis de la calidad también se centró en la eficiencia de sus intervenciones, en términos de uso de los recursos humanos y financieros (eficiencia programática, de gestión y operacional), y en la sostenibilidad y la apropiación de los resultados a los cuales contribuye el PNUD.

El posicionamiento estratégico del PNUD se analizó en términos de su mandato y de las necesidades reconocidas –o de las nuevas prioridades nacionales y de desarrollo– de México. Esto incluyó un análisis del posicionamiento del PNUD en el espacio político de los países en desarrollo y dentro del contexto de los países de ingreso medio-alto, así como de las estrategias utilizadas por la organización para maximizar su contribución.

El equipo de evaluación examinó una muestra de 72 proyectos de los 109 existentes en la cartera de la oficina en el país durante el periodo bajo evaluación. Se utilizaron y recabaron datos cuantitativos y cualitativos, se visitaron las iniciativas sobre el terreno y se hicieron más de 130 entrevistas (individuales y en grupo) con personas de ambos sexos, incluyendo a socios en la ejecución, beneficiarios, representantes del Gobierno, organizaciones de la sociedad civil, la academia, la iniciativa privada, las agencias de las Naciones Unidas y los donantes del programa en el país.

El foco de esta evaluación en México ha sido mirar hacia el futuro, aprender de las experiencias anteriores y recomendar opciones para cambiar y mejorar. Las conclusiones y recomendaciones de la ERD deberían servir como insumo para elaborar el programa que el PNUD implementará en México a partir de 2019.

RESULTADOS PRINCIPALES

El PNUD ha contribuido en México a mejorar el impacto de políticas públicas que apoyan la reducción de la pobreza, el medio ambiente, el desarrollo sostenible y la gobernabilidad democrática por medio de la creación de conocimiento, el fomento del diálogo, la capacitación y la implementación de proyectos. También ha contribuido a que los tres órdenes de gobierno, el sector privado, la academia y la sociedad civil fortalezcan sus capacidades para lograr inclusión social, calidad de vida, crecimiento económico y competitividad a través de la producción y difusión de los Informes de Desarrollo Humano (IDH), estudios sobre inclusión social y seguridad alimentaria, y mediante la participación activa en proyectos de inclusión de género, personas con discapacidad y niñez. El PNUD ha brindado apoyo al Gobierno en la realización de proyectos para el desarrollo de emprendedores y MiPyMES (micro, pequeñas y medianas empresas) a fin de incrementar el crecimiento económico y aumentar la competitividad. Asimismo, ha contribuido a revertir la degradación ambiental y aprovechar de manera sostenible y equitativa los recursos naturales a través de la transversalización, en los procesos legislativos, la sostenibilidad ambiental, el desarrollo bajo en emisiones y la economía verde. Además, ha contribuido al fortalecimiento del sistema electoral, la formulación y evaluación de estrategias de seguridad pública centradas en la ciudadanía y la construcción de políticas públicas de prevención social del delito y a favor de la cohesión social con enfoque de derechos y perspectiva de género. Igualmente, ha sido el principal socio del Gobierno en el posicionamiento de México como cooperante a nivel regional y, como resultado, el Estado mexicano ha avanzado en la consolidación de una plataforma pertinente de cooperación internacional.

Sin embargo, la contribución del PNUD al diseño e implementación de políticas de desarrollo nacional ha enfrentado varios desafíos, incluidos los ciclos electorales. Los Planes Nacionales de Desarrollo sexenales no coinciden necesariamente en el tiempo con los ciclos programáticos del PNUD y limitan la capacidad de esta organización para articular los compromisos asumidos por el país a nivel internacional con la agenda nacional. En los últimos 4 años, la colaboración del PNUD con el Gobierno se ha reducido, por una parte, porque este último ha mostrado menos interés en involucrarse con el organismo internacional y, por otra, porque el PNUD no ha sido proactivo en la promoción de temas que podrían ser incorporados en la agenda pública. La interlocución de alto nivel se ha debilitado por la rotación de personal en los proyectos y en la gerencia y administración del PNUD, así como por la inestabilidad del personal en las agencias gubernamentales, lo que afecta al diálogo con actores estratégicos y a la ejecución de las intervenciones. En este contexto, la Agenda 2030 se ha presentado como una ventana de oportunidad que el PNUD ha empezado a aprovechar para restablecer el diálogo de alto nivel y contribuir a que el Gobierno identifique sus metas a nivel nacional para cumplir con los ODS.

En términos programáticos, el PNUD ha pasado de lo macro a construir políticas micro con Gobiernos estatales, centrándose en proyectos temáticos que caracterizan la convivencia cotidiana de los mexicanos, dejando de lado temas fundamentales de la agenda nacional en los que antes hizo aportes importantes para el desarrollo de políticas públicas (igualdad de género, empoderamiento de las mujeres, derechos humanos, temas de seguridad, transparencia, corrupción e impunidad), que son parte de los compromisos asumidos en el Plan Estratégico del PNUD 2014-2018 y acordes con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). El PNUD también ha dejado rezagada la visión integral del desarrollo basada en el carácter multidimensional de la pobreza, que constituye el valor agregado de su trabajo a nivel internacional.

CONCLUSIONES

Conclusión 1. Valor agregado en México. El PNUD goza de respeto y buena reputación, proporciona un sello de legitimidad y credibilidad, tiene una buena aceptación y está considerado como un aliado valioso y confiable por parte del Gobierno mexicano, los Gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil. El PNUD cuenta con el respeto de las agencias y las organizaciones nacionales, que reconocen el valor agregado que aporta su imagen de transparencia en el manejo de recursos públicos, su competencia por la capacidad de acceder a una red de expertos, su imparcialidad al articular la participación de los socios nacionales y el abordaje de temas como el desarrollo humano sostenible. La ayuda del PNUD es valiosa para intervenir en ejidos y comunidades donde el Gobierno mexicano no es del todo aceptado. Además, la organización aporta legitimidad como una voz experta que prioriza el bienestar de las personas.

Conclusión 2. Ventajas comparativas. El Gobierno ha aprovechado las ventajas comparativas del PNUD y se ha asociado con la organización para impulsar la agenda nacional y llevar a cabo proyectos que requerían elementos de validación internacional, experiencia especializada y un interlocutor independiente. Se reconoce que el PNUD ofrece oportunidades de crear y gestionar conocimiento a través de las metodologías promovidas para la elaboración de los Informes de Desarrollo Humano (IDH) y para el monitoreo y evaluación, hasta 2015, de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ahora en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

Conclusión 3. Pertinencia. Los proyectos y actividades del PNUD son pertinentes y coherentes con las prioridades, leyes y programas nacionales de desarrollo. Sin embargo, no está claro si el conjunto de proyectos atribuibles a cada efecto están articulados entre sí para lograrlo, porque no existe evidencia que permita evaluar los resultados de los proyectos con relación a los efectos. La redacción de los efectos, que provienen del MANUD y que sirven de referencia para las contribuciones

del PNUD establecidas en el DPP, es muy ambiciosa en relación con la especificidad de los proyectos que se promueven.

Conclusión 4. Eficacia. Los resultados de los proyectos han sido en su gran mayoría positivos. Los proyectos más exitosos han sido aquellos que generan evidencia organizada en bases de datos; optimizan el uso de recursos al hacer alianzas estratégicas con actores locales y nacionales; promueven su sostenibilidad al involucrar a instituciones académicas y organizaciones sociales; y cuyos responsables (incluyendo al personal del PNUD) están dispuestos a involucrarse en la comunidad para conocer mejor los liderazgos locales, generar confianza con los actores y aprovechar mejor los recursos disponibles. Sin embargo, la rotación de personal gubernamental y del PNUD y la burocracia excesiva de la organización afectaron a los proyectos. También hubo poca coordinación entre las diferentes áreas de cooperación del PNUD, como, por ejemplo, entre medioambiente y pobreza, ámbitos claves para el desarrollo humano sostenible.

Conclusión 5. Eficiencia programática y de gestión. La percepción es que hay eficiencia programática en la gestión y un uso adecuado de los recursos para desarrollar proyectos, y que los procedimientos administrativos son rígidos y costosos. No obstante, los mecanismos de rendición de cuentas del PNUD y la fiscalización de los proyectos obligan a las organizaciones de la sociedad civil a trámites administrativos adicionales, que consumen tiempo y recursos desproporcionados con relación a la cooperación del PNUD. Además, generan desconfianza porque los procedimientos administrativos del PNUD son vistos, a veces, como una injerencia directa en el funcionamiento administrativo de los socios implementadores.

Conclusión 6. Eficiencia administrativa y financiera. La oficina del PNUD en México tiene una gestión financiera sana y los sistemas administrativos han mejorado notablemente. La sostenibilidad financiera se valora entre moderada y fuerte por el nivel de fondos extra-

presupuestarios (XB), pero la participación del Gobierno en el financiamiento –la fuente crítica de recursos financieros– ha disminuido. Las restricciones presupuestales y un entorno adverso en las finanzas públicas nacionales ponen al PNUD en una situación vulnerable, dada su dependencia financiera del Gobierno mexicano. La organización tiene (registrado en el sistema Atlas) un número muy alto de contratos de servicios, lo que tiene impacto en la capacidad administrativa de su oficina en México. Estos contratos, concentrados en dos instituciones, no tienen mucho valor agregado y no hay una estrategia de salida a corto y mediano plazos.

Conclusión 7. Sostenibilidad y apropiación. El alcance de un nivel de sostenibilidad elevado en los proyectos se ve dificultado por los cambios de sexenio de los Gobiernos federal y estatales y la rotación e inestabilidad del personal de la oficina del PNUD en México, lo que obstaculiza la continuidad de proyectos relevantes y afecta la memoria institucional. En los casos en los que los resultados no alcanzaron una sostenibilidad deseable, se encontraron algunas debilidades en el PNUD y falta de estructura interna en la oficina para asegurar la continuidad de los proyectos. La sostenibilidad de los proyectos también se ve afectada por la dependencia de consultores con contratos temporales para realizar trabajos permanentes. La apropiación de los resultados de los proyectos es a menudo limitada y la probabilidad de replicar las experiencias es escasa. La creciente restricción presupuestaria de las finanzas públicas está provocando recortes a varias de las contrapartes nacionales encargadas de dar continuidad a los resultados de los proyectos, muchos de los cuales tampoco podrán ser replicados a una mayor o más amplia escala.

Conclusión 8. Cooperación internacional. En el programa de cooperación actual existen evidencias de cooperación Sur-Sur (CSS) y triangular (CTr) y un valor agregado del PNUD, que los socios indican que debe ser potenciado. La publicación del informe “Hacia una alianza global para el desarrollo: la ONU y la cooperación Sur-Sur de México” en 2014, producto de un

proceso de colaboración conjunta del sistema de Naciones Unidas en México, contiene un mapeo de las experiencias de la ONU con componentes de CSS lideradas por las instituciones mexicanas. Este informe permitió dar visibilidad a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y posicionar a las Naciones Unidas como facilitador de la CSS y la CTr en México. El potencial para la práctica de CSS está siendo subutilizado; el PNUD ha obtenido muy buenos resultados en varias partes del mundo y las lecciones aprendidas en otros países podrían ser de utilidad en muchos proyectos en México y viceversa, las lecciones de este país, muy útiles más allá de sus fronteras.

Conclusión 9. Género. El PNUD ha perdido liderazgo nacional entre sus socios en materia de género y la incorporación de la perspectiva de género en la oficina ha dejado de ser una prioridad. No existe una estrategia de género desde 2012 y el organismo no ha realizado esfuerzos para la implementación a nivel corporativo del Sello de Igualdad de Género. El área de reducción de la pobreza tuvo la mayor proporción de programación centrada en el género. En la implementación de los proyectos de las áreas de gobernabilidad y medio ambiente, el PNUD no contribuyó con enfoques, metodología ni expertos para trabajar la equidad de género. En cuanto a la oficina en el país, la distribución del personal es satisfactoria y paritaria, y la brecha de género es inferior a la media mundial de la organización.

Conclusión 10. Fortalecimiento de capacidades. Hubo un notable esfuerzo de desarrollo de capacidades dentro de las instituciones involucradas en los proyectos del PNUD. Esta organización facilita el desarrollo de capacidades porque tiene un personal técnico formado, una Oficina competente para administrar proyectos y acceso a expertos nacionales e internacionales, buenas prácticas documentadas, acceso a redes de apoyo y capacidad de convocar a actores relevantes. La participación del PNUD ha permitido en algunos casos crear y en otros casos fortalecer expertos calificados en el desarrollo humano sostenible. Sin embargo, existe un alto riesgo de perder esas capacidades y, por lo

tanto, la sostenibilidad de los resultados. Las capacidades desarrolladas dentro del sector académico representan un activo estable para la apropiación y la continuidad a largo plazo, pero no hay siempre evidencia de la presencia de mecanismos a través de los cuales pueda ser utilizado su potencial una vez concluidos los proyectos.

RECOMENDACIONES

Recomendación 1. Rol y valor agregado.

México necesita un PNUD autónomo, firme, original y ágil para impactar en el desarrollo, audaz en la proposición de vías alternativas y el posicionamiento del desarrollo humano sostenible y la Agenda 2030 a alto nivel. El PNUD tiene los retos de fortalecer su capacidad de diálogo de alto nivel con el Gobierno mexicano; mantener ante el Gobierno su capacidad de articulación y la credibilidad estratégica por las cuáles es reconocido; mejorar la interlocución de alto nivel con el Gobierno mexicano a fin de tener una mayor incidencia en la formulación e implementación de políticas públicas y para servir de puente en tiempos de cambios políticos; definir prioridades en temas sustantivos relativos al desarrollo humano sostenible, para continuar siendo reconocido como un socio activo a la hora de promover la implementación de la agenda nacional de desarrollo y dar prioridad a la investigación y creación de conocimiento; y asumir un papel de liderazgo proactivo a nivel de influencia de alto nivel y en el diseño e implementación de políticas públicas en las áreas rezagadas del desarrollo nacional. Asimismo, el PNUD tiene que incluir los temas de la agenda pública nacional, los proyectos con iniciativa privada, las OSC y la academia en la formulación de las áreas temáticas para el programa del próximo ciclo. De esta forma, incidirá con mayor eficacia e innovación en políticas públicas que afectan temas sustantivos y de largo alcance para el desarrollo humano sostenible, en lugar de proyectos aislados de consultorías por entregables.

Respuesta de gestión: El PNUD en México es autónomo, firme, original y ágil en la promoción de soluciones de desarrollo, lo que le ha permitido lograr

resultados de desarrollo humano sostenible objetivamente medibles, evidenciables y estratégicamente comunicados. El PNUD ha logrado insertar temas relevantes y ha posicionado el concepto de desarrollo humano sostenible en el centro de la agenda nacional y en las políticas públicas de corte federal y local.

Gracias al diseño de su actual Programa para el país (DPP 2014-2018), el PNUD genera oportunidades de colaboración con el Gobierno Mexicano para la consolidación de sus marcos habilitadores hacia el desarrollo y la implementación de la Agenda 2030 en los ámbitos federal y subnacional. Con esta colaboración se expanden alianzas a otros sectores temáticos y con nuevos socios (sector privado, cámaras de comercio, comisiones del Congreso, sociedad civil y academia), lo que evidencia la incuestionable relevancia e independencia del PNUD en México.

Recomendación 2. Agenda 2030 y ventajas comparativas.

Los compromisos asumidos por México respecto al cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) son una ventana de oportunidad para que el PNUD desarrolle un liderazgo importante a través de su posicionamiento como la agencia de Naciones Unidas especializada en el fortalecimiento de las capacidades nacionales para implementar dicha agenda, su seguimiento y el examen de los progresos realizados por el país para alcanzar las metas establecidas. La Agenda 2030 es un instrumento clave para fortalecer la capacidad intelectual en los temas emergentes. También es esencial para utilizar el avance en la conceptualización e implementación del desarrollo humano sostenible del Plan Estratégico del PNUD a fin de definir las prioridades en temas sustantivos que contribuyan a superar los principales desafíos del desarrollo humano sostenible de una forma integral e inclusiva. Dada la ausencia de compromisos programáticos más allá de 2018 en México, la Agenda 2030 puede ser una plataforma programática de largo plazo que garantice la continuidad en el tiempo de los proyectos del PNUD.

Respuesta de gestión: El PNUD en México está considerado por el Gobierno como la agencia líder del SNU en el acompañamiento a los actores insti-

tucionales para el análisis, difusión y seguimiento del arranque de la implementación holística de la Agenda 2030 en el país. Recientemente la Presidencia de la República instauró el Consejo Nacional de la Agenda 2030, en el cual participan los Secretarios de Estado, Gobiernos locales, representantes de otros poderes del Estado, la sociedad civil, la academia, el sector privado y organismos internacionales, así como el Coordinador Residente y Representante del PNUD. El PNUD-México tiene compromisos programáticos más allá de 2018, contando con proyectos específicos transexenales, los cuales trascenderán el PND 2012-2018 y permitirán continuar teniendo resultados alienados que operarán concretamente las metas de la Agenda 2030.

El PNUD en México trabaja exitosamente en la implementación de la Agenda 2030 con el poder ejecutivo a nivel de distintas Secretarías de Estado, entre ellas la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social y la Oficina de la Presidencia, así como con el poder legislativo, la academia y la sociedad civil.

Recomendación 3. Posicionamiento estratégico y programa de cooperación 2019-2023. Se recomienda asumir un rol más proactivo en la identificación de los retos de desarrollo del país que priorizará el PNUD en su próximo programa de cooperación, proponer iniciativas innovadoras que resalten su valor agregado y su contribución, y establecer metas con impactos a nivel de políticas nacionales y estatales y en temas específicos. Es recomendable que el PNUD asuma riesgos calculados, abra puertas y vuelva a incursionar en temas complejos de la agenda nacional –como los electorales, de transparencia, los conflictos, la seguridad y la corrupción, que han demostrado tener valor agregado– y desarrollar estrategias para que los proyectos cubran el espectro temático de los efectos del MANUD y los productos del próximo DPP, de manera que pueda efectivamente realizarse una rendición de cuentas sustantiva sobre la contribución del PNUD al logro

de los efectos. También se recomienda que la organización concentre sus esfuerzos en proyectos con impacto de largo plazo y amplia cobertura nacional o estatal, integrando más los temas ambientales con los de pobreza para atender el desafío del desarrollo humano sostenible. Igualmente, se recomienda que cree herramientas que promuevan la gestión del conocimiento y alianzas con organizaciones de la sociedad civil consolidadas y la academia, así como para la difusión de los resultados de los proyectos a fin de asegurar el mayor alcance posible como criterios para la identificación de los proyectos del PNUD.

Respuesta de gestión: El PNUD en México tendrá un nuevo programa para el país alineado con las prioridades del Gobierno Mexicano a partir del 2020¹, una vez elaborado el MANUD en conjunción con el SNU y el nuevo Gobierno federal que comenzará su gestión en el año 2019.

Recomendación 4. Movilización de recursos.

Es necesario diversificar las fuentes de financiamiento para tener más autonomía de gestión en la definición del próximo programa de cooperación y mejor posición estratégica relativa frente al Gobierno mexicano y a los demás socios estratégicos del PNUD. Es un reto la implementación de una estrategia para el financiamiento de la oficina en el país que incluya movilizar recursos con otros donantes, incluso del sector privado, y continuar el fomento de los costos compartidos por el Gobierno, sobre todo ahora que a nivel nacional hay restricciones de presupuesto nacional.

Respuesta de gestión: La gestión del PNUD en México es autónoma e independiente a la vez que su operación descansa mayoritariamente en la movilización de recursos con el Gobierno federal. México es un país de renta media alta, miembro de la OCDE, con una situación que ha permitido al país graduarse. El modelo de negocio del PNUD en México se alinea con las resoluciones de la Junta Ejecutiva respecto a los arreglos de programación y financiación para la presencia física del PNUD en los países de

1 Entre las acciones clave previstas por la Oficina del PNUD en México está extender hasta 2019 el actual DPP (2014-2018) para alinear sus prioridades al Plan Nacional de Desarrollo que entrará en vigor a partir de ese año.

renta media alta. También sigue los acuerdos internacionales que estipulan que los países contribuyan a su propio desarrollo (entre ellos la Declaración de París, la Conferencia de Doha y la Conferencia de Addis Abeba). Adicionalmente, el PNUD implementa sus programas de desarrollo sobre la base de recursos regulares y de terceras fuentes –incluyendo recursos gubernamentales, los cuales son aprobados dentro de los marcos de resultados y recursos (en los DPP) por la Junta Ejecutiva. El PNUD en México trabaja creativamente para consolidar oportunidades de colaboración, con un valor agregado específico y en temas relevantes, sin comprometer su independencia y credibilidad con diversos actores.

El Plan de Movilización de Recursos de la oficina en México considera ampliar su base de donantes y contempla entre las posibilidades el trabajo con el sector privado y con terceros países.

Recomendación 5. A nivel **operacional**, la Oficina del PNUD en México puede hacer frente a los desafíos que representa estar en un país graduado y superar la clasificación baja que los socios gubernamentales le otorgaron en términos de costo-efectividad. Esto se puede hacer: reflexionando sobre la capacidad de respuesta de su personal técnico y administrativo a las necesidades de los proyectos y fortaleciendo las áreas de trabajo desbordadas; reduciendo la cantidad de contratos de servicios que gestiona la Oficina y que no garantizan la permanencia de ese personal en sus correspondientes instituciones de gobierno; adoptando estrategias de atracción de talento de consultores que garanticen la continuidad del capital humano experto en la oficina y los proyectos; fortaleciendo los cursos de inducción dirigidos al personal de los proyectos en temas administrativos y gerenciales, de cooperación Sur-Sur y Norte-Sur y en transversalización de la perspectiva de género; revisando los términos de contratación del personal reclutado por el PNUD que trabaja en las instituciones gubernamentales para garantizarles más atención en los casos de presunto hostigamiento o acoso sexual; desarrollando estrategias de manejo de conflictos para reducir el impacto que pueden tener en los proyectos las diferencias de personalidad y actitud entre el personal del PNUD, los

consultores y las contrapartes; y estableciendo procedimientos de terminación de consultorías dilatadas que sean más efectivos y garanticen que los productos contratados van a ser entregados de manera oportuna.

Respuesta de gestión: *El PNUD en México implementa desde 2015 un plan de trabajo que operativamente se orienta a: 1) la mejora de la capacidad de la Oficina y de los proyectos para la implementación costo-efectiva de las iniciativas, y 2) la adaptación oportuna, eficaz y eficiente de las necesidades de gestión de las contrapartes, de la oficina y del contexto en el país.*

Recomendación 6. Monitoreo y evaluación.

Se recomienda reforzar aún más las funciones de monitoreo y evaluación del programa y de los proyectos para poder valorar cualitativamente las áreas temáticas del PNUD y propiciar con el Gobierno mexicano y las organizaciones de la sociedad civil la difusión de los resultados de los proyectos del PNUD en México. Esto daría continuidad a los esfuerzos bien reconocidos del PNUD a escala mundial por el uso de las herramientas corporativas y el progreso en materia de gestión basada en resultados, tomando en consideración indicadores nacionales, como la tasa de crecimiento económico del país y la reducción de la pobreza, para demostrar la pertinencia de las iniciativas impulsadas por la organización. También se recomienda que los proyectos mantengan un punto focal de monitoreo y evaluación para seguir desarrollando la cultura de rendición de cuentas en los proyectos.

Respuesta de gestión: *En 2017, el PNUD en México fue reconocido por la Oficina de Auditoría e Investigaciones como ejemplo de mejor práctica en materia de monitoreo de proyectos, basado en el puntual seguimiento y reporte de los resultados e indicadores identificados en los documentos de proyectos. El trabajo realizado por la Oficina del PNUD en este país en materia de monitoreo, reporte y evaluación ha sido ampliamente reconocido a nivel corporativo, siendo invitado a participar en los proyectos piloto de las herramientas corporativas para monitoreo y evaluación (Corporate System, PQA, IRRF, IWP, etc.)*

e incidiendo en el diseño e implementación de las mismas. Desde 2012, el PNUD en México ha sido calificado por quinto año consecutivo como una de las cinco mejores oficinas a nivel mundial en materia de reporte de resultados, específicamente en el ROAR. En 2016, este reporte obtuvo el primer lugar a nivel de América Latina y el Caribe y el tercer lugar a nivel mundial. La manera en la que la Oficina del PNUD en México presenta la información en materia de resultados alcanzados anualmente ha influido en la estructura del ROAR y en el tipo de información solicitada a nivel corporativo.

El PNUD-México analiza los resultados intermedios y busca estrategias para mejorarlos sistemáticamente. La difusión de resultados se hace mediante informes de labores desde 2012, la actualización de la página del PNUD en México y una sólida presencia en prensa y redes sociales.

Las cuatro dimensiones evaluativas de relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad son incluidas en las evaluaciones intermedias y finales de los proyectos. En cuanto a los formatos que se sugiere modificar, cabe mencionar que son formatos corporativos y que el PNUD-México cumple cabalmente con los lineamientos específicos para utilizarlos. La inclusión de las cuatro dimensiones sugeridas necesitaría ser retomada a nivel corporativo y rebasa la atribución de la oficina en el país.

El PNUD-México gestiona y da acompañamiento, además, a las evaluaciones externas comprometidas en el plan de evaluación, cumpliendo a cabalidad, al 2017, con las evaluaciones planeadas. Actualmente se cuenta con 12 puntos focales de monitoreo y evaluación, que son responsables de un proyecto cada uno. Se creó además una red interna de monitoreo y evaluación compuesta por dichos puntos focales, que intercambian información.

Recomendación 7. Área de medio ambiente. Se sugiere ser más firme en la promoción de una agenda ambiental integrada con la inclusión social y económica, aprovechando el valor agregado de su experiencia y trabajo únicos y la disponibilidad de un presupuesto importante en temas ambientales, de manejo de riesgos y desastres, y

cambio climático. La contribución del PNUD puede potencializarse en la planeación central (y no solo en áreas muestra) para transitar hacia una economía verde en todos los sectores económicos; en la implementación (aterriaje) de estrategias de adaptación de la sociedad y del Gobierno en general al cambio climático; y en la promoción a nivel nacional del vínculo entre medioambiente y pobreza multidimensional, entre otras. En el área ambiental, el PNUD puede convertirse en un actor clave para dar continuidad a la política ambiental más allá de los cambios de Administración y de las contingencias económicas, y ser pilar de la política de Estado, apoyando en algunas áreas la memoria institucional de largo plazo en México; para impulsar la profesionalización del sector público y privado en temas ambientales, de cambio climático y manejo de riesgos de desastre, y apoyar el diseño de un esquema de perfiles de puestos en estos ámbitos, para que haya mecanismos más permanentes y continuos que permitan formar nuevas generaciones de expertos.

Respuesta de gestión: *El Gobierno mexicano ha tenido un importante protagonismo en el impulso de temas específicos de la agenda ambiental en los cuales la Oficina del PNUD en el país ha proporcionado conocimiento especializado y apoyo sustantivo concreto con óptimos resultados. El cambio hacia la construcción de la resiliencia, el manejo sustentable de los recursos y la reversión de la degradación ambiental en México ha avanzado por medio de la colaboración con los Gobiernos locales y federal y, en especial, a través de la colaboración efectiva con contrapartes como la SEMARNAT, la CONAFOR, la CONANP, la CONABIO, el INECC y las Secretarías de la CICC; organismos internacionales (FAO, BM, BID y GIZ), sectores industriales y las OSC. Con el Gobierno federal, se dieron esquemas de cooperación en el marco de sus programas a fin de generar mecanismos habilitadores para el desarrollo económico sustentable e incorporar estándares, criterios, metodologías e indicadores de planificación verde.*

Recomendación 8. Cooperación Sur-Sur y triangular. El tema de la cooperación Sur-Sur y triangular ha representado grandes aportes por parte del PNUD y continúa siendo un área de

trabajo relevante para el Gobierno mexicano. Por lo tanto, es importante seguir siendo un aliado importante en la sistematización, promoción y difusión de las buenas prácticas de política pública a través de estos tipos de cooperación, aprovechando la capacidad del PNUD en esta materia a nivel internacional, para seguir contribuyendo al posicionamiento de México como cooperante internacional y conectarlo más con el mundo.

Respuesta de gestión: Se toma nota respecto a la recomendación 8.

Recomendación 9. Género. Es importante abordar la cuestión de la igualdad de género tomando estratégicamente en consideración el diseño y la implementación de proyectos específicos, además de la transversalización, de manera que reflejen la importancia fundamental de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Se recomienda actualizar la estrategia de género y adecuarla a la nueva política de sello de género vigente en el PNUD e implementar una política sobre igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres en su propia oficina y entre las contrapartes de los proyectos; mantener el tema de género en el discurso del Representante Residente, para que el Gobierno vea el valor agregado y lo coloque en la agenda nacional, contribuyendo así al posicionamiento del PNUD en esta materia; y elaborar una estrategia de género basada en un diagnóstico para preparar la transición desde los ODM hacia los ODS, lo que representa una importante ventana de oportunidades para el PNUD.

Respuesta de gestión: La atención estratégica al tema de igualdad de género implica que el tema de género se transversaliza en el portafolio programático, buscando oportunidades de colaboración con actores relevantes y visibilizando temas como la par-

ticipación política y el empoderamiento económico de las mujeres. Se exploran nuevos componentes de género para futuras colaboraciones.

La Oficina de México cuenta con una Estrategia de Género, que se encuentra en implementación.

Recomendación 10. Entorno internacional.

Prestar atención a los cambios de la agenda internacional producto de cambios sociopolíticos en la región, que pueden llevar, a su vez, a cambios en la política de cooperación internacional en asuntos cruciales de la agenda del PNUD (cambio climático, derechos humanos, igualdad de género, empoderamiento de las mujeres) y tener impacto en temas de desempleo y criminalidad. Igualmente, las variaciones por políticas protectionistas de mercado pueden afectar el intercambio comercial, lo cual influiría en la actividad económica en México, la recaudación fiscal y los ingresos públicos, representando un riesgo para el financiamiento de proyectos con el PNUD. También existe un riesgo para la cooperación en temas económicos debido a la renegociación de los acuerdos de libre comercio con Norteamérica y América Latina y el Caribe. Es también importante velar por la implementación del Acuerdo de Colaboración con USAID para ejecutar un programa con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y con la Secretaría de la Función Pública (SFP), para apoyar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en México a través de prácticas de gobierno abierto, participación ciudadana y fortalecimiento de la transparencia.

Respuesta de gestión: El proyecto de USAID e INAI ya está en operación y busca mejorar las prácticas de gobierno ciudadano y fortalecimiento de la transparencia.

INTRODUCCIÓN

1.1 FINALIDAD DE LA EVALUACIÓN

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realiza Evaluaciones de los Resultados de Desarrollo (ERD) a escala nacional para recabar y mostrar evidencias de la contribución de esta organización a los resultados de desarrollo en los países donde opera, así como de la eficacia de la estrategia del PNUD para facilitar e impulsar los esfuerzos nacionales para lograr el desarrollo humano sostenible. La finalidad de una ERD es:

- Apoyar la elaboración del próximo Documento del Programa del PNUD para el país (DPP).
- Fortalecer la rendición de cuentas del PNUD ante las partes interesadas.
- Fortalecer la rendición de cuentas del PNUD ante la Junta Ejecutiva.

Las ERD son evaluaciones independientes realizadas en el marco de las disposiciones generales de la Política de Evaluación del PNUD. Esta es la primera ERD que se realiza en México y se llevó a cabo en estrecha colaboración con el Gobierno mexicano, la Oficina del PNUD en el país y la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRLAC). Conforme a sus términos de referencia, la evaluación analizó dos ciclos programáticos del PNUD en México, correspondientes al periodo 2008-2016, de manera que abarcó los tres primeros años del DPP 2014-2018 y tuvo en

cuenta las principales intervenciones o proyectos que comenzaron en el ciclo anterior, previstos en el DPP 2008-2013.

1.2 CONTEXTO DE DESARROLLO DEL PAÍS

Los Estados Unidos Mexicanos, situados en América del Norte, comparten frontera con Guatemala y Belice en el sur y con los Estados Unidos de América en el norte, y ocupa el undécimo lugar entre los países con mayor población del mundo. El 79 por ciento de sus más de 120 millones de habitantes vive en áreas urbanas; de ellos, más de 20 millones residen en la capital, la Ciudad de México, y en las ciudades circundantes². El sistema de gobierno mexicano, consolidado en la Constitución de 1917, es una democracia representativa; el país se divide en 32 entidades federales lideradas por un presidente elegido para un único mandato de seis años. El poder legislativo recae en dos cámaras, el Senado y la Cámara de Diputados, mientras que el poder judicial corresponde a la Suprema Corte de Justicia.

México es un país con ingreso medio-alto (PIMA) y su economía es la undécima mayor del mundo por su Producto Interno Bruto (el PIB asciende a 2,157 billones de dólares, en paridad de poder adquisitivo)³. Desde 2011, después de la crisis económica mundial, el crecimiento del PIB ha sido relativamente estable (promedio anual del 2,8 por ciento⁴). El sector manufacturero representa el 87 por ciento de las exportaciones,

2 Gobierno de México, INEGI; OCDE, *Estudios Territoriales de la OCDE, Valle de México*, México, 2015.

3 Banco Mundial, Banco de datos. Disponible en: data.worldbank.org/data-catalog/GDP-PPP-based-table (actualizado el 12 de abril de 2017).

4 Gobierno de México, Banco de Información Económica, INEGI. Disponible en: www.inegi.org.mx/sistemas/bie (consultado en mayo de 2016).

seguidas en importancia por el petróleo crudo⁵ (5,9 por ciento) y los productos agrícolas (4,6 por ciento)⁶. Según La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en 2015, los flujos de inversión extranjera directa en México ascendieron a 30.000 millones de dólares (número quince del mundo, sexto entre las economías emergentes y segundo en América Latina y el Caribe). Además, el país es el decimo-cuarto mayor contribuyente al presupuesto de las Naciones Unidas).

El informe nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de 2015 subrayó los principales avances del país en el cumplimiento de las metas, estimando que se había alcanzado el 84,3 por ciento de los indicadores a finales de ese año. Los indicadores agregados nacionales muestran que la pobreza extrema por ingreso (1,25 dólares por día) ha disminuido a la mitad, la educación primaria es universal y se ha reducido la brecha de género en escolarización. Quedan desafíos en los indicadores de ingresos laborales, mortalidad materna e infantil, salud, medio ambiente e inequidad. Se estima que el 46,2 por ciento de la población vive en situación de pobreza multidimensional⁷. En 2016, México propuso realizar la Revisión Nacional Voluntaria de los avances en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ante el Foro Político de Alto Nivel.

El país afronta desafíos relacionados con la gobernabilidad, los derechos humanos, la corrupción⁸ y la seguridad. El crimen organizado ha fomentado una situación de inseguridad y violencia que ha tenido como consecuencia un aumento de las violaciones de los derechos humanos. El Gobierno ha comenzado a instituir cambios políticos y legales para establecer un marco institucional nacional más fuerte que garantice los derechos humanos de todas las personas⁹.

En términos de biodiversidad, México se encuentra entre los pocos países considerados megadiversos, contando con dos grandes zonas biogeográficas, que contienen casi todos los ecosistemas terrestres del mundo, y dos costas¹⁰. Al mismo tiempo, es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático, con graves riesgos para su población y altos costos económicos. Como otras partes del planeta, México sufre del aumento de las temperaturas y eventos meteorológicos extremos, como las sequías y las tormentas tropicales (ciclones y huracanes)¹¹. En muchas zonas costeras se ha elevado el nivel del mar¹². Existe también una creciente pérdida de ecosistemas en gran parte del territorio nacional, deterioro de la calidad del aire en las zonas metropolitanas, degradación edáfica y una creciente presión sobre el agua¹³.

5 Para 2015, la Agencia Internacional de la Energía (IEA) reportó una producción de 2.812.000 de barriles de petróleo diarios en México, un 3,56% de la producción mundial, lo que lo coloca como el décimo productor de crudo en el mundo.

6 INEGI, Registros administrativos, *Balanza comercial de mercancías de México*, 2015.

7 Con la Ley General de Desarrollo Social de 2004, México comenzó un proceso que llevó a la revisión del concepto nacional de pobreza, entendiéndolo por pobreza multidimensional cuando no se garantiza a la persona el ejercicio de al menos uno de sus derechos al desarrollo social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (CONEVAL, *Metodología para medición multidimensional de la pobreza en México*, 2014; Datos de pobreza: CONEVAL, Medición de la pobreza. Pobreza en México. Consultado en mayo de 2016).

8 La encuesta nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016 (ENVIPE) estima que el 77,9 por ciento de los adultos considera que hay corrupción en la Policía de Tránsito, el 66,7 % piensa lo mismo de la Policía Preventiva Municipal y el 63,3 % por ciento del sistema de justicia penal (INEGI, *ENVIPE 2016*, p. 44).

9 Naciones Unidas, *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns: Mission to Mexico* (Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns: Misión en México), Consejo de Derechos Humanos, 2014.

10 Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), *Capital natural de México*, 2009.

11 Gobierno de México, *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*.

12 Ibid.

13 Para mayor detalle, consúltese SEMARNAT, *Informe de la situación del Medio Ambiente en México 2015*, Ciudad de México, 2015. Disponible en: <http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe15/index.html>

Por otra parte, los patrones de desarrollo económico del país han llevado a una creciente presión sobre los recursos naturales que ha acelerado la degradación ambiental. La rápida urbanización causada por la migración rural-urbana y el crecimiento demográfico también ayudan a explicar esta degradación¹⁴. Los patrones de producción han llevado a aumentar los requerimientos de materias primas. Los niveles de pobreza en el país no han disminuido durante las últimas tres décadas, lo que ha influido en que familias en condiciones de pobreza del medio rural practiquen la tala clandestina y la apertura de nuevas tierras para cultivos¹⁵. La caída de los precios promedio ponderados de los productos agropecuarios, a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, ha llevado a que, para mantener constante el nivel de ingresos de una unidad productiva, tenga que aumentar su volumen de producción y de ahí que tengan que habilitar nuevas tierras para cultivos y pastos para la ganadería, lo que ha representado la pérdida de grandes extensiones de bosques, selvas y humedales¹⁶. En el caso del sector energético, desde la década de los ochenta, ha habido una reorientación hacia la exportación intensiva de hidrocarburos, lo que ha llevado a la intensificación de labores de exploración y explotación de petróleo y gas, lo cual ha derivado en daños crecientes a los ecosistemas marítimos y terrestres de las zonas petroleras¹⁷. La política de protección y estímulo a las actividades mineras también ha representado un factor de creciente daño ambiental en el país. Los daños medioambientales han sido particularmente fuertes en zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas¹⁸.

Para hacer frente a parte de estos problemas, el Gobierno estableció una política de cambio climático a través de la aprobación de la Ley General de Cambio Climático y la creación de instituciones e iniciativas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) constituye la actual estrategia del Gobierno Federal y en él se definen los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales para promover el crecimiento económico y el desarrollo social. Las cinco áreas de los objetivos estratégicos del PND se pueden resumir en: 1) la democracia, la buena gobernabilidad y la seguridad; 2) los derechos sociales; 3) la educación de calidad; 4) el crecimiento sostenible y la igualdad de oportunidades, y 5) la cooperación internacional¹⁹. Desde su elección en 2012, el Gobierno ha trabajado para lograr reformas importantes relacionadas con el trabajo, los temas fiscales, las elecciones, la educación, la energía, los procesos políticos (como la Reforma en Materia de Transparencia y la nueva Ley de Amparo), las telecomunicaciones, en temas financieros, sobre competencia y procedimientos penales.

México ha liderado la difusión de ideas, tanto a nivel regional como mundial, mediante las modalidades de cooperación Sur-Sur (CSS) y triangular (CTr). El Gobierno Federal creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) en 2011, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para coordinar la cooperación para el desarrollo desde la perspectiva de los beneficiarios y de los proveedores.

14 Conde, Cecilia y Saldaña-Zorrilla, Sergio O., "Cambio climático en Latinoamérica y el Caribe: Impactos, vulnerabilidad y adaptación", *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XXIII, N.º 1, ISSN: 0121-7607, Santiago, Chile, 2008.

15 Conde, Cecilia; Saldaña, Sergio, y Magaña, Victor, "Fighting Climate Change in a divided World. Thematic Regional Paper: Latin America", *Informe de Desarrollo Humano 2007/2008*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2007, 29 pp. Nueva York, EE.UU.

16 Schatan, Claudia. *Efectos del TLCAN en el cuidado del ambiente en México*, Comercio Exterior, marzo de 1996.

17 Barbosa Cano, Fabio, "Las reservas y el potencial mexicano de petróleo crudo: pasado y presente de una explotación depredadora", p. 8, en Colmenares, Francisco et al. (Coords.), *Pemex, presente y futuro*, UNAM, UAM, Universidad Autónoma de Campeche, Plaza y Valdés, 2008.

18 Decelis Contreras, Rafael. "Efectos de 23 años de política económica liberal 1982-2005", en Saxe-Fernández, John (coord.), *La energía en México: situación y alternativas*, UNAM, pp. 14-31, México (2009).

19 Gobierno de México, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, 2013.

1.3 EL PNUD EN MÉXICO

El PNUD está presente en México desde la firma de un acuerdo de cooperación con el Gobierno el 23 de febrero de 1961. Además, el Gobierno de México y esa organización internacional suscribieron un Acuerdo Marco de Colaboración en 2011, que establece una alianza estratégica para maximizar el potencial del país como un actor clave del desarrollo internacional. Desde 2008, el PNUD ha articulado sus actividades en dos ciclos programáticos: uno para 2008-2012 (ampliado hasta 2013) y otro para 2014-2018. El primer programa se basó en la Evaluación Común para el País (CCA) y estuvo estrechamente alineada con el MANUD 2008-2012 y con el Plan Estratégico del PNUD 2008-2011. También estuvo vinculado con el PND 2007-2012. El programa se concentró en las áreas de reducción de la pobreza y las desigualdades relacionadas con cuestiones económicas, sociales, de género y étnicas, en la gobernabilidad democrática, la competitividad sistémica y la sostenibilidad ambiental. Para su implementación, el programa promovió el apoyo a políticas públicas y asistencia técnica, así como la participación de México en foros multilaterales impulsados por el PNUD, entre los que destacan la XVI Conferencia de las Partes (COP 16) de la Convención Marco las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en Cancún en 2010; la Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), celebrada en la Ciudad de México en 2014; y la presentación en 2016 del Reporte Nacional Voluntario de México en el Foro Político de Alto Nivel (FPAN) sobre el Desarrollo Sostenible, auspiciado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). En el contexto del programa para el país, se ha promovido además el intercambio internacional de experiencias con oficinas del PNUD en otros países para el fortalecimiento de la capacidad nacional en las áreas de concentración del programa. El programa del PNUD en el país y el MANUD

fueron ampliados un año, hasta 2013, para alinearlos con el trabajo de otras agencias del SNU y con las estrategias nacionales del Gobierno entrante, en especial el PND 2013-2018.

En vista de las prioridades definidas en los cinco ejes del PND 2013-2018 (México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global), el actual programa para el país 2014-2018 se centra en: (a) el desarrollo humano sostenible, la inclusión y la equidad (efecto 35); (b) el desarrollo económico productivo y la competitividad (efecto 36); (c) las capacidades mejoradas para el uso sustentable de recursos y la resiliencia en las áreas de medioambiente y cambio climático (efecto 37); (d) la seguridad pública y ciudadana, la cohesión social y la justicia (efecto 38); (e) la transparencia y la rendición de cuentas (efecto 39); (f) la participación ciudadana y los derechos humanos (efecto 40); y (g) el liderazgo en la cooperación internacional para el desarrollo (efecto 41).

En 2015, la Oficina del PNUD en México implementó 46 proyectos con un valor de ejecución total de 21,05 millones de dólares. En el período 2008-2015, el 46 por ciento de los proyectos fueron implementados por el propio país, 18 por ciento directamente por el PNUD y 36 por ciento mediante otras modalidades, por ejemplo, por organizaciones no gubernamentales y otras agencias de Naciones Unidas.

Los resultados esperados y el presupuesto propuesto en el programa anterior y en el actual se ven reflejados en los cuadros 1 y 2.

1.4 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

La evaluación de los resultados de desarrollo (ERD), que fue realizada durante el año 2016²⁰, comprende dos componentes:

20 A partir de 2017, la “Evaluación de los Resultados del Desarrollo” ha pasado a denominarse “Evaluación Independiente del Programa en el País” (EIPP). En el presente informe se mantiene la terminología anterior puesto que la evaluación comenzó antes de ese cambio y se ha completado en 2017, un año de transición en lo que a la denominación se refiere.

| Cuadro 1. Resultados y recursos propuestos para el programa en el país (2008-2013) | | |
|---|---|----------------------------------|
| Área temática | Efectos del programa del PNUD en el país (número de efecto y enunciado) | Recursos propuestos (USD) |
| Reducción de la pobreza | 25 – Las políticas públicas y la sociedad procuran alcanzar los ODM, promover el desarrollo humano y la responsabilidad social. | 11.500.000 |
| | 26 – Se formulan y aplican políticas para el avance hacia una economía con competitividad social. | 2.000.000 |
| | 27 – Se generalizan cadenas y procesos productivos sostenibles. | 15.000.000 |
| | 29 – Mayor eficacia de las políticas públicas de cohesión y protección social. | 3.000.000 |
| Medio ambiente y desarrollo sostenible | 30 – Consolidación de la gestión de políticas públicas y de la ciudadanía para el desarrollo sostenible. | 28.000.000 |
| | 31 – Fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales de adaptación y mitigación del cambio climático y de prevención de riesgos de desastres. | 14.000.000 |
| Gobernabilidad democrática | 32 – Fortalecimiento de las políticas públicas para la igualdad de género y étnica. | 15.000.000 |
| | 28 – México se consolida como oferente de cooperación. | 12.500.000 |
| | 33 – Se ha incrementado la calidad de las instituciones democráticas y de sus servicios. | 17.000.000 |
| | 34 – Fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía. | 3.000.000 |
| Total | | 121.000.000 |

| Cuadro 2. Resultados y recursos propuestos para el programa en el país (2014-2018) | | |
|---|--|----------------------------------|
| Área temática | Efectos del programa del PNUD en el país (número de efecto y enunciado) | Recursos propuestos (USD) |
| Reducción de la pobreza | 35 – El Estado mexicano habrá implementado una estrategia de desarrollo social integral que garantice el cumplimiento de los DD. HH. mediante la articulación de políticas que contribuyan a la disminución de la pobreza, la mejora de la calidad de vida y la disminución de las desigualdades de género, edad, etnia, económica, de localización geográfica y condición de discapacidad, sustentada en esquemas de diálogo político y participación social inclusiva. | 5.795.000 |
| | 36 – El Estado mexicano habrá fortalecido e implementado políticas públicas que fomentan el crecimiento económico sostenido, la competitividad, el trabajo decente y la calidad del empleo, particularmente en beneficio de las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, las comunidades rurales, las personas migrantes, los adultos mayores y las personas con discapacidad. | 5.100.000 |
| | 41 – El Estado mexicano habrá fortalecido su posición como cooperante eficaz para el desarrollo a nivel regional y global y habrá consolidado para ello una plataforma pertinente de cooperación internacional. | 4.160.000 |
| Medio ambiente | 37 – Los tres órdenes de gobierno, el sector privado, la academia y la sociedad civil habrán fortalecido sus capacidades para revertir la degradación ambiental y aprovechar de manera sostenible y equitativa los recursos naturales a través de la transversalización de la sostenibilidad ambiental, el desarrollo bajo en emisiones y la economía verde en los procesos de legislación, programación y toma de decisiones. | 60.000.000 |

(Continúa en la pag. siguiente)

Cuadro 2. Resultados y recursos propuestos para el programa en el país (2014-2018)

| Área temática | Efectos del programa del PNUD en el país (número de efecto y enunciado) | Recursos propuestos (USD) |
|----------------------------|---|---------------------------|
| Gobernabilidad democrática | 38 – El Estado mexicano habrá implementado políticas públicas y estrategias de seguridad pública y seguridad ciudadana que garanticen el ejercicio de los DD. HH., considerando la participación ciudadana, así como la prevención social del delito y la violencia, con énfasis en las personas en situación de vulnerabilidad y discriminación. | 6.600.000 |
| | 39 – El Estado mexicano habrá consolidado un gobierno eficaz en la garantía de los DD. HH, mediante el fortalecimiento de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas para el combate a la corrupción y la eliminación de cualquier forma de discriminación. | 11.095.000 |
| | 40 – El Estado mexicano habrá generado sinergias para la construcción de una ciudadanía participativa que conoce y ejerce plenamente sus DD. HH., incide en políticas públicas incluyentes y asume sus responsabilidades. | 8.600.000 |
| Total | | 101.350.000 |

Fuente: DP/DPP/MEX/1

- **La contribución del PNUD por áreas del programa:** La ERD evaluó la eficacia de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en México mediante las actividades de su programa. Se prestó una atención especial a evaluar la contribución relacionada con la visión general del PNUD de ayudar a los países a lograr la erradicación de la pobreza y reducir las inequidades y la exclusión, así como su contribución para impulsar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres²¹.
- **La calidad de la contribución del PNUD.** La ERD también evaluó la calidad de la contribución del PNUD basándose en los siguientes criterios:
 - Relevancia de los proyectos y resultados del PNUD para las necesidades del país y las prioridades nacionales, así como con relación al mandato del PNUD.
 - Eficiencia de las intervenciones del PNUD en términos de uso de los recursos humanos y financieros (eficiencia programática y eficiencia de gestión y operacional).
 - Sostenibilidad de los resultados a los cuales contribuye el PNUD (diseño para la sostenibilidad, alcance y ampliación, desarrollo de capacidades y problemas de implementación).

La ERD buscó presentar sus hallazgos y valoraciones conforme a un conjunto de criterios mencionados a continuación y basados en el análisis de las áreas de efectos del DPP, de manera que produzcan apreciaciones, conclusiones generales y recomendaciones para una acción futura. La ERD evaluó los factores específicos que explican el desempeño del PNUD, especialmente los principios de participación y los parámetros de alineamiento con el Plan Estratégico del PNUD

21 Utilizando el Plan de Acción para todo el Sistema (SWAP, por sus siglas en inglés) para mejorar la igualdad entre géneros y el empoderamiento de la mujer en el Sistema de Naciones Unidas y la escala de eficacia de los resultados de género (GRES) desarrollada por la OEI (PNUD, Evaluación de la contribución del PNUD para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, agosto de 2015, capítulo 5; *UN System-Wide Action Plan for implementation of the CEB United Nations System-Wide Policy on Gender Equality and the Empowerment of Women*, abril de 2012)

2014-2017²². Al valorar lo anterior, la evaluación examinó igualmente algunos factores específicos del país que supuestamente han tenido impacto en el desempeño del PNUD. Si bien la ERD se centró en el desempeño y la rendición de cuentas del PNUD, identificando problemas y dando seguimiento a algunas de las conclusiones de auditorías recientes, el foco de esta evaluación en el contexto de México es mirar hacia el futuro, aprender de las fallas del pasado y actuales, y recomendar opciones claras y realistas para cambiar y mejorar.

Para el análisis, se revisaron documentos del PNUD, documentos estratégicos del Gobierno, documentos de planificación del SNU e informes de evaluación de proyectos y se hizo un estudio de una muestra de 72 de los 109 proyectos e iniciativas implementados en el periodo bajo evaluación, seleccionados sobre la base de diferentes criterios, entre ellos, la cobertura de las áreas temáticas, los ciclos de programación, la madurez, la cobertura geográfica, el volumen de financiación, etc. Algunos se escogieron de manera aleatoria; otros, de manera deliberada. Se hicieron cerca de 150 entrevistas con más de 200 personas de diversas instituciones y con los beneficiarios. Las entrevistas fueron individuales semiestructuradas y en grupo (con contrapartes, beneficiarios, con el equipo de las Naciones Unidas en el país [UNCT], empresas, etc.); algunas de ellas, fueron realizadas por teléfono y por Skype (por ejemplo, en Nueva York). Además, se llevaron a cabo visitas sobre el terreno a algunos de los proyectos y áreas (estados de Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Chiapas, Oaxaca y Jalisco)²³. Entre las personas y entidades consultadas, figuran instituciones del Gobierno Federal y de los Gobiernos subnacionales (estatal y municipal), la sociedad civil y la academia, el sector privado, el personal

de la oficina del PNUD en el país y de proyectos, otras agencias del sistema de Naciones Unidas y un amplio y diverso número y tipo de beneficiarios, a los cuales se llegó no solamente por medio de desplazamientos planeados anticipadamente con el PNUD y las contrapartes, sino también al azar, visitando hogares, ejidos y comunidades situados en los alrededores de los lugares preestablecidos en la agenda.

Conforme a los criterios de la ERD, la evaluación de concentró en el periodo 2008–2016 (hasta octubre), teniendo en cuenta el contexto actual y anterior, analizando los datos de manera global, a partir de un conjunto de experiencias y conocimientos de cada uno de los miembros del equipo. La finalidad fue sacar conclusiones e identificar los desafíos que tiene por delante la Oficina en el país y los diferentes grupos de destinatarios de la ERD. Para hacer esto, se aplicó la triangulación de las fuentes de información, es decir, verificando los mismos datos, resultados u opiniones a diferentes niveles, con los socios implementadores y los beneficiarios, para validar las hipótesis y obtener una visión integral en función de las diferentes partes interesadas.

Entre las limitaciones principales de la evaluación, se puede mencionar la rotación de personal de la oficina del PNUD en México y de algunas contrapartes del Gobierno y los socios, que hizo difícil encontrar algunas personas con información; la falta de colaboración de algunos actores relevantes (excepto a los niveles más altos, donde hubo mucho interés y disposición), la dificultad de llegar a algunas áreas por razones de seguridad (lo que se evitó por medio de entrevistas telefónicas o de información secundaria), y la escasez de documentación en una de las áreas temáticas. Además, dado que las visitas para

22 Estos incluyen: la apropiación y el fortalecimiento de las capacidades nacionales; el enfoque basado en los derechos humanos; el desarrollo humano sostenible; la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; la voz y la participación; la cooperación Sur-Sur y triangular; un papel activo en tanto que ciudadanos del mundo, y la universalidad.

23 Ejidos de Nuevo Becal y Conhuás (ambos en el municipio de Calakmul, Campeche); el Empedrado (municipio de Mascota, Jalisco); Nuevo San Juan Chamula (municipio de Las Margaritas), Las Pimientas (municipio de Ocozacoautla), comunidad Francisco Villa (municipio de Jiquipilas), el Ocote (todos ellos en Chiapas); ejido de Noh Bec (municipio de Felipe Carrillo Puerto) municipios de Tulum, Bacalar y Holpechén (todos ellos en Quintana Roo); así como las ciudades de Mérida (Yucatán), Tuxtla Gutiérrez y Tapachula (Chiapas), y Oaxaca (estado del mismo nombre).

las entrevistas sobre el terreno y la selección de entrevistados se hizo en la mayoría de los casos a partir de las sugerencias del PNUD y las contrapartes, no siempre se pudo triangular la información con personas independientes o escogidas al azar (que no hubieran sido incluidas en las listas propuestas).

1.5 ORGANIZACIÓN DEL INFORME

Este informe contiene una descripción de los resultados en términos de contribución al desarrollo en dos capítulos: eficacia (capítulo 2) y

calidad, teniendo en cuenta los aspectos de relevancia, eficiencia y sostenibilidad (capítulo 3). A continuación, se presenta un análisis del posicionamiento estratégico del PNUD (capítulo 4) y las conclusiones y recomendaciones (capítulo 5). Los efectos se analizaron dividiéndolos en cuatro grupos: los relativos a pobreza y desarrollo económico (35 y 36); los de gobernanza (38, 39, y 40, aunque son bastante heterogéneos); el de desarrollo sustentable, medioambiente y cambio climático (37), y el de cooperación internacional de México para el desarrollo (41) –según la numeración del DPP en curso.

CONTRIBUCIÓN DEL PNUD A LOS RESULTADOS DE DESARROLLO – EFICACIA

2.1 REDUCCIÓN DE LA POBREZA, CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO

Efectos

35 – El Estado mexicano habrá implementado una estrategia de desarrollo social integral que garantice el cumplimiento de los DD. HH. mediante la articulación de políticas que contribuyan a la disminución de la pobreza, la mejora de la calidad de vida y la disminución de las desigualdades de género, edad, etnia, económica, de localización geográfica y condición de discapacidad, sustentada en esquemas de diálogo político y participación social inclusiva.

36 – El Estado mexicano habrá fortalecido e implementado políticas públicas que fomentan el crecimiento económico sostenido, la competitividad, el trabajo decente y la calidad del empleo, particularmente en beneficio de las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, las comunidades rurales, las personas migrantes, los adultos mayores y las personas con discapacidad.

2.1.1 VISIÓN DE CONJUNTO

México forma parte de los países firmantes de la Agenda 2030 para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Aunque ha recorrido un camino importante en busca del cumplimiento de los ODM, tiene muchos retos en temas de pobreza, discriminación y crecimiento económico. Para el año 2014, se estimó que un total de 55,3 millones de personas (46,2 por ciento del total) vivían en condición de pobreza, de las cua-

les, 11,4 millones (9,5 por ciento de la población) se encontraban en condición de pobreza extrema (en comparación con el 10,6 por ciento en 2008)²⁴. La pobreza, como porcentaje de la población que vive en esa situación, es mayor en las zonas rurales y en las comunidades indígenas (61,1 por ciento y 73,2 por ciento, respectivamente). Los datos para ese mismo año muestran que 5,8 millones de jóvenes trabajaban en la informalidad y 1,3 millones, sin recibir remuneración. En 2015, seis millones de niñas y niños con edades entre 3 y 17 años no asistieron a la escuela²⁵. Cabe aclarar que la distribución de la pobreza no es homogénea, ya que el porcentaje de personas en situación de pobreza es mayor en el sur del país, en las zonas rurales y en las zonas indígenas, y entre las mujeres, los adultos mayores y los niños.

La población de mujeres asciende a 57,5 millones y está considerada como un grupo en situación de vulnerabilidad debido a que están expuestas a discriminación y a múltiples violaciones de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Las mujeres tienen una menor participación en las actividades económicas, pues sólo el 43,22 por ciento forma parte de la población económicamente activa, frente al 78,55 por ciento de los hombres²⁶.

Según informaciones sobre la “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las graves violaciones a los derechos humanos perpetradas contra los pueblos y comunidades indígenas en

24 A diferencia de otros países, en México se utiliza el concepto de pobreza multidimensional, el cual, además del ingreso, considera características socioeconómicas, como la educación, la situación de la vivienda, el acceso a servicios, la salud y la seguridad social. Las cifras mencionadas aquí corresponden a las mediciones de CONEVAL, cuya metodología y criterios son diferentes de los utilizados para el seguimiento de los ODM (CONEVAL, *Medición de la pobreza en 2014*).

25 *Ibidem*.

26 Datos de la *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID)* INEGI, 2014.

México se dan en dos áreas principales: (i) violencia en el contexto de megaproyectos en tierras y territorios ancestrales, autorizados sin el debido proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado; o (ii) en el marco de la reivindicación de sus tierras y faltas al debido proceso penal.

Un análisis por edad muestra que los adolescentes de 15 a 19 años (8,6 por ciento de la población) y los jóvenes de 20 a 24 años (8,3 por ciento) tienen el mayor nivel de desocupación²⁷. Muchos adolescentes contraen adicciones al alcohol, el tabaco y los estupefacientes. Adicionalmente, la falta de orientación tiene como consecuencia un alto número de embarazos entre las adolescentes de 15 a 19 años, que en 2014 representaron 77 por cada mil nacimientos²⁸.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Economía (SE) tienen programas orientados a reducir la pobreza y promover el crecimiento económico y la competitividad del país. Entre los varios programas de SEDESOL para reducir la pobreza y promover la inclusión social se encuentran Prospera, Seguro de Vida para Jefas de Familia, Pensión para Adultos Mayores y Estancias Infantiles. Los programas de la SE dirigidos a incrementar la productividad y promover el emprendedurismo son el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y el Fondo Nacional Emprendedor.

Desde 1992, el PNUD colabora estrechamente con la SEDESOL, lo que ha resultado en una larga historia de elaboración de proyectos para fortalecer las capacidades institucionales y combatir la pobreza. El 24 junio de 2013, ambas entidades firmaron un Memorando de Entendimiento que describe las bases de su colaboración en las áreas de combate a la pobreza, desarrollo humano, movilidad social, capital social, cohesión social, análisis de la política social y evaluación de programas sociales. De igual manera, es importante recalcar no solo la participación del PNUD,

SEDESOL y otras dependencias en el mejoramiento institucional, sino también su contribución al posicionamiento de México en el debate internacional social con el tema de pobreza multidimensional, la Agenda 2030 y su participación en la elaboración de metas e indicadores de los ODM y los ODS.

Los programas de donantes o agencias del SNU en el combate a la pobreza y a favor de la competitividad en México incluyen desde la elaboración de estudios, préstamos y asesorías hasta intervenciones directas. Los principales socios donantes son el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En el país, hay representación de 21 organismos del Sistema de Naciones Unidas y de otras instituciones de cooperación, como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), además de las embajadas de diversos países que apoyan el desarrollo (Alemania, Canadá y Reino Unido).

El enfoque de los dos documentos del programa para el país (DPP) del PNUD, que abarcan los ciclos evaluados, sigue siendo el análisis de las políticas públicas y programas específicos, aportando recomendaciones para mejorar su impacto. Se observa particularmente que los dos programas asumieron un enfoque amplio, más allá de la pobreza, dirigiéndose también a las personas que viven por encima de la línea de pobreza, pero que aún se encuentran en condiciones de vulnerabilidad o que tienen o quieren empresas con potencial de crecimiento. Por ejemplo, una parte importante de los recursos administrados por el PNUD se destinaron a la operación del Programa ConstruyeT de la Secretaría de Educación Pública (SEP), al Programa de Desarrollo de Proveedores y a la creación del Observatorio Nacional del Emprendedor (ONE). En los DPP, también se buscó construir capital social para

27 INEGI-STPS, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2015*.

28 INEGI, *Datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID)*, 2014.

fomentar una forma cooperativa y participativa de encontrar soluciones para reducir la pobreza y las inequidades, además de apoyar al Gobierno en el desarrollo de instrumentos metodológicos.

2.1.2 EFICACIA DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

En general, en la implementación de los dos DPP, el PNUD ha tenido un avance positivo hacia los resultados esperados en materia de desarrollo humano, inclusión social, combate a la pobreza, crecimiento humano y competitividad. En los informes anuales de resultados (ROAR, por sus siglas en inglés), se observa un progreso significativo de los indicadores de estatus en el logro de los resultados esperados. Por su parte, en las entrevistas, los resultados aparecen más heterogéneos, en particular en cuanto al alcance de mediano y largo plazo, pues, en algunas ocasiones, el resultado no tuvo un impacto duradero. Las evidencias apuntan a que los principales factores que apoyan el alcance de los resultados son la participación activa y la apropiación de los socios en la instrumentación de los proyectos, la transparencia del PNUD y la buena atención que esta organización da a sus contrapartes. Los factores que dificultan alcanzar resultados son los cambios de gobierno, la rotación de puestos directivos y la falta de presupuesto, de seguimiento a los proyectos y de capacidades de las administraciones municipales para incorporar las intervenciones a programas gubernamentales que trasciendan el ciclo de gobierno.

La estrategia del PNUD para contribuir a reducir la pobreza y lograr la inclusión social se focalizó en la producción y difusión de los Informes de Desarrollo Humano (IDH) nacionales y estatales, estudios sobre inclusión social y de seguridad alimentaria, y un trabajo programático efectivo en materia de política pública, inclusión laboral, empoderamiento productivo, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, manejo sostenible de los recursos naturales y reducción de riesgos, entre otros. Adicionalmente, se apoyó al Gobierno mexicano en la realización de proyectos para el desarrollo de emprendedores y de MiPyMES (apoyo para la micro, pequeña y mediana

empresa), con la meta de incrementar el crecimiento económico y aumentar la competitividad.

Índice de desarrollo humano

Una de las principales actividades del PNUD en los dos ciclos evaluados fue la elaboración de los índices de desarrollo humano (IDH) nacionales y estatales, así como de los estudios relacionados.

El PNUD colaboró en el desarrollo de los IDH, en la formulación de recomendaciones y en la elaboración de bases de datos confiables, así como en la promoción del índice con los Gobiernos estatales y el Gobierno nacional. El resultado fue la elaboración de más de 10 documentos relacionados con el IDH, pero lo más importante fue poner el tema del desarrollo humano sobre la mesa en México. Así, en el periodo de análisis, los alcances en este ámbito fueron más allá de las publicaciones, pues se logró una alta orientación de los recursos de los estados a estos temas, e incluso se cambiaron leyes y reglas de operación de programas en beneficio del desarrollo humano.

La mayor influencia del enfoque de desarrollo humano tuvo que ver con dos factores clave. El primero, un factor interno al PNUD, que, entre 2002 y 2012, dio prioridad a que se conociera el enfoque de desarrollo humano entre los tomadores de decisiones y se utilizara y generara investigación de impacto. El segundo, fue un factor externo, consistente en que, en el mismo periodo, hubo una gran receptividad del Gobierno federal al enfoque de desarrollo humano; la Administración federal se abrió a la evaluación externa y este impulso se conservó, aunque con receptividad más limitada, en el siguiente sexenio.

Sin embargo, de acuerdo con la percepción de un par de expertos en el IDH, en 2012 hubo cambios internos y externos que afectaron el uso del enfoque de desarrollo humano en el Gobierno federal: en la parte interna, la sede del PNUD redefinió metas para las oficinas locales, con más énfasis en beneficiarios reales y menos en el impacto en la toma de decisiones sobre las políticas. Adicionalmente, los entrevistados consideraron que se puso en evidencia la inexperiencia política dentro del

PNUD sobre cómo tratar con un Gobierno de un partido opuesto al saliente. Dentro de los factores externos, se percibió que el PNUD se encuentra en una situación en donde la Administración federal es menos receptiva, por lo que el enfoque de desarrollo humano es más difícil de impulsar. Estas opiniones se hicieron en un escenario en el que la SEDESOL considera que su relación con el PNUD se ha fortalecido.

Inclusión social

El PNUD llevó a cabo diversos proyectos en el tema de inclusión social, con una particular atención a los temas de género, niños, personas con discapacidad, indígenas y migrantes.

En los temas de inclusión de grupos vulnerables, se crearon proyectos que desarrollaron metodologías para la recolección de datos, el diseño de indicadores y las evaluaciones de impacto a fin de proporcionar evidencia empírica a los tomadores de decisiones sobre cuestiones en las que se da mayor visibilidad a las mujeres, los indígenas, las personas en condición de pobreza y la niñez. Adicionalmente, se realizaron actividades, documentos y talleres para sensibilizar y reforzar las capacidades de las instituciones nacionales y locales en temas de igualdad, para cambiar leyes, para hacer programas específicos y modificar procedimientos internos. De ellas, destacan la capacitación y el desarrollo de material para la inclusión de niños y niñas con discapacidad en Estancias Infantiles de la SEDESOL y, como consecuencia, la facilitación del acceso de sus madres al mercado laboral, así como la asesoría para la resolución de conflictos indígenas.

Los resultados de largo plazo de las intervenciones de inclusión social variaron por proyecto y dependieron en gran medida de la continuidad que se les daba después de los cambios de gobierno o de personal, tanto de las instituciones involucradas como del mismo PNUD. Asimismo, los resultados de largo plazo dependieron de las estrategias de sostenibilidad e implementación acordadas por el PNUD y su contraparte antes de iniciar el proyecto.

En las iniciativas relacionadas con migrantes, se encontraron resultados mixtos en términos de

inclusión social de los migrantes a los vecindarios que los recibieron. Por un lado, en Tapachula, el proyecto logró establecer comunicación entre la comunidad y el centro de migrantes; por otro lado, el proyecto en Oaxaca no tuvo continuidad alguna, los nuevos encargados del centro de migrantes no conocían el proyecto y los vecinos involucrados sintieron que perdieron su tiempo cuando el proyecto finalizó.

Como un elemento adicional de inclusión social se encuentran las acciones relacionadas con el Programa de Habilidades Socioemocionales ConstruyeT, en las cuales se toman en cuenta las necesidades y la educación de los adolescentes. Este es uno de los proyectos más grandes en cuestión de manejo de presupuesto y de mayor alcance de la oficina del PNUD en México. El proyecto, a través de la enseñanza de habilidades socioemocionales a los estudiantes y a sus maestros, contribuye en forma directa o indirecta a mejorar la calidad de vida, a disminuir la violencia y las desigualdades de género, y a mejorar la asistencia y los resultados escolares, lo cual se podría traducir en mejores ciudadanos.

Con los programas de desarrollo nacional integral de la familia y de Puebla se buscó mejorar la focalización de los programas alimentarios dirigidos a la población sujeta a asistencia social. Los proyectos tuvieron como objetivo orientar el apoyo alimentario en 32 estados; el diseño de indicadores; la eficiencia y eficacia de operación; y hacer evaluaciones de impacto y percepción. Los resultados de corto y mediano plazo sí se dieron en estos proyectos, pues las metodologías desarrolladas y los cambios operativos permanecen.

La competitividad y las cadenas productivas sostenibles fueron impulsadas a través de los proyectos de desarrollo de proveedores, mientras que se pudo fortalecer el crecimiento económico sostenido con el apoyo al emprendimiento y a las MiPyMES.

A través de la elaboración de diversos estudios y la creación de un portal para el apoyo de

emprendedores, el Observatorio Nacional del Emprendedor (ONE) proporcionó elementos para ayudar al diseño de políticas para el desarrollo de emprendedores y MiPyMES, con lo cual se pretende ganar competitividad, lograr un desarrollo económico sostenido y crear empleos de calidad. Los resultados de corto y mediano plazo se están alcanzando y los de largo plazo dependerán de la sostenibilidad y apropiación del proyecto en las siguientes Administraciones.

El Programa de Desarrollo de Proveedores fue una iniciativa con alcance nacional e internacional que impulsó el crecimiento nacional y la competitividad a través de dos períodos de gobierno. En el corto y mediano plazo, se cumplieron los objetivos, pues se creó una metodología para el desarrollo de proveedores, la cual permanecerá como legado intelectual del proyecto. Adicionalmente, este fue un proyecto con impacto directo en las pequeñas y medianas empresas (PyMES), las cuales, con el apoyo de sus empresas tractoras, se volvieron más competitivas y generaron empleo al certificarse en gestión de calidad y adoptar la metodología de desarrollo de proveedores.

En las cuestiones relacionadas con la inclusión social, el desarrollo humano y la competitividad, los principales factores que contribuyeron al logro de los resultados fueron el compromiso del Gobierno federal y de los socios de instrumentación con esos temas; el trabajo profesional del personal del PNUD y su atención a las necesidades de los socios; el apoyo del PNUD para fomentar el diálogo entre diversos actores relevantes del Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los beneficiarios; el nombre del PNUD, que de por sí tiene fuerza por formar parte del sistema de las Naciones Unidas; el acceso de la organización a expertos y la capacidad técnica de su equipo. La falta de continuidad de algunos proyectos se debe principalmente a los cambios en los gobiernos y la rotación de personal, tanto del PNUD como de los socios en la instrumentación, así como a recortes presupuestarios. También se reportaron problemas técnicos en la operación de proyectos y diferencias significativas entre los equipos del PNUD y los socios, lo que se tradujo

en una relación de trabajo compleja. Se identifican oportunidades de mejora para poder alcanzar resultados en temas relacionados con los retrasos burocráticos por parte de esta organización y el Gobierno federal; en la transición confusa de personal del PNUD a nuevas administraciones de la oficina nacional; y en las contrataciones de consultorías externas que, a menudo, se demoran y donde no parecen participar los mejores profesionales o expertos de México ni del mundo.

2.2 MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA

Efectos

37 – Los tres órdenes de gobierno, el sector privado, la academia y la sociedad civil habrán fortalecido sus capacidades para revertir la degradación ambiental y aprovechar de manera sostenible y equitativa los recursos naturales a través de la transversalización de la sostenibilidad ambiental, el desarrollo bajo en emisiones y la economía verde en los procesos de legislación, programación y toma de decisiones.

2.2.1 VISIÓN DE CONJUNTO

Aunque el deterioro del medio ambiente acumulado durante décadas en México por la ausencia del componente ambiental en las políticas de desarrollo contribuyó fuertemente a la pérdida de capital natural, en los últimos diez años ha habido esfuerzos crecientes para revertir esa degradación. Como puede observarse en la planeación gubernamental posterior al año 2006 (planes nacionales de desarrollo y programas sectoriales), los temas medioambientales se han ido incorporando al más alto nivel de la política pública del país a fin de controlar los desequilibrios existentes en este ámbito y atender los rezagos en el planteamiento de soluciones conjuntas Gobierno-sociedad. Aún con esto, la aplicación de las políticas gubernamentales al respecto se ha visto limitada especialmente en la inclusión de los diversos actores que convergen en los ecosistemas del país. Por ello, durante el período evaluado, ha persistido el reto de que las instituciones gubernamentales generen sinergias entre sí, con la sociedad civil y la cooperación internacional. También es importante señalar que

ese mismo reto ha existido entre las agencias del Sistema Naciones Unidas (SNU). El trabajo inter-agencial es una área de oportunidad del SNU que potenciaría resultados e incidencia en diferentes temas de cooperación con el Gobierno de México.

En materia de cambio climático, México ha asumido múltiples compromisos internacionales para la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Al respecto, el Gobierno mexicano publicó en 2012 la Ley General sobre Cambio Climático, estableciendo metas como la reducción del 30 por ciento de las emisiones para el año 2020 y una disminución del 50 por ciento para el 2050 respecto a los niveles del año 2000.

México es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático, los cuales pueden conllevar graves riesgos para su población y altos costos económicos. El número y el costo económico de los desastres de origen climatológico ha aumentado fuertemente en México durante los últimos treinta años. Las inundaciones, derivadas de huracanes y tormentas tropicales, fueron el tipo de desastre que más ha afectado al país, seguido de las sequías. Por su parte, el sector económico más afectado por desastres de origen climatológico durante el mismo período ha sido el agropecuario, mientras que geográficamente ha sido en los estados del sureste del país donde se han registrado las mayores pérdidas económicas²⁹. Por su parte, México también ha registrado claras anomalías positivas de temperatura (es decir, calentamiento respecto al promedio de referencia 1971-2000) desde 2006, como lo señala el Informe del Medio Ambiente del Sistema Nacional de Información de la Secre-

taría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)³⁰. Los registros sobre los impactos climáticos históricos y las tendencias de desarrollo económico y social sugieren que su vulnerabilidad al cambio climático es un obstáculo para el crecimiento económico de largo plazo y para superar la pobreza³¹.

El sector energético del país enfrenta retos respecto a la transformación de su estructura productiva, de manera que aumente la participación de las energías renovables dentro de la generación total de energía. A este respecto, en 2014, se aprobó un paquete de reformas constitucionales en materia energética con un componente de energías renovables. Sin embargo, aún existe poca evidencia del avance en la implementación de energías renovables en el país³². Al contrario, la reforma energética de 2014 está estimulando un aumento de la inversión del sector privado en la generación de energías fósiles. Ello podría poner en situación de desventaja relativa a las inversiones en energías renovables.

Para hacer frente a estos problemas, el Gobierno Federal estableció la Política de Cambio Climático. La ya mencionada Ley General de Cambio Climático forma un marco para una serie de políticas e iniciativas. Entre ellas se cuenta la instalación de nuevas instituciones, como la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), el Consejo de Cambio Climático (C3) y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), y la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, Visión 10-20-40 y el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 (PECC 2014-2018)³³. También se puso en marcha un Fondo de Cambio Climático,

29 Saldaña-Zorrilla, Sergio O., *Natural Disasters, foreign trade and agriculture in Mexico: Public Policy for Reducing Economic Vulnerability*, ed. Springer Verlag, ISSN 2191-5547, ISBN 9783319173580, Library of Congress N.º 2015940008, 2017.

30 SEMARNAT, "Informe del Medio Ambiente: Cambio Climático", en *Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales*, 2017.

31 Saldaña-Zorrilla, Sergio O., *Natural Disasters, foreign trade and agriculture in Mexico: Public Policy for Reducing Economic Vulnerability*, ed. Springer Verlag, ISSN 2191-5547, ISBN 9783319173580, Library of Congress N.º 2015940008, 2017.

32 Carrasco, Fidel, *Energías renovables en México y Centroamérica*, informe de la Dirección General de Energías Limpias, Secretaría de Energía, Ciudad de México, 2015.

33 Ibid.

un nuevo Reglamento del Registro Nacional de Emisiones, el Sistema Nacional de Cambio Climático y la Contribución Prevista y Determinada a nivel Nacional de México³⁴.

Entre los donantes en temas medioambientales, el contribuyente más importante entre 2001 y 2014 ha sido los Estados Unidos de América, con 2.050 millones de dólares³⁵. Un programa de cooperación en este ámbito es el Programa Frontera 2020, continuación del Programa Ambiental Frontera 2012³⁶. En 2016, México, Canadá y Estados Unidos firmaron un memorándum sobre cooperación en materia de cambio climático y energía³⁷. Francia ha sido el segundo contribuyente más importante, con 1.300 millones de dólares³⁸, y Alemania es el tercero, con 829 millones de dólares destinados a temas de medio ambiente y energías renovables. El Gobierno alemán apoya a la AMEXCID³⁹ y al proyecto Alianza Alemana-Mexicana para la Protección del Medio Ambiente. Otro donante importante es el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, también conocido por sus siglas en inglés GEF). México es miembro del FMAM desde 1994. Esta organización ha financiado 63 proyectos en el país y México ha participado en 35 proyectos a nivel regional o global. Los proyectos se centran en las áreas de biodiversidad, degradación de tierras y cambio climático. El FMAM ha sido el cuarto más importante contribuyente para México, con 280 millones de dólares, y el tercer donante más importante del PNUD (32 millones de dólares entre 2008-2015). También destaca la cooperación de Noruega por su apoyo a los compromisos de México como parte del Mecanismo de Reducción de las Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+)⁴⁰ derivados de la COP16.

En el programa para el país 2008-2012, el trabajo del PNUD en el área de medio ambiente se centró en los temas de gestión de los recursos hídricos, desarrollo forestal, cambio climático y prevención de desastres. El PNUD buscó realizar un enfoque integral con la promoción transversal del medio ambiente y la promoción de la equidad de género. Durante el ciclo actual, se ha mantenido la meta de transversalizar el tema de medioambiente, conectándolo con enfoques sociales (género, multicultural), la reducción de la pobreza y la competitividad. El programa para el país se propone crear una “estrategia de desarrollo baja en emisiones y ambientalmente sostenible”. Los objetivos del PNUD en esta área son:

- Fortalecer las capacidades en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), el sector privado, la academia y la sociedad civil.
- Revertir la degradación ambiental y aprovechar de manera sostenible y equitativa los recursos naturales.
- Integrar la sostenibilidad ambiental, el desarrollo bajo en emisiones y la economía verde en los procesos de legislación, programación y toma de decisiones.

En este marco, el PNUD representa un socio clave del Gobierno para la movilización de recursos internacionales de cooperación para el desarrollo, siendo percibido como un catalizador para el financiamiento multilateral, como ocurre con el GEF y el Protocolo de Montreal, recursos que contribuyen al cumplimiento de los compromisos en materia ambiental que México ha asumido en la esfera internacional.

34 Ibid.

35 USAID, *Historia de USAID en México*, 2016.

36 SEMANART, *Programa ambiental México-Estados Unidos. Frontera 2020*, junio de 2012.

37 Secretaría de Energía, “Firman México, Canadá y Estados Unidos Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Cambio Climático y Energía”, *Boletín informativo n.º 14*.

38 Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, México, *Relaciones bilaterales. Relaciones económicas*, 2017.

39 Ministerio de Relaciones Exteriores, México. *Relaciones con Alemania*, 2017.

40 Más información en: http://www.noruega.org.mx/News_and_events/Cooperacion-y-Proyectos-entre-Noruega-y-Mexico/

El cambio hacia la construcción de la resiliencia, el manejo sustentable de los recursos y la reversión de la degradación ambiental en México se busca por medio de la cooperación con los Gobiernos locales y federal y, en especial, colaborando con contrapartes como la SEMARNAT, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONANP), la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), el INECC y las Secretarías de la CICC; con organismos internacionales (la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], el Banco Mundial, el BID y la Agencia Alemana de Cooperación [GIZ]), sectores industriales y organizaciones de la sociedad civil (OSC). En el marco de sus programas, se establecieron esquemas de cooperación con el Gobierno federal a fin de generar mecanismos habilitadores para el desarrollo económico sustentable y para incorporar estándares, criterios, metodologías e indicadores de planificación verde. Con ello, el PNUD logró fomentar estrategias de desarrollo bajo en emisiones y para riesgos de desastres ambientalmente sostenibles, con un enfoque de género y multicultural para la reducción de la pobreza. El apoyo a dichas estrategias consistió en el fortalecimiento de las capacidades, enfoques innovadores, políticas y procesos participativos. Además, se enfatizó la vinculación entre las capacidades y el bienestar de las personas y el medio ambiente, articulando aspectos ambientales con enfoques sociales (género y multicultural) y de reducción de la pobreza, para mejorar la competitividad de las empresas comunitarias (certificación forestal, por ejemplo)⁴¹.

2.2.2 EFICACIA DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

En términos generales, **el PNUD contribuyó considerablemente al cumplimiento de este efecto**. Los tres órdenes de gobierno, el sector privado, la academia y la sociedad civil fortalecieron sus capacidades para revertir la degradación ambiental y aprovechar de manera sostenible y equitativa los recursos naturales (al respecto, véase

el anexo 2, que presenta el cuadro de resultados del programa para el país y sus indicadores). Esta área programática alcanzó la casi totalidad de sus metas. Todas las excepciones al logro de las metas se deben a factores que caen fuera del alcance de los proyectos. Se observa que los proyectos que demostraron mejores resultados son aquellos en donde el PNUD y la contraparte gubernamental establecieron alianzas duraderas con organizaciones sociales (especialmente ejidatarios) que lograron empoderarse. **Desde el diseño de los proyectos, el PNUD ha insistido en la incorporación de las distintas dimensiones del desarrollo y de la inclusión social.** La efectividad del PNUD en la construcción de capacidades en esta área programática ha sido muy fuerte en el sector académico, lo que representa un gran activo de largo plazo debido a su mayor permanencia.

La mayor parte de los entrevistados de las contrapartes gubernamentales reconocieron que, sin la participación del PNUD, no se hubiera podido alcanzar buena parte de los resultados recientes en sus respectivas instituciones, especialmente en materia de conservación, vigilancia comunitaria, organización de productores, monitoreo de amenazas y sistemas de alerta temprana frente a desastres. Asimismo, a decir de los consultados en el sureste mexicano, muchas inundaciones de los años recientes habrían tenido un costo mucho mayor sin el trabajo del PNUD. Los entrevistados también reconocieron que, sin la organización, habría faltado el empuje en proyectos medioambientales, en los resultados de diversificación y la integración de la mujer en actividades productivas, así como una mirada más amplia al desarrollo. También habría sido más difícil el acercamiento entre la sociedad civil y el Gobierno, y conseguir los recursos con los que actualmente operan los proyectos analizados durante esta evaluación. Aunque la mayor parte del personal del Gobierno mexicano entrevistada opinó que existen muchas ventajas de contar con apoyo del PNUD, también consideraron como muy probable que los proyectos y actividades pueden seguir

41 PNUD, *UNDP Integrated Work Plan (IWP) 2014*.

sin él; tal vez avanzarían más lentamente o con menos recursos y confianza, pero la ausencia del PNUD ya no sería un factor determinante para su continuidad (por ejemplo, la labor en cambio climático seguiría en cualquier caso).

En general, los empleados **del gobierno mexicano tienen una excelente opinión del personal del PNUD**, al que consideran crucial para el cumplimiento de los objetivos del Gobierno respecto a este efecto. Especialmente, hay consenso entre el personal de la CONANP a todos los niveles de que esta comisión no podría operar exitosamente sin el apoyo del PNUD; reconocen tanto la **exitosa gestión del PNUD de los recursos financieros del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y de otros mecanismos internacionales** (como el Protocolo de Montreal) como que el personal PNUD que trabaja hombro a hombro con ellos es más profesional, más comprometido y más incondicional que el propio personal de esta instancia de gobierno.

Personas consultadas de las contrapartes gubernamentales y de la sociedad civil consideraron como muy **valioso el hecho de que el PNUD tenga oficinas en México**.

A nivel interno del PNUD, hay visiones opuestas sobre la **inestabilidad de su gerencia en los años recientes y la reestructuración de la organización en 2015 y 2016**. Mientras algunos opinan que ha sido positivo porque permitió al PNUD realinearse y reprogramarse, otros consideran que hubo falta de coordinación y claridad sobre las direcciones estratégicas que quería tomar la organización durante aquel periodo, aun cuando la Oficina en el país elaboró un Plan Estratégico a inicios de 2016, a través de un proceso participativo de todas las áreas y niveles para asegurar claridad sobre el camino a seguir y los objetivos a alcanzar.

Destacan los siguientes **resultados** del PNUD en México:

- Influyó en el diseño de políticas públicas e instrumentos de reporte a la Convención Marco de Naciones Unidas para el **Cambio Climático** (CMNUCC)⁴².
- Contribuyó a construir capacidades en el Gobierno federal, los Gobiernos estatales y los municipales, y en comunidades para la identificación, gestión y reducción de **riesgos de desastre**⁴³.
- Contribuyó a la capacitación de empresas, el Gobierno y los habitantes para reducir la emisión de productos **contaminantes de la industria**, así como del mal manejo de sus residuos⁴⁴.
- Alineó esfuerzos institucionales para aumentar la **participación ciudadana** en el desarrollo sustentable del país⁴⁵.
- Contribuyó a construir capacidades dentro del Gobierno para:
 - a) El cumplimiento de **compromisos internacionales**.
 - b) La medición de **emisiones** (en proceso).
 - c) **El monitoreo forestal** (parcialmente alcanzado).
 - d) Conservar la **biodiversidad** (en proceso).
 - e) Controlar **especies invasoras** (en proceso).
- Fortaleció la Estrategia 2040 de CONANP al integrarle **criterios de cambio climático** y proporcionó análisis útiles para la evaluación de la vulnerabilidad y la resiliencia, los cuales son clave para implementar planes de adaptación en las Áreas Naturales Protegidas (ANP)⁴⁶.

42 PNUD, *Results Oriented Annual Report 2015* (Informe anual de resultados 2015), PNUD, México, 2016.

43 PNUD, *Results Oriented Annual Report 2014* (Informe anual de resultados 2014), PNUD, México, 2015; PNUD, *ROAR Compilation 2008-2015* (Compilación informe anual de resultados 2008-2015), PNUD, México.

44 *Ibid.*

45 PNUD, *ROAR Compilation 2008-2015* (Compilación informe anual de resultados 2008-2015), PNUD, México.

46 PNUD, *Results Oriented Annual Report 2015* (Informe anual de resultados 2015), PNUD, México, 2016.

- Encabezó esfuerzos para lograr la **certificación del manejo sustentable de bosques**.
- Acompañó a la CONAFOR en el diseño e implementación del **Sistema Nacional de Monitoreo Forestal**⁴⁷.

Los **impactos positivos** más destacados incluyen la construcción de capacidades en Gobiernos locales y en la sociedad para la elaboración de **planes escolares de contingencia a riesgos de desastres**, que generaron muchos beneficios a bajos costos gracias a la implementación de los planes de emergencia. Durante las visitas de campo, se pudieron observar ejemplos de **recuperación de manglares**, manejo forestal sustentable, **capacitación de grupos de mujeres líderes**, agricultura y ganadería sustentables y diversas, así como del fortalecimiento de capacidades en desarrollo humano, atención a contingencias, **diseño de los planes de manejo de riesgos y prevención con las escuelas**, facilitación de la capacidad de interlocución y mesas de diálogo de contrapartes, valoración económica de productos locales (lograda sólo en parte, en el tema de biodiversidad) y certificación orgánica de los productos; igualmente, destacan diversas publicaciones y estudios de postgrado enfocados a proyectos sociales en el sector del desarrollo social.

También hubo resultados en la generación de un atlas de riesgos adaptados a las realidades locales y de un plan contra riesgos con información de producción y mapa de riesgos (con CONAGUA). Por otra parte, se realizaron alianzas y mesas de diálogo para fortalecer a las contrapartes en materia de preparación (*preparedness*), destacando que fue replicado en el estado de Quintana Roo.

El PNUD ha influido en la reflexión de políticas públicas, lo cual se ha traducido en la generación de leyes, reglamentos, manuales, guías y demás ordenamientos legales encaminados a revertir la degradación ambiental y aprovechar de manera sostenible y equitativa los recursos naturales, inte-

grando nuevos paradigmas y conservando la biodiversidad. También ha contribuido a la adaptación de los recursos a las necesidades locales, así como en el impulso de la educación ambiental nacional de derechos y la vigilancia comunitaria por medio de la corresponsabilidad sociedad-Gobierno en la conservación de los recursos naturales.

A nivel institucional, el PNUD impactó en la reingeniería o consolidación institucional de la CONANP, cuyos resultados incluyen el aumento del involucramiento y fortalecimiento de las comunidades, así como el fortalecimiento de los ejes de cambio climático dentro de esta institución, aumentando la sinergia con otras instituciones públicas y privadas sobre el tema y ayudando a las contrapartes a tener una visión de largo plazo. Los principales resultados del PNUD con la CONANP incluyen su ayuda para plasmar sobre el papel la experiencia y el uso social de la biodiversidad en las comunidades indígenas, los derechos humanos, la biodiversidad y los riesgos del cambio climático, así como mecanismos para operar estrategias y programas en comunidades vulnerables y con las mujeres. Con la CONANP, se lograron avances visibles en temas de cambio climático, REDD+, desarrollo rural, adaptación, estudios sobre biodiversidad, riesgos comunitarios y protección civil.

El PNUD contribuyó a mejorar el manejo sustentable de bosques con responsabilidad social, por ejemplo, mediante el programa de certificación Noh-Bec en la península de Yucatán y otros programas, como el de la CONAFOR para el aprovechamiento forestal sustentable y el de conservación de la biodiversidad, que tiene componentes de competitividad, mercados y capacitación de beneficiarios y del personal. Destaca también la contribución del PNUD en la definición de los criterios de certificación por parte de la CONAFOR, los cuales además contemplan estándares internacionales.

En diversas comunidades, el PNUD contribuyó a brindar capacitación en primeros auxilios y manejo de riesgos y a la realización de evaluacio-

47 Ibid.

nes comunitarias. Si bien es cierto que las comunidades conocían sus necesidades, no supieron cómo expresarlas y sistematizarlas hasta que el PNUD intervino, ayudándoles a organizarse (sobre todo en temas de manejo de agua o de prevención de riesgos).

Un elemento que limita en algunos casos los logros obtenidos en estas temáticas con el involucramiento de la sociedad civil es que aún son pocos, en términos de porcentaje de la población objetivo, los miembros de la sociedad civil que han fortalecido sus capacidades en materia ambiental. Además, por cuestiones políticas (ajenas al PNUD), existen amenazas a una pérdida de los logros de algunos proyectos⁴⁸.

En otros casos, todavía falta tiempo para lograr los resultados (por ejemplo, falta de valoración económica de la conservación) e insuficiente seguimiento con personal especializado del PNUD, principalmente debido al poco personal, lo que limita la sostenibilidad. Sin embargo, cabe considerar que el PNUD está, en términos de plazos, a un 80 por ciento del DPP actual y todavía queda tiempo para lograr lo que se propusieron la organización internacional y las contrapartes.

A nivel de resultados e impactos, los logros se refieren mayoritariamente a proyectos piloto o casos emblemáticos de comunidades o ejidos que no se replicaron o sólo parcialmente y, en la mayoría de ellos, no llegaron a obtenerse impactos más amplios. Varias personas consultadas sugirieron que se integre a más comunidades a los beneficios de los proyectos de esta área temática.

El PNUD ha influido en la reflexión y definición del contexto de diversidad y en la integración de nuevos paradigmas, y su trabajo se considera importante para adaptar los recursos a las necesidades locales, ofreciendo una educación ambiental y vigilancia comunitaria por medio de la corresponsabilidad, así como en logros prácticos, como en el caso del sello de certificación local (por ejemplo, en la producción de miel). En las visitas de campo

en la península de Yucatán y el estado de Chiapas, se observó que, derivado de proyectos de la muestra de esta evaluación, personal gubernamental ha construido capacidades para alentar a las comunidades a que mejoren sus prácticas productivas, orientándolas hacia una producción agropecuaria sustentable, y han acuñado entre los habitantes la noción de la conservación de los recursos naturales. Por ejemplo, encontramos varias comunidades que conservan sus bosques y al mismo tiempo, sin derribar un solo árbol, producen miel y generan ingresos superiores a los que habrían obtenido talando la zona y cultivando productos tradicionales (maíz, frijol, etc.). También se observaron diversos casos exitosos de sistemas silvopastorales, como la producción de ganado bovino y caprino que pastorea en los bosques, con altos niveles de productividad y buenos ingresos para los habitantes —muchas veces, de sexo femenino— de zonas previamente marginadas y con un fuerte componente indígena. En materia de manejo de riesgos de desastre, se observó a nivel comunitario la prevalencia de una cultura de reducción del riesgo y una buena preparación para tener capacidad de reacción ante desastres (dispositivos para la rápida instalación de albergues en la escuela de la comunidad, servicios médicos, etc.), y equipos de vigilantes comunitarios para detectar cazadores de animales en la zona, entre otras medidas que han permeado el nivel comunitario, asociadas a proyectos en los que el PNUD ha participado, marcando un antes y un después en dichas comunidades.

2.3 GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Efectos

38 – El Estado mexicano habrá implementado políticas públicas y estrategias de seguridad pública y seguridad ciudadana que garanticen el ejercicio de los DD. HH., considerando la participación ciudadana, así como la prevención social del delito y la violencia, con énfasis en las personas en situación de vulnerabilidad y discriminación.

48 Por ejemplo, los conflictos relacionados con la explotación del pepino de mar (en San Felipe de Río Lagartos).

Efectos (continuación)

39 – El Estado mexicano habrá consolidado un gobierno eficaz en la garantía de los DD. HH, mediante el fortalecimiento de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas para el combate a la corrupción y la eliminación de cualquier forma de discriminación.

40 – El Estado mexicano habrá generado sinergias para la construcción de una ciudadanía participativa que conoce y ejerce plenamente sus DD. HH., incide en políticas públicas inclusivas y asume sus responsabilidades.

2.3.1 VISIÓN DE CONJUNTO

México tiene desafíos importantes relacionados con la gobernabilidad democrática, especialmente sobre derechos humanos, corrupción⁴⁹ y seguridad. El crimen organizado ha fomentado una situación de inseguridad y violencia en el país que ha tenido como consecuencia un aumento de las violaciones de los derechos humanos⁵⁰.

El diseño de políticas públicas con impactos a mediano y largo plazos se ve afectado por los ciclos electorales en México: además de las elecciones federales cada seis años, anualmente se celebran elecciones locales y, como consecuencia, permanentemente hay una rotación de altos funcionarios en todos los niveles de la administración pública y de los poderes legislativos locales, que cambian las prioridades⁵¹ porque no existe un servicio profesional de carrera a nivel subnacional y el mandato municipal es de tres años. Aunque se celebran elecciones periódicas, las reglas de competencia electoral han sido modificadas con frecuencia debido a las propias disputas poselectorales⁵².

En 2014, se aprobaron nuevas reglas de partidos políticos, instituciones y procedimientos electorales y, desde el año 2000, ningún partido político cuenta por sí solo con mayoría legislativa en alguna de las cámaras del Congreso; en las dos últimas legislaturas, se han logrado construir coaliciones legislativas mayoritarias.

Desde mediados de la década de los ochenta, México experimentó un proceso de descentralización del gasto público hacia sus estados y municipios en sectores como la educación, la salud, la seguridad pública y la infraestructura básica. Sin embargo, el sistema tributario sigue estando centralizado. El Gobierno federal recauda el 80 por ciento de los ingresos públicos, lo que representa el 19 por ciento del PIB (datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE)⁵³. La descentralización se ha llevado a cabo a través de transferencias del Gobierno federal hacia los Gobiernos subnacionales, pero no ha producido los resultados esperados por la falta de transparencia y la baja rendición de cuentas que caracteriza a muchos Gobiernos estatales y municipales⁵⁴.

Seguridad pública y seguridad ciudadana (efecto 38)

Como afirmó la CIDH, “el gran desafío del Estado mexicano radica en romper el ciclo de impunidad imperante con los mecanismos que ha creado en los últimos años a fin de lograr una efectiva prevención, investigación, procesamiento y sanción de los responsables de violaciones de derechos humanos, y lograr que los avances normativos generen cambios reales en la vida cotidiana de las personas en México”⁵⁵.

49 La encuesta nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016 (ENVIPE) ofrece datos sobre la percepción ciudadana de la corrupción en instituciones públicas (indicados en la nota número 8 de este informe).

50 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en México*, 2015.

51 Tan solo en 2016, hubo elecciones en 17 entidades federativas, donde se eligieron 968 nuevos ayuntamientos, 448 legisladores locales y 13 gobernadores, mientras que en 2015 se llevaron a cabo elecciones en 17 entidades federativas.

52 Entre 2014 y 2016, se reformó cinco veces el artículo 41 de la Constitución que establece las reglas de competencia y la normatividad de los partidos políticos.

53 OCDE, *Fiscal Decentralisation Database*.

54 IMCO, Índice de Información Presupuestal Estatal, 2016 (consultado el 5 de noviembre de 2016).

55 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe de país, Situación de derechos humanos en México*, 2015, p. 14.

De acuerdo con el informe para el país de la CIDH de 2015, México ha realizado avances en materia de derechos humanos. Sin embargo, las condiciones de inseguridad persisten⁵⁶. En especial, genera preocupación la situación de inseguridad de personas o grupos en condiciones de vulnerabilidad, como las mujeres, la infancia, las personas migrantes, las poblaciones indígenas, los defensores de los derechos humanos y los periodistas. Un análisis de los datos refleja que hay una mayor percepción de inseguridad por parte de las mujeres que de los hombres. Activistas, defensores de los derechos humanos y periodistas se exponen a la muerte o a su “desaparición” cuando entran en contacto con redes de corrupción que conectan políticos locales y fuerzas de seguridad con el crimen organizado⁵⁷.

La crisis en materia de inseguridad ha llevado a los dos más recientes administraciones del Gobierno federal a abordar la problemática de manera directa. El actual Gobierno diseñó una nueva Estrategia Nacional de Seguridad y un Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia que buscan atender de forma integral este problema. Se está debatiendo una reforma en materia de seguridad pública, independiente de la política de prevención del delito y la lucha contra la violencia relacionada con las drogas que se implementa y del nuevo Sistema Penal Acusatorio aprobado en el 2008, que ya es aplicado en todas las entidades federativas. No obstante, los derechos humanos, la inseguridad y la violencia continúan siendo retos importantes como consecuencia del miedo que generan los grupos del crimen organizado, que actúan en nombre propio y, en algunas ocasiones, en colusión con las autoridades en el país y con impunidad⁵⁸.

El Índice Global de impunidad (IGI) 2015 coloca a México en el penúltimo lugar en una clasificación de 59 países para los que se cuenta con información estadística suficiente para el cálculo de este indicador. México recibió un índice de 75,7 (sobre 100), lo que significa que es el segundo país con mayor impunidad de ese conjunto⁵⁹.

El PNUD ha considerado que el cambio hacia el fomento de la seguridad ciudadana, para garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos con base en la participación ciudadana y la prevención social del delito en México, se logra por medio de la colaboración con los Gobiernos locales y federal y, en especial, con contrapartes como el Congreso, los partidos políticos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial, el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), las OSC y la academia. El PNUD impulsó iniciativas para la promoción de la seguridad ciudadana en tres municipios: Ciudad Juárez, Tijuana y Culiacán, propiciando la participación de los jóvenes en procesos de incidencia pública en materia de seguridad y participación ciudadanas, y cultura de paz y no violencia. El PNUD apoyó la implementación de estrategias con un enfoque de seguridad centrado en la ciudadanía, el diálogo y la observación de sus condicionantes sociales, fortaleciendo las capacidades institucionales para la construcción de políticas públicas de prevención social del delito y a favor de la cohesión social, con enfoque de derechos y perspectiva de género. También promovió iniciativas tendientes a la igualdad de género, los derechos políticos y la justicia electoral, que pro-

56 La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016 provee información sobre situaciones de homicidio alrededor de una vivienda entre 2010 y 2016. México Evalúa hace un análisis comparativo de los datos (<http://mexicoevalua.org/2016/10/04/luz-y-sombra-del-homicidio-a-nivel-local/>). Según el ENVIPE, para el 59% de los encuestados (en 2016), la inseguridad es el problema que genera mayor preocupación a nivel nacional, también son mencionados: la corrupción (28,2 %), la falta de castigo a delincuentes (20,3 %) y el narcotráfico (16,1 %).

57 CIVICUS, *State of Civil Society Report 2015* (Informe del Estado de la sociedad civil 2015).

58 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de país. Situación de derechos humanos en México*, diciembre de 2015, p. 231.

59 No hay información suficiente para calcular el índice en los 134 países restantes de las Naciones Unidas. Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. Índice global de impunidad en México, Resumen ejecutivo, UDLAP.

piciaron cambios en los marcos legislativos de las entidades federativas para armonizar y profundizar el reconocimiento formal de los derechos en materia de igualdad de género y de los derechos político-electorales de las mujeres. Al mismo tiempo, esas iniciativas fortalecieron las capacidades de formación y habilidades de las mujeres para ejercer plenamente sus derechos e incidir en políticas públicas y en la toma de decisiones.

Transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, lucha contra la corrupción (efecto 39)

En 2015, México ocupaba, con un puntaje de 35 sobre 100, el lugar 95 entre 168 países evaluados en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, lo que indica un nivel grave de corrupción en el sector público⁶⁰. En América Latina, México se encuentra por debajo de sus principales socios y competidores económicos: Chile, en la posición número 23, y Brasil, en la 76⁶¹.

El Gobierno ha avanzado con cambios políticos y legales en el establecimiento de un marco institucional más fuerte que garantice los derechos humanos de todas las personas⁶². En mayo de 2015, el Senado promulgó la reforma constitucional anticorrupción (14 artículos reformados), que creó el Sistema Nacional Anticorrupción y estipuló la creación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas⁶³. En ese contexto, el Senado organizó cuatro mesas de

trabajo para que las OSC presentaran sus propuestas técnicas relativas al funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción. El proceso de consulta de la sociedad civil se extendió a los partidos políticos, que también participaron con sus propuestas en el planteamiento de las 7 leyes anticorrupción⁶⁴.

En materia de transparencia, México creó en 2015 el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)⁶⁵ como un organismo autónomo que garantiza los derechos de las personas a la información pública y a la protección de sus datos personales. En junio de ese mismo año, se instaló el Sistema Nacional de Transparencia (SNT), integrado por el INAI, los 32 organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con la finalidad de coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y la protección de datos, así como de fortalecer la rendición de cuentas del Estado. En mayo de 2016, entró en funcionamiento la Plataforma Nacional de Transparencia como instrumento tecnológico que facilita el ejercicio del derecho a la información a través del sistema de solicitudes de acceso a la información (ISAI), del sistema de gestión de medios de impugnación (SIGEMI), del sistema de portales de obligaciones de transparencia y del sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados. En mayo de 2016, se

60 México comparte esa posición con Armenia, Mali, y Filipinas. El país mejor valorado continúa siendo Dinamarca (puntaje de 91 sobre 100) y Somalia y Corea del Norte son los que se perciben como más corruptos (puntaje de 8/100). Transparency International, *Corruption Perception Index 2015*.

61 Transparencia mexicana, *México, estancado en percepción de la corrupción*, 26 de enero de 2016.

62 Naciones Unidas, *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns: Mission to Mexico* (Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns: Misión en México), Consejo de Derechos Humanos, 2014.

63 En 2016, la iniciativa ciudadana #3 de 3, lanzada por Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), para promover que los candidatos y legisladores hicieran públicas sus declaraciones patrimoniales, de intereses y de impuestos, se convirtió en un proyecto de ley, revisado por el Senado a través de novedosas prácticas de parlamento abierto.

64 (i) Sistema Nacional Anticorrupción; (ii) General de Responsabilidades; (iii) Tribunal de Justicia Administrativa; (iv) Orgánica de la PRG; (v) Código Penal; (vi) Fiscalización; y (vii) Administración Pública Federal, promulgadas el 18 de julio de 2016.

65 La creación del INAI está consignada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 4 de mayo de 2015.

aprobó una nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁶⁶.

El PNUD, a través de la administración del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral, concentró sus esfuerzos en apoyar a las organizaciones mexicanas que realizaron las observaciones electorales de 2009 y de 2012, y contribuyó a la credibilidad, legitimidad y transparencia en la organización de los procesos electorales⁶⁷. El PNUD colaboró con la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO), una plataforma pública, neutral e independiente en la que se trabajó con Transparencia Mexicana (TM), que sistematizó y ordenó la información de los programas sociales a niveles federales y estatales para facilitar el conocimiento de los programas sociales que existen en el país, por sectores, población objetivo, número de beneficiarios, presupuesto y estándares mínimos de institucionalización con los que cuentan, a fin de protegerlos en tiempos electorales. La plataforma desarrollada⁶⁸ ha recolectado información sustantiva de más de dos mil programas sociales, proporcionada voluntariamente por dependencias federales y entidades federativas. La alianza estratégica entre el PNUD y TM, y los altos estándares técnicos en la administración de la información han hecho de la iniciativa un referente para las instancias que implementan programas sociales.

Asimismo, el PNUD apoyó al Gobierno mexicano –mediante la iniciativa Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas (México Estatal), implementada a través del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)– en el desarrollo

de un sistema de indicadores que permiten ejercer un monitoreo social del desempeño de los Estados del país y que, en la actualidad, forman parte de la estructura institucional del CIDE y del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). La base de datos construida a partir de México Estatal⁶⁹ ha contribuido a mejorar la transparencia de las entidades federativas y permitido el ejercicio fundamental de la rendición de cuentas. Complementariamente, junto con Transparencia Mexicana, el PNUD elaboró recuadros que vinculan el buen gobierno que promueve México Estatal con los ODM y, como resultado de ello, se ha fortalecido la base de datos de Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas.

Ciudadanía participativa (efecto 40)

Durante los últimos 20 años, México ha transitado de un sistema de partido hegemónico a un sistema de pluralismo moderado⁷⁰. El proceso de construcción de ciudadanía en México parte de una situación de desconfianza en el prójimo, en la autoridad y en las instituciones encargadas de la procuración de justicia; su desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas; y su desencanto por los resultados que ha tenido la democracia⁷¹.

En términos de participación electoral, México está cerca de las cifras de democracias consolidadas. Este dato contrasta con el bajo nivel de eficacia política del ciudadano promedio, es decir, su capacidad para influir en lo que hace el Gobierno. En otros tipos de participación, los mexicanos se involucran poco⁷². La región Sur es donde los ciudadanos son más contestatarios, pues ahí se fir-

66 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016.

67 El PNUD también colaboró con las observaciones electorales de 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006.

68 Se puede consultar más información al respecto en el enlace siguiente: <http://www.programassociales.org.mx>

69 Más información en el enlace: <http://www.mexicoestatal.cide.edu>

70 Sojo, Carlos; León-Manríquez, José Luis; Morales Rojas, Carla, Olivares Ferreto, Edith, y León Segura, Gabriela. *Evaluación de Efectos definida en el marco programático actual del PNUD México 2008-2012. Programa Gobernabilidad Democrática. Efectos 8, 9 y 10. Informe Final*, mayo, 2012.

71 Instituto Nacional Electoral, *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, 2015.

72 El porcentaje de individuos que dijeron involucrarse en algún tipo de actividad política diferente del voto va de 12 % para la asistencia a una reunión de cabildo, a 2 % en la participación en una huelga. Todas estas cifras se encuentran muy por debajo de las de democracias consolidadas.

man más peticiones en señal de protesta (58 por ciento) y donde se participa más en manifestaciones o protestas públicas (68 por ciento)⁷³.

Según el diagnóstico del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, los niveles de organización y participación de la ciudadanía en México son bajos⁷⁴. En respuesta a esta situación, se implementa una estrategia de fortalecimiento y promoción de una relación incluyente, participativa y respetuosa entre el Gobierno de la República, la ciudadanía y sus organizaciones⁷⁵, a través del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, el Programa Especial de los Pueblos Indígenas (2014-2018) y la Estrategia Digital Nacional, que incluye la herramienta Retos Públicos⁷⁶, el Proyecto Agentes de Innovación Nacional⁷⁷ y el Decreto de Datos Abiertos, publicado el 20 de febrero de 2015.

México ofrece un mejor entorno para el crecimiento estable de la sociedad civil⁷⁸. En 2014, se constituyó la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una comisión intersecretarial de carácter permanente con el objetivo de facilitar la coordinación para el fomento de las actividades que realizan las OSC. También hay un Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, que es la instancia autorizada por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC⁷⁹. Además de los organismos estata-

les, existe el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), que agrupa a diferentes OSC, empresas y personas que comparten su misión y trabajan en diversas causas sociales y ambientales⁸⁰.

El trabajo del PNUD en cuanto a ciudadanía participativa se focalizó en propiciar la participación ciudadana y los derechos humanos. Durante el ciclo anterior, el PNUD formuló sus planes para esta área en términos de representación (de mujeres y pueblos indígenas) y conciencia cívica. La promoción de los derechos formaba parte del fomento de esa conciencia cívica. No obstante, no se plantearon muchas iniciativas durante ese ciclo. El proyecto ConstruyeT iba a contribuir a la participación ciudadana, pero finalmente se consideró que su aporte se centraba en la inclusión social.

En México, el PNUD promueve el conocimiento de los ciudadanos sobre sus derechos y el modo de ejercerlos de manera responsable y solidaria, así como sobre la responsabilidad y transparencia de la gestión pública. En el programa de país actual, el PNUD explica sus objetivos bajo este efecto en términos de ciudadanía activa, participación y cierre de brechas sociales. Los derechos se refieren explícitamente a derechos políticos electorales y, además de mujeres e indígenas, se ha incluido a los jóvenes.

En el estado de Zacatecas, se lanzó en marzo de 2012 un Fondo de Coinversión para el Desarrollo

73 Instituto Nacional Electoral, *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, 2015.

74 Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012 revela que para el 48 % de los encuestados la política es un tema “muy complicado” y el 65 % tiene poco interés en ella. Además, 69 % de los mexicanos reporta no confiar en la mayoría de las personas y un 65 % afirma no haberse organizado con alguien para resolver un problema en común. Secretaría de Gobernación, *Programa Sectorial de Gobernación 2013-18*, Diario Oficial de la Federación, México, 12 de diciembre de 2013.

75 Se plantean tres líneas de acción: (i) Impulsar mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; (ii) Fomentar la participación ciudadana por medio del fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil; y (iii) Promover acciones que fomenten las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

76 Véase México, Gobierno de la República, *Retos Públicos*, en: <http://retos.datos.gob.mx/>

77 Véase México, Presidencia de la República, en: <http://www.presidencia.gob.mx/agentesdeinnovacion/#proyectos>

78 CIVICUS, *A Snapshot of Civil Society in Mexico. Analytical Report on the CIVICUS Civil Society Index*.

79 En abril de 2014, el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil tenía inscritas 25.534 organizaciones. Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), *Entorno Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, p. 15.

80 En 2015, sumaba más de 1.500 miembros, entre ellos, 97 asociaciones y 87 fundaciones socias y 1.143 instituciones afiliadas (Centro Mexicano para la Filantropía, *Informe Anual 2015*).

Humano y se instaló un Consejo Ciudadano a fin de que las OSC recibieran financiamiento público para realizar proyectos que contribuyeran al logro de las metas establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016. El objetivo de esta iniciativa fue aunar conocimiento, experiencias y recursos de las OSC y del Gobierno de Zacatecas para promover una amplia participación ciudadana en varios temas de desarrollo, como la ampliación de oportunidades, el desarrollo humano, la mejora de la calidad de vida de los individuos y las familias, la promoción de las libertades, los derechos humanos y la seguridad, y el empleo. Se buscaba igualmente corregir las brechas de desigualdad existentes y garantizar un desarrollo sustentable para las nuevas generaciones.

Dentro del marco de la Iniciativa de Mérida con los Estados Unidos, hay cooperación mutua vinculada a la responsabilidad compartida para combatir la violencia como producto del tráfico de drogas en la frontera. La Unión Europea, a través del Laboratorio de Cohesión Social II, que inició en 2015, busca promover reformas estructurales, políticas públicas innovadoras y buenas prácticas institucionales que mejoren la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios públicos básicos, el empleo, la justicia, la seguridad y los derechos humanos. La Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) aprobó en 2015 dos mecanismos financieros, en el contexto de la Comisión Binacional, para acciones en materia de gobernabilidad y derechos humanos, y una iniciativa de apoyo a acciones de la sociedad civil.

2.3.2 EFICACIA DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

La contribución del PNUD durante el ciclo de programa anterior tuvo una mayor trascendencia a nivel nacional por los ámbitos en los que incurrió en materia de gobernabilidad democrática. Durante el actual ciclo, aunque la mayoría de los proyectos cumple con los objetivos planteados, muchos de los productos que genera son entregables que no alcanzan a establecer una contribución directa al logro del efecto.

El PNUD, durante el ciclo 2008-2013, apoyó el fortalecimiento del sistema electoral y la formulación y evaluación de estrategias de seguridad pública. Además, cooperó con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial para formular procesos de reforma y promovió y apoyó el diálogo y la coordinación entre los poderes públicos y entre distintos niveles de Gobierno. Los proyectos apuntaron a la construcción y consolidación de instituciones responsables y mecanismos para fortalecer organizaciones de la sociedad civil, y promover la ciudadanía activa, basados en la transparencia, la participación y el cierre de las brechas sociales, con énfasis en los derechos políticos electorales de las mujeres, los indígenas y los jóvenes.

Seguridad pública y seguridad ciudadana (efecto 38)

El PNUD contribuyó en materia de armonización legislativa a sentar las bases para modificar el marco legal en diversos estados del país a fin de incorporar el tema de la violencia contra las mujeres a partir de los criterios establecidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de 2007. También propició cambios en el marco legislativo de algunos estados en materia de derechos político-electorales de las mujeres –por ejemplo, a través del aumento de la cuota de género en el sistema de representación y el compromiso de algunos Congresos estatales de asignar un porcentaje del presupuesto para las actividades de capacitación, promoción y desarrollo político de las mujeres. En materia de construcción de capacidades, el PNUD contribuyó a generar información sobre los derechos político-electorales de las mujeres, sobre todo en materia de acceso a la justicia electoral. También promovió la construcción de herramientas para medir la efectividad de la legislación estatal de manera comparativa, así como a difundir todo ello a través de clínicas sobre derechos político-electorales de las mujeres.

En el actual ciclo de programación, se desarrollaron dos iniciativas: una sobre protección de migrantes vulnerables en tránsito y otra sobre seguridad ciudadana en los municipios. La primera promovió el desarrollo de las capacidades de organizaciones de la sociedad civil en albergues

para mejorar la asistencia a migrantes e impulsó la creación de redes de protección a migrantes en tránsito para mejorar la percepción de la población a fin de promover una coexistencia pacífica. También se fomentó la participación de las mujeres de la comunidad, se desarrolló una herramienta formativa en protocolos de seguridad para las organizaciones y se brindó la capacitación necesaria a dichas organizaciones. En el proyecto de promoción de la seguridad ciudadana en los municipios, se realizaron actividades de sensibilización de los actores y se contribuyó a visibilizar la problemática de la violencia entre los jóvenes. Para esos fines, se diseñó una metodología sobre elaboración de Planes de Acción Juvenil para su presentación a los cabildos.

Si bien los proyectos contribuyeron al fortalecimiento de las capacidades del Estado mexicano para implementar políticas y estrategias de seguridad pública y ciudadana, esto se logró de forma limitada debido a que los objetivos concretos de los proyectos no inciden en la elaboración o fortalecimiento de políticas públicas específicas en la materia.

Transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y lucha contra la corrupción (efecto 39)

El PNUD contribuyó a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas por dos vías principales: mediante la capacitación a organizaciones de la sociedad civil en materia de observación electoral y a través del blindaje electoral a programas sociales, particularmente gracias a la construcción y utilización de una base de datos que hace una caracterización de más de 2.500 programas sociales operados por el Gobierno federal y por prácticamente la totalidad de los Gobiernos estatales. Esta base sirve, entre otras cosas, para identificar la vulnerabilidad de dichos programas a una posible manipulación político-electoral. En este contexto, la vulnerabilidad de los programas sociales frente a los procesos político-electorales se redujo mediante la plataforma del IPRO, entre cuyos beneficios se cita que: (i) incrementó la confianza de la ciudadanía en la operación de los programas sociales, particularmente en tiempos electorales;

(ii) facilitó el análisis independiente de la política social, mejorando la fiscalización y evaluación de los programas sociales; y (iii) fortaleció el compromiso de México sobre la rendición de cuentas y la mejora del desempeño institucional del Gobierno en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership* y *Open Data*). La iniciativa del IPRO, además, contribuyó a que la observación electoral tenga una visión más integral, centrándose no únicamente en lo que ocurre el día de la elección, sino en el ciclo electoral completo, en los procesos que ocurren entre ciclos y poniendo la mirada más allá de las autoridades que organizan las elecciones, para incluir a las instituciones que imparten justicia electoral.

A través del proyecto México Estatal, se generó información sistemática sobre la calidad de gobierno y los mecanismos institucionales de rendición de cuentas en las 32 entidades federativas del país, lo cual permite comparar el desempeño estatal y hacer recomendaciones a dicha escala para fortalecerlos, utilizando los indicadores que se construyeron de manera objetiva para evaluar la gestión pública y los mecanismos de rendición de cuentas. Además, se propició el mejoramiento de la toma de decisiones de autoridades estatales con base en información oportuna y evidencias sistemáticas que, a su vez, mejoraron la coordinación interinstitucional y la simplificación de los procesos, la rendición de cuentas y la transparencia. Igualmente, se contribuyó a generar conocimiento sobre los mecanismos de participación política de los distritos electorales indígenas para desarrollar capacidades y un sistema de monitoreo.

En el contexto de los proyectos de buenas prácticas para el acceso a la justicia electoral y el derecho de los pueblos indígenas, ambos implementados en Oaxaca en 2013, se atendieron 144 conflictos gracias a los lineamientos desarrollados y aprobados para la mediación y a las capacitaciones que se llevaron a cabo para la resolución de conflictos, y solo 13 no se pudieron resolver. En el segundo proyecto, se analizaron las mejores prácticas de los órganos jurisdiccionales de 8 o 9 países en términos de pueblos indígenas y se identificaron prácticas positivas.

Ciudadanía participativa (efecto 40)

Para generar sinergias para la construcción de una ciudadanía participativa, que conoce y ejerce sus derechos humanos, incide en políticas públicas incluyentes y asume sus responsabilidades, el PNUD apoyó al Gobierno a través de tres proyectos. El primero de ellos, Procesos Educativos Integrales y Conformación de la Comunidad, se planteó como un instrumento para desarrollar habilidades y competencias en jóvenes para el ejercicio de una ciudadanía activa en concordancia con la Estrategia Nacional de Educación Cívica, promovida por el Instituto Nacional Electoral. Para ello, se elaboró un modelo de construcción de la ciudadanía, se capacitó a un grupo de 20 expertos, se promovió la igualdad de género y se fortalecieron liderazgos juveniles, aunque no se ha realizado una evaluación del impacto del modelo desarrollado.

El segundo proyecto, Proceso de Acompañamiento al Plan Estatal de Desarrollo (PED) de Jalisco, contó con recursos para el desarrollo y la competitividad del Consejo Económico y Social del mismo estado y estaba llamado a fortalecer y generar las capacidades estatales para enfrentar los retos de desarrollo en un contexto de desarrollo humano sostenible a través de la implementación de iniciativas integrales y coordinadas que respondieran a las necesidades identificadas en el Gobierno estatal. En ese contexto, el proyecto elaboró un modelo de consulta ciudadana, integración y apropiación social del PED de Jalisco, estableció los mecanismos de apoyo a la implementación, difusión y evaluación participativa del Plan y desarrolló instrumentos que permitieron evaluar su incidencia en el bienestar de la población.

El tercer proyecto, Lineamientos para la Participación Ciudadana en la Administración Pública Federal (APF), está a punto de promover mecanismos de participación e involucramiento de la sociedad y abrir procesos de diálogo y consulta entre actores gubernamentales, legislativos y de la sociedad civil, así como diseñar indicadores y un

sistema de monitoreo institucional y ciudadano sobre la materia.

2.4 COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Efecto

41 – El Estado mexicano habrá fortalecido su posición como cooperante eficaz para el desarrollo a nivel regional y global y habrá consolidado para ello una plataforma pertinente de cooperación internacional.

2.4.1 VISIÓN DE CONJUNTO

La cooperación para el desarrollo ha evolucionado junto con el progreso económico, político, social y tecnológico de México. Se han producido avances significativos en la cantidad y calidad de la cooperación y en el desarrollo de paradigmas innovadores para hacer más relevante y eficiente el papel de México como cooperante para el desarrollo, aunque se mantienen importantes desafíos para lograr su posicionamiento a nivel regional e internacional.

Cooperación Sur-Sur y triangular

México ha avanzado en el desarrollo de un marco legal e institucional de cooperación internacional para el desarrollo que ha sentado las bases para posicionar al país como un cooperante eficaz, a nivel regional y global, a través de la cooperación Sur-Sur (CSS) y triangular (CTr).

El Gobierno federal cuenta actualmente con la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID)⁸¹, en virtud de la cual se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) –un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) que permite cumplir con las estrategias, objetivos y líneas de acción sobre cooperación internacional para el desarrollo previstas en el Plan Sectorial de la SRE– y se articuló y puso en marcha un Fondo Nacional de Cooperación

81 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011.

ción Internacional para el Desarrollo (FONCID) –como un fideicomiso público. Además, en el contexto del PND 2013-2018, y de acuerdo a lo establecido en la LCID, está en implementación el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), documento que establece las bases para la planeación y ejecución de la política mexicana en esa materia. El PROCID tiene cuatro objetivos: (1) fortalecer los instrumentos, herramientas y capacidades del sistema de CID mexicano para una mejor gestión de la cooperación; (2) ampliar y promover la cooperación internacional para el desarrollo hacia países y regiones estratégicas (CSS y CTr); (3) mantener relaciones estratégicas con oferentes de cooperación para atraer recursos y capacidades en beneficio nacional, alineándose con las prioridades del país; y (4) incrementar la presencia de México en el mundo mediante la promoción de fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural.

La AMEXCID, en la actualidad, coordina y contribuye a la planificación de la oferta y recepción de cooperación internacional con diversas dependencias del Gobierno federal y socios cooperantes para el desarrollo de México. La AMEXCID concentra sus actividades como oferente en cooperación técnica y científica en sectores prioritarios (salud, medio ambiente, educación, infraestructura, ciencia y tecnología) y además comparte experiencias⁸², buenas prácticas y conocimientos de instituciones mexicanas. Como receptor, coordina los procesos de negociación con socios cooperantes para consolidar programas de colaboración que contribuyan a las prioridades y necesidades del país.

El Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018 refleja el creciente interés de México por contribuir a la prosperidad global a través de la cooperación internacional, establecida en el PND 2013-2018, en la meta México con Responsabili-

dad Global, y en sus objetivos de ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo.

México como oferente de cooperación

Por la magnitud de su economía, el tamaño de su población y el volumen de sus recursos, México es un país relevante como cooperante internacional a nivel mundial y de la región de América Latina y el Caribe. En los últimos años, se ha convertido en un inversionista importante en América Latina, lo que incluye su participación en mecanismos para impulsar el comercio, la inversión y los intercambios con Centroamérica y el Caribe. Además, ha propiciado el desarrollo de dos mecanismos importantes para avanzar sus relaciones con América Central que van más allá de lo comercial y de la inversión: el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y el Programa Mesoamericano de Cooperación⁸³.

Desde hace varios años, México ha asumido un rol creciente como oferente de cooperación. De acuerdo con el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015⁸⁴, México ofertó en el 2013 un total de 74 proyectos y 59 acciones y fue receptor de 32 proyectos y 14 acciones de cooperación horizontal sur-sur bilateral, de las cuales un 75 por ciento fueron en proyectos de las áreas social y económica, un 12,2 por ciento en fortalecimiento institucional y un 8 por ciento en medioambiente. En el lado de la oferta, México es el tercer país en importancia, por detrás de Argentina y Brasil.

La AMEXCID resalta que la región de Mesoamérica y el Caribe es una prioridad para promover la integración y alcanzar el desarrollo compartido⁸⁵. Entre otros, apoya los siguientes programas y mecanismos:

- El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM): mecanismo de diálogo

82 México ha compartido su experiencia en gestión electoral con Egipto, Libia, Túnez, Nigeria, Etiopía, Zanzíbar y Tanzania.

83 Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), *Assessment of the economic and cooperation relations between Central America, the Caribbean and Mexico*, 2015, p. 3

84 SEGIB (Secretaría General Iberoamericana), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*, julio de 2015

85 Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo, ¿Qué hacemos? (sitio web institucional).

político de alto nivel que incluye foros técnicos para construir consensos y articular esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración que se traduzcan en paz y prosperidad para la región.

- El Fideicomiso Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe (Fondo de Yucatán): instrumento financiero para apoyar la ejecución de proyectos de infraestructura que contribuyan a la conectividad y el desarrollo económico de la región.
- El Programa Mesoamericano de Cooperación (PMC): programa que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en los sectores de educación, salud, medio ambiente, agricultura y pesca, prevención de desastres y turismo.

Además de la colaboración del PNUD, la AMEXCID cuenta con el respaldo de las entidades de cooperación alemana y japonesa. El Gobierno alemán apoya a la AMEXCID en su papel como socio de desarrollo para otros países en la región a través del proyecto Fortalecimiento Institucional de la AMEXCID⁸⁶. Además, la agencia alemana GIZ ha colaborado con la AMEXCID en la realización de talleres de capacitación sobre sociedad civil y cooperación eficaz para el desarrollo y ha elaborado una estrategia de colaboración para apoyar la participación del sector privado. Otras iniciativas conjuntas entre la AMEXCID y la GIZ incluyen el apoyo para la operación del Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID). Por su parte, la Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional (JICA) ha colaborado con la AMEXCID en el área de monitoreo y evaluación. En noviembre de 2014, la AMEXCID firmó un convenio con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para agilizar el flujo de información entre ambas instituciones. En febrero de 2015, la AMEXCID llevó a cabo un ejercicio de intercambio de funcionarios con

el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido para apoyar la AMEXCID en la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED). El Reino Unido además contribuyó con el taller internacional “Interrelaciones para el Desarrollo Sostenible: Últimos pasos hacia la Agenda de Desarrollo Post-2015”, en marzo del 2015⁸⁷.

La asistencia del PNUD se concentró, desde 2001, en el desarrollo de capacidades y el apoyo técnico a la Secretaría de Relaciones Exteriores para el desarrollo del Plan Puebla Panamá (PPP). Esta iniciativa continuó y permitió la transición hacia el Proyecto Mesoamérica, que durante el ciclo programático anterior (2008-2013) se insertó en la AMEXCID y forma parte de su estructura orgánica.

En el presente programa para el país (2014-2018), el PNUD continúa apoyando a México, promoviendo la consolidación de la AMEXCID mediante el proyecto de fortalecimiento institucional de este organismo. El programa 2014-2018 hace referencia al doble papel de México, como receptor y oferente de cooperación internacional. En el papel de oferente, se destaca el hecho de que la experiencia de México ofrece lecciones que podrían ser útiles para otros países. La estrategia del PNUD en este ámbito se centra en la identificación, sistematización y difusión de buenas prácticas y la evaluación de experiencias para fomentar el intercambio de conocimiento y capacidades. Asimismo, el PNUD está colaborando con el Gobierno mexicano en la respuesta del país para el cumplimiento de los ODS establecidos en la Agenda para el Desarrollo 2030.

El Gobierno federal ha establecido esquemas de colaboración con otras instituciones de cooperación para fortalecer la participación de México en plataformas multilaterales y reforzarlo como actor clave de la cooperación internacional. De esta forma, México se ha consolidado como coo-

86 GIZ, *Institutional Strengthening Project for AMEXCID* (Proyecto de fortalecimiento institucional para la AMEXCID).

87 SRE, *3er Informe de labores 2014-2015 y logros del PROCID 2014 y 2015*.

perante eficaz y líder regional para el desarrollo mediante la colaboración entre la AMEXCID, el Sistema de Naciones Unidas y organismos internacionales tales como GIZ, JICA, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo (NORAD) y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI).

El PNUD brindó asistencia técnica a México para el desarrollo de capacidades institucionales en la cooperación Sur-Sur y triangular. Por medio de la identificación, sistematización y divulgación de buenas prácticas, basadas en la documentación y la evaluación de experiencias, el PNUD contribuyó a que el país alcanzara sus objetivos en materia de posicionamiento en el área de cooperación internacional. También se fortalecieron y establecieron centros de excelencia para el intercambio de conocimiento y capacidades. Se contribuyó a la construcción de la Agenda Post-2015, apoyando procesos de consulta, la definición de indicadores e iniciativas de seguimiento e implementación.

2.4.2 EFICACIA DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM) ha gestionado entre 2008 y 2015 un total de 107 operaciones financieras por un valor total de 3.077,4 millones de dólares (con apoyo financiero del BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica [BCIE], de la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Fondo de Yucatán de la AMEXCID). El PM es considerado como un instrumento regional que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración entre los países de la región y se ha consolidado como un foro de alto nivel donde se reúnen los mandatarios para analizar las prioridades regionales.

En el contexto del actual ciclo de programación (2014-2018), el PNUD se comprometió a brindar asistencia técnica para el desarrollo de capacidades institucionales en la cooperación Sur-Sur; más específicamente, con el establecimiento de centros de excelencia y un registro nacional de cooperación, el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de la AMEXCID. El PNUD colaboró con este organismo para impulsar el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) 2014-2018 y en la conclusión y lanzamiento del Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID), que ha permitido crear una base de datos que facilita la planificación, cuantificación y rendición de cuentas en materia de oferta y recepción de cooperación internacional para el desarrollo.

El PNUD coordinó el esfuerzo para la elaboración conjunta, entre la AMEXCID y las agencias de las Naciones Unidas en México, de un diagnóstico de los distintos aspectos del apoyo de la ONU a la CSS de México. El informe publicado, “Hacia Una Alianza Global para el Desarrollo: La ONU y la CSS en México”, contiene la recolección y sistematización de las experiencias de las Naciones Unidas en materia de CSS mexicana. El documento destaca el apoyo para la CSS que ha supuesto el proyecto conjunto de la AMEXCID y el PNUD, dirigido a la consolidación institucional y operativa de la agencia mexicana. La distribución de este documento en las delegaciones diplomáticas de México alrededor del mundo ha permitido a la AMEXCID posicionarse institucionalmente como una agencia de cooperación.

Con respaldo del PNUD, México fue sede de la Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), celebrada en abril del 2014, que promovió la Cooperación Sur-Sur y triangular como tema central y contribuyó a definir mecanismos para implementar la Agenda 2030.

CONTRIBUCIÓN DEL PNUD A LOS RESULTADOS DE DESARROLLO – RELEVANCIA, EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD

3.1 RELEVANCIA

RELEVANCIA EN TÉRMINOS DE LAS PRIORIDADES DE DESARROLLO NACIONALES Y DEL MANDATO DEL PNUD

En general, en todas las áreas temáticas, las actividades del PNUD en México se han alineado con las metas, objetivos, estrategias y líneas de acción de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de cada sexenio. Además, ha desarrollado actividades complementarias a las del Gobierno federal (poder ejecutivo, legislativo y judicial) y los Gobiernos estatales relativas al desarrollo humano sostenible, los ODM y los acuerdos internacionales suscritos por México en el ámbito de actuación del PNUD. Asimismo, los proyectos han estado alineados con los programas especiales y sectoriales del Gobierno. De manera específica, en temas ambientales, el PNUD ha tenido que adaptarse al debilitamiento en la implementación de la agenda de desarrollo sustentable y de cambio climático del Gobierno mexicano de los últimos cuatro años. El PNUD también ha tomado como referencia sus Planes Estratégicos 2008-2011 y 2014-2017 y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para 2008-2013 y 2014-2019, que contienen, respectivamente, las prioridades programáticas del PNUD a nivel internacional y como agencia de cooperación que forma parte del sistema de Naciones Unidas en México. En la gran mayoría de los casos, el PNUD proporcionó apoyo en la planeación de actividades a partir de diagnósticos temáticos y consultas realizadas a los socios y beneficiarios involucrados. Los proyectos en los que participó el PNUD integraron las dimensiones del desarrollo humano sostenible y se llevaron a cabo basándose en las demandas de las comunidades y tomando en cuenta las necesidades locales y de los colectivos indígenas.

Los proyectos del PNUD relacionados con el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la inclusión social, el género, el ejercicio de la ciudadanía, la competitividad y la generación de empleo estuvieron alineados con las prioridades nacionales, establecidas en los ejes del PND 2007-2012 para el desarrollo de una economía competitiva y generadora de empleos e igualdad de oportunidades. En el periodo 2008-2012, en la esfera de los ODM, la cohesión social y el desarrollo humano, el DPP da particular importancia a promover el conocimiento del desarrollo humano mediante la difusión del IDH nacional, los IDH estatales y los estudios monográficos sobre el desarrollo humano, y a través de las evaluaciones de los efectos de las políticas públicas sobre la desigualdad. Estos temas se vieron reflejados de una u otra forma en los proyectos relacionados con la igualdad de género y étnica. En el tema de democracia y gobernabilidad, se mantuvo la meta de fomentar la conciencia cívica mediante la promoción del conocimiento de los ciudadanos sobre sus derechos.

Tomando como base el PND 2013-2018, el PNUD priorizó la colaboración en igualdad, inclusión y equidad, lo cual se reflejó a través de los efectos 35 y 36 y los proyectos relacionados, como los del IDH, la inclusión social, la igualdad de género, el crecimiento económico y la competitividad, alineados a las metas y objetivos de un México Incluyente para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales, con educación de calidad, para garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y contar con un capital humano preparado. Estuvo también alineado con un México Próspero, al desarrollar mecanismos de evaluación sobre el uso efectivo de los recursos públicos destinados a promover y

hacer vigente la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y desarrollando los sectores estratégicos del país, apoyando la inserción exitosa de las micro, pequeñas y medianas empresas a las cadenas de valor con más potencial de crecimiento y generación de empleo. Las actividades del PNUD han sido coherentes con las necesidades de desarrollo humano relacionadas con la inclusión social de la infancia, los jóvenes, los indígenas, las mujeres, los adultos mayores y los migrantes, con las necesidades de investigación e información y con las recomendaciones en temas de desarrollo humano, como la movilidad social, el gasto público en la niñez o la inseguridad alimentaria. Mientras que en el DPP 2008-2012 (ampliado hasta 2013) el PNUD buscaba un diálogo más cercano con el Gobierno y atendía las necesidades nacionales, en el DPP 2014-2018, hace referencia al alineamiento con las prioridades programáticas del PNUD en el MANUD y en el Plan Estratégico, por lo que tiene que atender las necesidades del Gobierno y al mismo tiempo impulsar su propia agenda.

En el tema de prevención y reducción de desastres, el PNUD incorporó y se adaptó a las necesidades y proveyó a sus contrapartes de insumos pertinentes para la elaboración de estrategias, las acompañó en la implementación de las acciones identificadas, analizó su efectividad y propuso mejoras a dichas estrategias, para que estas coadyuvaran al cumplimiento de metas nacionales e internacionales en los convenios ambientales de los cuales México forma parte.

El PNUD contribuyó con el PND y el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales por medio de acciones en proyectos de construcción de ciudadanía, que parten de lo local hacia lo nacional. En materia de conservación de la biodiversidad, la organización se ha ido alineando cada vez más efectivamente con las prioridades nacionales. El trabajo del PNUD con la CONANP ha logrado introducir metas de los ODM, los ODS, el MANUD, la CMNUCC y la Estrategia 2040 en la planeación de los proyectos conjuntos, priorizando los ejes de medioambiente, gestión de riesgos de desastre y cambio

climático. Los planes de emergencia y prevención de desastres han recibido insumos del PNUD a nivel nacional, estatal, municipal y comunitario, con una clara influencia de esta organización dentro de las instituciones respectivas. En materia forestal, el PNUD se ha alineado con la Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable (ENAIPROS), incorporada a la política nacional de manejo forestal. Esto se logró con el apoyo de información sobre necesidades locales –recabada por medio de talleres comunitarios–, de la implementación de modelos demostrativos, acompañando procesos de certificación e integración de criterios de biodiversidad, de la promoción de una agenda de competitividad y rentabilidad de las empresas y la profesionalización de las empresas forestales comunitarias, entre otros. El proyecto más reciente incluye diagnósticos y reuniones donde el PNUD introdujo los ODM y más recientemente los ODS, desde el diseño hasta su implementación. Sin embargo, en la práctica, algunas personas en la CONAFOR sugieren que el PNUD realice una mejor gestión al más alto nivel para dinamizar el proceso de alineación. En temas de cambio climático, el PNUD ha dado continuidad a la política de energías renovables y mantiene la vinculación con la Estrategia Nacional de Cambio Climático. También ha sido un actor clave para el avance de la aprobación y aplicación de la Ley de Transición Energética. El PNUD ha insistido igualmente en la importancia de alinear las metas de cambio climático con la eficiencia económica y la política industrial. Ello permitió lograr metas para la implementación de energías alternativas en vivienda social, con prioridad en zonas de alta insolación. Este trabajo se basó en una consulta sobre las necesidades locales con los actores involucrados, para lo cual se organizaron talleres regionales.

Los temas centrales de los proyectos ejecutados en el área de gobernabilidad fueron de la mayor relevancia y pertinencia para el país. Existe congruencia con los ODM, los problemas ya identificados por distintas fuentes de información y los planes de desarrollo de los Gobiernos nacionales en los dos períodos de gestión cubiertos por la evaluación. Los temas relacionados con igual-

dad de género y violencia contra las mujeres, así como los de seguridad pública y ciudadana son problemas de la más alta relevancia dentro de la agenda pública mexicana. Todos los proyectos están claramente alineados verticalmente con las leyes, planes y programas nacionales, así como con los compromisos internacionales asumidos por México en ambas materias. Por ejemplo, el proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Implementación de la Legislación Nacional y No Violencia estaba alineado con la legislación nacional, seguía las pautas de las recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y respondía a la necesidad de armonizar las leyes estatales con la ley nacional. El proyecto de migrantes, con el que se realizó un diagnóstico general sobre la situación de los migrantes que se nutrió de los IDH y al que aportaron el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el UNICEF, estaba alineado al PND y al Programa Nacional de Migración. El PNUD realizó diagnósticos de temas sociales para identificar lo que estaba deteriorando el tejido social y trabajar a nivel de participación. Como resultado, antes de implementar el proyecto, existía un mapa claro de qué sentía la población, cuáles eran los problemas, cómo se podía intervenir y cuáles eran las características de la comunidad. También se identificaron actores relevantes donde había migrantes, incluyendo áreas de oportunidad para entablar actividades culturales y deportivas y comenzar a conocerse.

En el diseño e implementación de las iniciativas para el fortalecimiento de la posición del Estado mexicano como cooperante eficaz para el desarrollo a nivel regional, los objetivos de los proyectos fueron alineados con los planes de desarrollo nacional y los objetivos estratégicos del PNUD a nivel regional y global. Las actividades realizadas por el PNUD, en el contexto de sus programas para el país 2008-2013 y 2014-2018, están alineadas con las prioridades de desarrollo identificadas por el Estado mexicano. Asimismo, las estrategias se basan en los Planes Estratégicos del PNUD 2008-2011 y 2014-2017, los MANUD 2008-2012 y 2014-2019, y los compromisos asu-

midos con el cumplimiento de los ODM y la programación de la Agenda Post-2015 hacia la definición de la Agenda de Desarrollo 2030 de los ODS. En el DPP 2008-2013, se planificó la consolidación de México como oferente de cooperación en concordancia con la prioridad establecida en el eje de democracia efectiva y política exterior responsable del Plan de Desarrollo 2006-2012. Además, el PNUD tomó en consideración los resultados de la ronda de consultas realizadas con los distintos sectores de la sociedad mexicana para elaborar la Visión 2030, que está articulada alrededor del concepto de desarrollo humano sostenible y refleja el compromiso del país con los objetivos de desarrollo de la ONU. El actual ciclo del programa para el país (2014-2018) se corresponde con el eje número cinco del PND 2013-2018: lograr que México sea un actor con responsabilidad global, que permita consolidar una plataforma pertinente de cooperación internacional a la que el país puede aportar en las áreas de alta especialización que representan sus ventajas comparativas, atendiendo, al mismo tiempo, los desafíos de desarrollo que aún enfrenta a través de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Las actividades del PNUD estuvieron en concordancia con los compromisos asumidos por el SNU en el MANUD 2008-2012 en el contexto del área de cooperación sobre desarrollo económico competitivo, sustentable, equitativo e incluyente, que estableció como objetivo número tres el diseño de propuestas para ampliar la cooperación de México con otros países de América Latina y el Caribe y de otras partes del mundo, particularmente en el ámbito económico, energético, laboral, ambiental y educativo. Asimismo, las actividades del PNUD estuvieron alineadas al MANUD 2014-2019 en el área de cooperación, identificada como alianza para el desarrollo sostenible, que tiene previsto que el SNU se centre en (1) la asesoría y las metodologías para la identificación, sistematización e intercambio de buenas prácticas; (2) la integración de centros de excelencia subregionales, regionales e internacionales para identificar áreas de alta especialización en las que México tiene ventajas comparativas;

(3) el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión de la cooperación internacional; (4) el apoyo a la estrategia de cooperación internacional en materia de derechos humanos; (5) la facilitación de diálogos para alcanzar consensos sociales políticos entre diversos actores, de manera especial la sociedad civil; (6) el apoyo al diseño de campañas de sensibilización sobre la cooperación internacional de México en el exterior; y (7) el apoyo y la promoción para la consolidación de asociaciones a nivel regional e internacional en temas globales de relevancia que generen debate y opinión pública nacional sobre las agendas globales de desarrollo.

El PNUD actualmente trabaja en identificar, sistematizar y divulgar buenas prácticas a través de la documentación y evaluación de experiencias y el fortalecimiento y establecimiento de centros de excelencia para el intercambio de conocimiento y capacidades. Además, contribuye a la construcción de la Agenda 2030, apoyando procesos de consulta, la definición de indicadores e iniciativas de seguimiento e implementación que permitirán al Gobierno de México insertar los compromisos de los ODS en su PND.

RELEVANCIA DE LOS ENFOQUES

Los métodos, recursos, modelos y marcos conceptuales utilizados por el PNUD fueron relevantes para alcanzar los resultados planeados pues, en la mayoría de los casos, se basaron en escuchar las necesidades locales; elaborar diagnósticos y análisis de información existente; propiciar el diálogo entre actores; desarrollar y adaptar metodologías reconocidas; orientar políticas públicas y leyes; facilitar capacitaciones y talleres, así como el monitoreo y la evaluación. Estas estrategias fueron orientadas a lograr la inclusión social, la reducción de la pobreza, la calidad de vida, el crecimiento económico y la competitividad.

La mayoría de las intervenciones del PNUD en México estuvieron dirigidas hacia los altos niveles de gobierno y fueron muy relevantes ya que contribuyeron a orientar el cambio de políticas públicas federales o estatales y a sensibilizar a

los funcionarios. Por otro lado, el PNUD también mantuvo proyectos con efectos combinados relevantes que incluyen elementos de cambio de políticas públicas o diseño de metodologías e intervenciones directas a la población a nivel local.

La pertinencia de los enfoques, modelos y marcos conceptuales aplicados por el PNUD en temas ambientales fue muy bien valorada, especialmente en las visitas de campo propuestas, que priorizaron los sitios más exitosos. A veces, algunos de los beneficiarios localizados fuera de esos sitios y visitados al azar tuvieron opiniones distintas. En los proyectos de materiales químicos, consideraron que el PNUD conoce perfectamente los compromisos internacionales de México en la materia, así como las necesidades del mercado, por lo que el plan formulado para todo el sector fue considerado adecuado. Los enfoques y metodologías del PNUD fueron generalmente considerados de alta relevancia porque establecen un puente entre las agendas de la ONU y de México. Los beneficiarios en la CONANP valoraron que los proyectos del PNUD les consultaran sobre sus necesidades locales por medio de talleres, foros, grupos de enfoque, entrevistas etc. En general, se percibe mucho respeto y confianza –y a veces agradecimiento– por parte de los beneficiarios de estos proyectos (ejidatarios, agricultores) hacia el personal del PNUD.

En materia forestal, las reglas de operación de programas han incorporado criterios y requerimientos de biodiversidad como condicionantes para el otorgamiento de subsidios derivados de la influencia del PNUD. Se señala que, por ejemplo, los criterios de conservación de la biodiversidad de la CONAFOR se crearon junto con el PNUD y son de gran ayuda para cumplir con la certificación internacional de los productores. La influencia positiva de los enfoques y marcos conceptuales del PNUD también están presentes en las Guías Metodológicas para los Planes de Manejo Sustentable de la CONAFOR, públicamente disponibles. Sin embargo, algunos entrevistados remarcaron que el PNUD a veces se excede en su rol de conducción de los proyec-

tos en materia forestal, pues –señalan– ha querido intervenir en temas en los que no tienen el conocimiento técnico necesario.

El PNUD es considerado como un socio estratégico importante para posicionar a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y la agenda de cooperación internacional a nivel regional. Para la iniciativa de fortalecimiento institucional de la AMEXCID, se revisaron las experiencias del PNUD en otros países (China, Turquía y Brasil), estrategias, resultados y acciones, y se escogieron las mejores herramientas para ser aplicadas a la AMEXCID. El Plan Puebla Panamá (PPP)/Proyecto Mesoamérica (PM) pasó por tres períodos gubernamentales, 2000-2006, 2006-2012 y 2012-2018. Durante la primera transición, el PNUD fue considerado como fundamental porque fue el período en el que la iniciativa PPP evolucionó hacia el Proyecto Mesoamérica; el cambio de nombre se debió a una estrategia del Gobierno, para transformarlo en una agenda entre los 10 países de la región mesoamericana. La oficina del proyecto, durante los tres períodos, pasó por muchos cambios por decisiones de la Presidencia de la República, en términos de prioridad nacional y respecto al giro de la estrategia desde el PPP hasta el PM. Con el PNUD, se diseñaron metodologías para capacitar a las personas que iban llegando. Igualmente, hubo cambios administrativos en el PNUD que requirieron esfuerzos de sensibilización por parte del Gobierno.

3.2 EFICIENCIA PROGRAMÁTICA

En temas **medioambientales**, la eficiencia programática del PNUD fue valorada como buena, con un uso adecuado de los recursos para los proyectos. Los procedimientos administrativos son

percibidos como rígidos y costosos. Los mecanismos de rendición de cuentas obligaron a las contrapartes del PNUD a trámites adicionales, aunque tienen la finalidad de garantizar la transparencia en el uso de los recursos. El mecanismo financiero es considerado como práctico y válido, aunque la eficiencia se puede mejorar⁸⁸.

Mientras los socios implementadores del Gobierno calificaron la eficiencia del PNUD como alta, los socios no gubernamentales la consideraron intermedia. Se estima que el PNUD ha tenido una gestión y una operación exitosas y fue en general eficiente, rápido, transparente y, en la mayoría de los casos, actuó sin tener retrasos significativos. Generalmente, se amplían los plazos de los proyectos, pero los marcos lógicos de todos los proyectos permiten que las extensiones se realicen de manera controlada⁸⁹. Algunos retrasos en entregas de productos de los proyectos del PNUD con la CONAFOR, la CONANP y la SEMARNAT se han debido a cambios de gobierno. Por mediación del PNUD, la sociedad civil se ha acercado mucho a estos temas. Se reconoce al PNUD como la única institución que brinda continuidad de mediano y largo plazos a la agenda ambiental de México. Ante la falta de una política de Estado en materia ambiental que rebasa la duración de las administraciones gubernamentales federales, de seis años, el PNUD ha insistido con las administraciones entrantes para que no se interrumpan los proyectos.

En las ocasiones en que se visitaron a beneficiarios que no estaban previstos en el itinerario propuesto por el PNUD para las visitas sobre el terreno, no se observaron resultados exitosos significativos fuera de los pilotos. Aunque de lo anterior no puede responsabilizarse al PNUD, sería deseable que se plantearan estrategias a

88 Cabe remarcar que, en general, y no solo en esta área temática, el tipo de cambio del peso frente al dólar –tan adverso en los últimos dos años– ha hecho que ya no alcance el dinero originalmente presupuestado para muchos de los proyectos.

89 Los reportes trimestrales de los proyectos indican cualquier retraso en las plataformas electrónicas correspondientes. Los informes anuales lo integran todo. A nivel interno, los ROAR, las auditorías anuales, las evaluaciones de medio término en el caso de los proyectos GEF y los informes finales de todos los proyectos permiten monitorear el cumplimiento de plazos. El Atlas también obliga a tener estándares. Los Comités de Adquisiciones para compras posibilitan que las licitaciones se realicen apegadas a la normativa del PNUD. Complementariamente, todos los proyectos son evaluados por medio de mecanismos propios de los socios implementadores.

futuro a fin de replicar más los casos de éxito en más ejidos o comunidades (*scaling out*).

Se observó una buena política de contratación del personal, con pocas excepciones. Hay en varios casos un personal limitado en número. Los procesos de adquisición de equipos son lentos, lo que afecta principalmente a los que tienen problemas de recursos gubernamentales. En general, es más fácil conseguir y administrar recursos con el PNUD que hacerlo por medio del Gobierno. Suele haber retrasos en la adjudicación de fondos por parte del PNUD, pero en la parte técnica ha sido muy puntual en sus entregas. También se valoró la flexibilidad presupuestal de esta organización y se reconoce que recientemente ha habido disminución presupuestaria de los proyectos con el PNUD debido a varios factores y que, sin embargo, se ha dado prioridad a conservar la plantilla de consultores lo más intacta posible, recortando presupuesto en otras actividades planeadas. También se valoró el hecho de que el PNUD sea muy cuidadoso en la generación de sinergias y ahorro de dinero y tiempo, fusionando actividades (*match*) de diferentes proyectos, e incluso logrando el avance de metas de varios proyectos a la vez. A pesar de los inconvenientes señalados, de carácter administrativo, existe la percepción de que los procesos del PNUD se han ido simplificando con el paso del tiempo⁹⁰.

En el área de **reducción de la pobreza y promoción de la competitividad**, las evidencias indican que todos los proyectos han sido implementados con fechas finales y costos estimados específicos. En relación a los costos, en general, se manifestó una percepción de transparencia del manejo financiero cuando este le corresponde al PNUD. En algunos casos, se planteó que hubo problemas para entender cómo funciona el sistema de costos y de comprobación de gastos del PNUD, rigidez en los

rubros de los gastos o confusión sobre el manejo de cuentas, o por el hecho de que los estados financieros de los proyectos del PNUD se presentan en inglés y los costos se establecen en dólares.

Se sugirió, para aumentar la eficiencia, incrementar la sinergia entre proyectos antes de las transiciones políticas, utilizando los mismos consultores entre proyectos para no perder el capital humano experto. En la actualidad, un consultor no puede estar en más de un proyecto, por lo que es más difícil conservarlos y se van a otros trabajos. Para los proyectos de ConstruyeT se destacó que el uso de fichas y de capacitaciones *online* a través de videos, resultaron ser recursos innovadores y ahorradores en costos desde el punto de vista de la Secretaría de Educación Pública (SEP). De acuerdo con los socios, el personal del PNUD está muy bien capacitado, es muy atento, tiene capacidad de respuesta y brinda apoyo rápido cuando se solicita. En algunos casos, se citaron oportunidades para mejorar, como, por ejemplo, que la organización tome en cuenta que está tratando con contrapartes con altos niveles de preparación, por lo que se espera que el apoyo incluya a personal experto del más alto nivel que pueda aportar algo nuevo o diferente. Otro ejemplo de mejora planteado fue la identificación de mecanismos para neutralizar las diferencias de opinión entre el personal de los proyectos y el personal del PNUD, que derivan en un ambiente de trabajo ineficiente. Finalmente, se mencionó que la alta rotación⁹¹ de personal en el PNUD, en particular en los últimos años, se ha traducido en pérdida de personal capacitado y en falta de continuidad en algunos proyectos.

En general, se consideró que el PNUD respeta los tiempos establecidos para la realización de los proyectos. En los casos en los que se han producido retrasos, ha sido por cuestiones atribuibles a los socios y al PNUD, indistintamente. Se hicieron

90 Por ejemplo, personal de la CONABIO señaló que, con sólo 6,9 millones de dólares, el proyecto de especies invasoras ha dado muchos resultados (especialmente comparado con otros proyectos del GEF de 10-15 millones de dólares). Valoran la transparencia del PNUD, pues, aunque la gestión financiera de este proyecto no es verificable por la Auditoría Superior de la Federación, el PNUD monitorea cada centavo.

91 En los últimos 8 años se han dado 6 cambios en los directores de país del PNUD, cada uno con sus correspondientes visiones. Las percepciones con respecto a las nuevas administraciones son diversas, aunque hay incertidumbre cada vez que llega un nuevo director o se cambia al personal gerencial.

comentarios relevantes con respecto a los largos tiempos para la firma de los documentos de proyectos o para poder realizar cambios a los mismos.

Algunas de las actividades del PNUD se han visto amenazadas por la inseguridad del personal en el campo, como en el estado de Guerrero. Sin embargo, la amenaza se solventó extremando precauciones con base en un estricto protocolo de seguridad coordinado por la gerencia estatal de la CONANP.

En temas de **governabilidad**, la eficiencia fue considerada como muy buena y se potencializa cuando se trabaja con el apoyo de socios estratégicos. Las actividades programadas fueron, por lo general, llevadas a cabo dentro de los tiempos previstos. Debe destacarse como buena práctica el aprovechamiento de recursos ya existentes cuando los proyectos se llevan a cabo a través de alianzas estratégicas con actores bien posicionados y con gran experiencia en los temas (por ejemplo, México Estatal y su alianza con el CIDE; la institucionalización de la política social en alianza con el CONEVAL y Transparencia Mexicana; el proyecto de migración en tránsito con los actores que se describieron en la sección anterior, etc.). Las evidencias apuntan a que los actores perciben que el PNUD es una institución que opera con gran transparencia. A veces los procesos administrativos para formalizar contratos y convenios se han presentado como obstáculos para dar una respuesta inmediata a las necesidades de los socios.

En temas de **cooperación**, la eficiencia ha sido, también, muy buena. El PNUD facilitó oportunamente la planificación y el presupuesto multianual que requería el área de cooperación del Gobierno mexicano. La SRE primero y la AMEXCID después pasaron por un proceso de aprendizaje de lo que representaban los proyectos multianuales. Primero con el PPP, luego con el PM y ahora con la AMEXCID, se destaca la eficiencia en materia de planificación, presupuesto y seguimiento que

se logró con la colaboración del PNUD y la utilización de su metodología para la contratación de personal, lo que facilitó la formación de recursos humanos que quedaron en el Estado mexicano. El respaldo del PNUD fue eficiente también en la proyección del PPP/PM, a partir del cual la banca de desarrollo se interesó en los proyectos del PM (el BID, el BCIE y el Banco Espíritu Santo financiaron iniciativas en este contexto). El PNUD también contribuyó con el acercamiento de las iniciativas sectoriales. El proyecto Mesoamérica, que tiene 9 temas, necesitó de un ejercicio importante de coordinación interinstitucional.

Los socios coinciden en que el PNUD tiene procedimientos administrativos claros que sirven para establecer límites. Para el seguimiento, la comunicación con el PNUD es por lo general muy cercana y se celebran juntas de proyectos, tanto en las oficinas del PNUD como en las oficinas de las agencias de implementación. Como mecanismo de seguimiento y evaluación se destacaron los informes trimestrales y anuales y las auditorías anuales independientes. Se respetaron los plazos y los costos estimados. A veces el PNUD se retrasa en la publicación de las vacantes y esas ausencias debilitan los equipos técnicos. Asimismo, se planteó que las visitas de personas de alto nivel del PNUD y de la Cancillería absorben mucho tiempo, esfuerzo y recursos de la oficina del PNUD dedicados a la preparación del contenido y la logística.

Además, fue citada una evidencia de ralentización durante la ejecución del Proyecto Mesoamérica: en uno de los cambios del personal directivo y administrativo de las oficinas gubernamentales y del PNUD, los nuevos titulares no lograron establecer un vínculo de trabajo productivo, lo que creó un período de inestabilidad que duró dos años.

En el caso del proyecto de fortalecimiento de la AMEXCID, se reportaron como inconvenientes la calidad y el retraso en la entrega de productos contratados⁹², considerados muy importantes

92 El desarrollo de los Centros de Excelencia y el trabajo sobre actores de comunicación de los ODS.

para que esta agencia pueda tener una incidencia oportuna a nivel nacional. Se destacó como importante para el financiamiento de los proyectos de modalidad de implementación nacional (NIM) tomar nota de que el Ministerio de Hacienda prohibió las contribuciones voluntarias a los organismos internacionales, un tema que está siendo abordado directamente entre la AMEXCID y Hacienda para garantizar la permanencia del personal de la agencia mexicana contratado por el PNUD más allá de 2017.

3.3 EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

A nivel de **eficiencia administrativa**, con base en la revisión y el análisis de datos cuantitativos de proyectos y sistemas administrativos, y de entrevistas con personal del PNUD en México, se puede llegar a varias conclusiones, expuestas a continuación.

La oficina del PNUD tiene en la actualidad una gestión financiera y sistemas sanos que presentan mejoras notables respecto a los informes de auditoría anteriores, que plantearon cuestiones relacionadas con deficiencias en los controles financieros y la falta de un plan para la movilización de recursos (2006), así como un resultado “parcialmente satisfactorio” debido a una serie de factores (2011). Para el año fiscal 2015, auditorías llevadas a cabo en un total de 15 proyectos por el método armonizado de transferencias en efectivo (HACT, por sus siglas en inglés) emitieron una opinión “sin reservas” (*unqualified*) y una calificación “satisfactoria”. Además el tablero de seguimiento (*dashboard*) de administración financiera (en Atlas), que presenta varios indicadores financieros agregados, muestra una clasificación “verde” en los últimos cinco años.

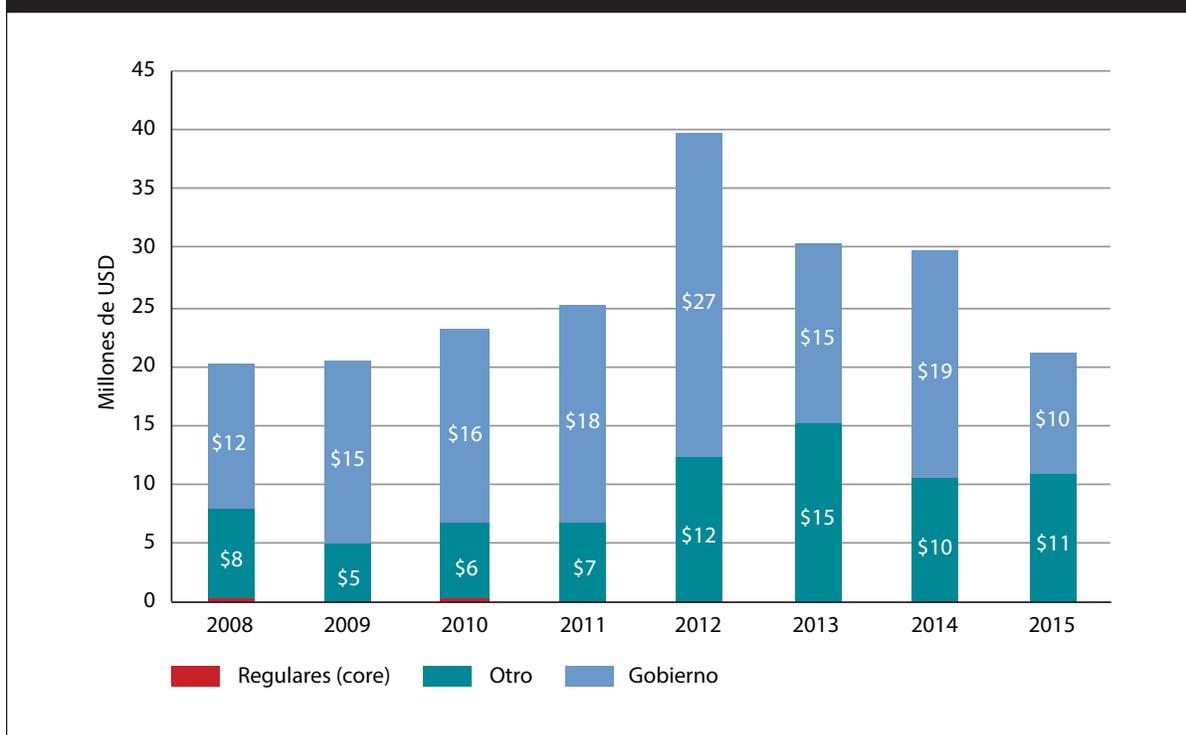
Hay una **sostenibilidad financiera de moderada a fuerte, dadas las reservas presupuestarias**. No obstante, la proporción de compartición de costos (*cost-sharing*) ha disminuido constantemente.

La Oficina en México ha implementado la política de recuperación de costos (*cost-recovery*), que formaliza mecanismos que permiten complementar las fuentes de financiamiento del PNUD para cubrir determinados gastos vinculados a la ejecución de programas financiados con recursos diferentes a los regulares (otros recursos). En virtud de esta política, el PNUD aplica una tarifa a los servicios de apoyo general a la gestión (GMS, por sus siglas en inglés) y de apoyo a la implementación (ISS, por sus siglas en inglés)⁹³. El monto en concepto de recuperación de costos ha aumentado desde 88.000 dólares estadounidenses (USD) en 2010 hasta 163.000 USD en 2015. La oficina ha logrado un nivel saludable de reservas extrapresupuestarias (XB) durante los últimos tres años, lo que cubre parcialmente los salarios del personal y en general los gastos de operación.

Teniendo en cuenta su condición de país de ingreso medio-alto, **el Gobierno ha sido la fuente principal de financiación** del programa durante el período sujeto a evaluación. Ha habido una suma mínima de financiación regular (*core*), proveniente del presupuesto ordinario del PNUD, desde que México “se graduó” en 2008. Por esta razón, el trabajo programático depende solo de la movilización de recursos, en particular nacionales. El pico de la contribución del Gobierno fue en 2009-2012, cuando aportó un promedio del 73 por ciento de la financiación. Su aportación se redujo recientemente, hasta un 49 por ciento en 2015, una razón que explica una menor entrega total de la Oficina. En México, hay una proporción elevada de proyectos ejecutados con la modalidad NIM, en la que la Oficina del PNUD en el país se ocupa de todos los recursos humanos y de los procesos administrativos. Estas actividades se centraron en las esferas de gobernabilidad y reducción de la pobreza, mientras que el desarrollo sostenible se financió en gran medida mediante contribuciones del FMAM y del Protocolo de Montreal. Dado que

93 La recuperación de costos por el PNUD se aplica a dos categorías de servicios: i) los GMS, que son servicios generales de supervisión, gestión y control de calidad; y ii) los ISS, que son servicios de apoyo vinculados a la ejecución (contratación de personal, pagos y transacciones financieras, organización de actividades, viajes, etc.).

Gráfico 1. Evolución de las fuentes de financiamiento de la oficina del PNUD en el país por fuente, 2008-2015



Fuente: Atlas Snapshot (2016)

muchos proyectos se basan en la participación del Gobierno en el financiamiento de los costos, su viabilidad puede estar comprometida como consecuencia de cambios de gobierno que impliquen variaciones sustantivas en las prioridades programáticas nacionales.

En el tema de recursos humanos, el PNUD en México gestiona y reporta⁹⁴ uno de los mayores números de contratos de servicios de oficinas del PNUD en el mundo. La gran cantidad de contratos de servicios (496⁹⁵) ha tenido un impacto en la capacidad administrativa y operacional de la oficina. La mayoría se concentra en dos instituciones nacionales, la CONANP (265) y la AMEXCID (91); más de 70 adicionales corresponden al área de medio ambiente (PIMS,

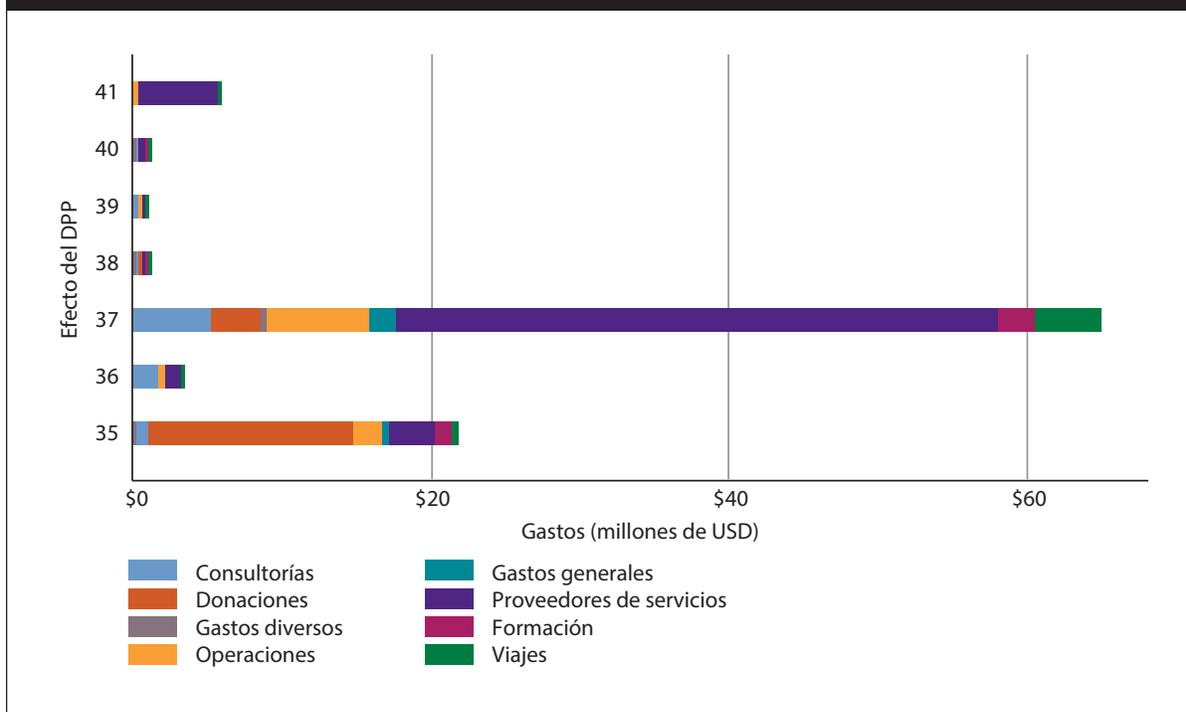
CONABIO, GEF, 6^o Comunicación de Cambio Climático, gestión de riesgos de desastres, etc.). En total, 521 personas trabajan para el PNUD (incluyendo su personal y los contratos de servicios). El 79 por ciento del personal de la oficina en el país (409 puestos) es financiado gracias al aporte del Gobierno.

Los datos de la oficina indican que, desde 2013, los contratos de servicios fueron la fuente de gasto mayor (52 por ciento), atribuible a programas como la CONANP. En otras áreas de resultados, como en cooperación, también se trabaja casi exclusivamente con contratos de servicios a través de la AMEXCID. Sin embargo, el desarrollo social tiene un componente de donaciones a través del proyecto ConstruyeT.

94 Cabe notar que esto también se debe a que la oficina en el país es piloto para la incorporación de todos los contratos de servicios en el sistema ATLAS, a través de *E-services*.

95 Se estima que 17 contratos de servicio apoyan el trabajo dentro de la oficina y que la mayoría apoyan proyectos con socios nacionales. Además de los contratos de servicios, se calculan 18 contratos fijos (FTAs), 4 Voluntarios de las Naciones Unidas y 2 asistentes de programa (AP).

Gráfico 2. Gastos por cada efecto, 2013-2015



Fuente: Atlas (2016)

La alta dirección de la oficina del PNUD en el país ha pasado por una reciente transición, habiéndose producido una rotación en este nivel. En el lapso de un año, la oficina ha tenido 2 representantes residentes y un representante residente adjunto que actuó como tal durante 6 meses. Las posiciones de representante y coordinador residente, y director de país fueron ocupadas en febrero y julio de 2016, respectivamente. Ese mismo año, de los 18 contratados de plazo fijo (FTA, por sus siglas en inglés), es decir el 40 por ciento, 5 estaban en sus puestos desde hacía un año o menos y 2 puestos estaban vacantes. Los puestos en la unidad de operaciones fueron ocupados por periodos más largos, 8 años de media frente a los 2,5 años para el personal de programa.

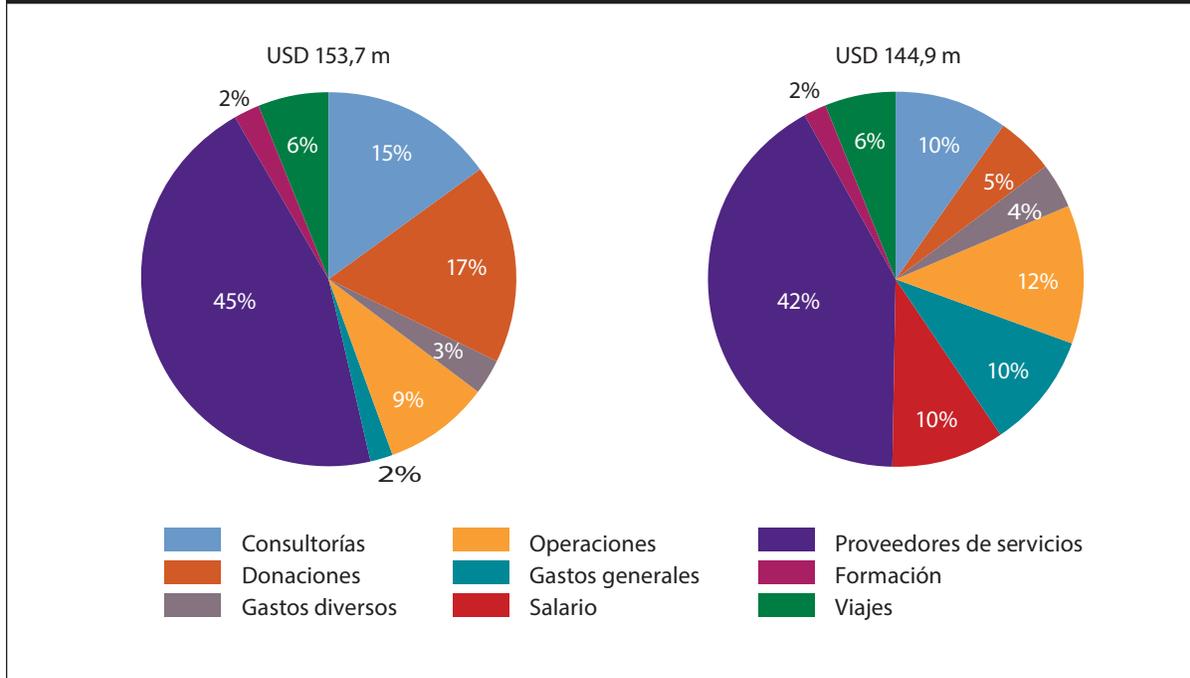
En lo que se refiere al **entorno de trabajo** (*office environment*), la Encuesta Global del Personal 2014 indica que **el personal está generalmente comprometido y empoderado**. El desempeño más bajo se relaciona en gran medida con las deficiencias en la gestión de los conocimientos (cómo

se accede a la experiencia, se informa al personal y se lleva a cabo la cooperación a nivel directivo). La brecha de género (entre hombres y mujeres) es ligeramente más amplia que el nivel recomendado (5 puntos en lugar de un máximo de 4).

Los gastos de los proyectos financiados por el Gobierno tienen una mayor proporción de donaciones y de consultores. La proporción de contratos de servicios se mantiene prácticamente igual para ambos tipos de proyectos, aunque ha aumentado de forma constante desde 2008, hasta casi el 73 por ciento del gasto en 2015 (que no está representado en la cifra agregada de 2008-2015).

Los socios gubernamentales han clasificado al PNUD en un nivel bajo en términos de rentabilidad (costo-eficiencia). La Encuesta de Socios de 2015 para el PNUD en México indicó una rentabilidad inferior al promedio. Sólo el 28 por ciento de los encuestados consideró que la rentabilidad del PNUD era favorable, muy por debajo de los promedios regionales (35 por ciento) y corporati-

Gráfico 3. Gastos de proyectos con y sin participación del Gobierno en el financiamiento, 2008-2015⁹⁶



Fuente: Atlas (2016)

vos (44 por ciento). Sin embargo, los socios están en general satisfechos con el compromiso del PNUD de México (un 88 por ciento), ligeramente más que el promedio regional y corporativo. Esto sugiere que, a pesar de la satisfacción general, los socios ven una brecha en términos de eficiencia.

La gestión basada en los resultados (GBR) dentro de la oficina muestra un nivel de profesionalidad superior al promedio. La oficina en México ha sido altamente valorada en su desempeño de acuerdo con la evaluación interna de la calidad realizada anualmente por la sede del PNUD. De hecho, hubo una notable mejoría en la calidad de los ROAR de 2011 a 2012, que se ha mantenido en la puntuación más alta desde entonces. El monto del gasto en monitoreo y evaluación como porcentaje del gasto total del programa también ha aumentado, de menos del 1 por ciento en 2014 al 2,3 por ciento en 2015. La satisfacción de los

socios con el enfoque del PNUD en relación con la GBR ha sido positiva en comparación con los promedios regionales y mundiales.

3.4 SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad y la apropiación en las distintas áreas temáticas de trabajo del PNUD en México se pueden calificar en promedio entre media y buena, con resultados heterogéneos y factores similares que han favorecido la sostenibilidad y la apropiación, y con otros factores comunes que las limitan. En general, la sostenibilidad de los proyectos solicitados por el Gobierno mexicano ha sido buena durante la Administración en la que se desarrollan; sin embargo, esa sostenibilidad suele disiparse una vez concluido el periodo de gobierno, ya sea por el cambio de agenda o por un simple celo político. La actual caída de ingresos públicos es otro riesgo para la sostenibilidad

96 El análisis, basado en los códigos de las cuentas, excluye los fondos comunes de las Naciones Unidas asociados con las actividades gerenciales (seguridad y local) del Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas.

en tanto la apropiación por parte de la sociedad (comunidades, empresarios, etc.) siga siendo la excepción, como hasta ahora. Por eso, la difusión de información y de los resultados de los proyectos es una oportunidad para el PNUD en México.

Empezando con el área de medioambiente, que abarca una gran parte de las actividades del PNUD en el país y cuyos proyectos tienen naturalmente un componente temporal y de sostenibilidad diferente al de otras temáticas, ha habido una buena apropiación y empoderamiento a través de la formación, capacitación y fortalecimiento de capacidades locales, de manera que los beneficiarios y sus líderes pueden dar seguimiento y continuidad a los resultados. Sin embargo, no siempre hay continuidad en otros actores involucrados, especialmente en la contraparte gubernamental, pues el principal riesgo en cuanto a la sostenibilidad de este efecto no depende del PNUD, sino más bien de cambios de gobierno, dirección y voluntad política. Hay proyectos con grupos formados que continuarán con actividades de este efecto (especialmente las que alcanzaron rentabilidad socioeconómica) y casos en los que el PNUD se ha retirado y las autoridades estatales o locales han asumido sus funciones. La sostenibilidad a menudo depende de las comunidades; en el caso de planes de emergencia y prevención de riesgos de desastre, también depende de que los municipios den seguimiento a los planes comunitarios, así como de la continuidad política y técnica en las instituciones.

Por ejemplo, en temas de cambio climático, el trabajo de capacitación y sensibilización de los jóvenes y estudiantes refuerza a las comunidades. Si los grupos comunitarios están bien posicionados a nivel medioambiental, le dan fuerza a la comunidad, pero la inestabilidad política puede frustrar lo que se hace y se logra. En estos temas, ha habido cierta apropiación por algunos participantes del mercado de energías renovables, pero no la suficiente como para prescindir del PNUD, en especial, de su apoyo para la obtención de finan-

ciamiento con recursos extraordinarios, como los provenientes del GEF.

Hay múltiples factores de apoyo a la sostenibilidad de los proyectos en los que ha participado el PNUD en México, tales como la certificación para las empresas productoras y distribuidoras de equipos fotovoltaicos; las hipotecas verdes que generan una exigencia y demanda en el usuario; el hecho de que los laboratorios de prueba en Guanajuato complementan el módulo (*cluster*) de certificación de productores de calentadores solares; el hecho de que el programa del PNUD no se limitó al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), sino que se expandió a las PYMES y al sector turístico; y que el programa AGRONEGOCIOS de SAGARPA adoptó el modelo del proyecto de calentadores solares por medio del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO)⁹⁷. También hubo continuidad en la implementación del componente de financiamiento en materia fotovoltaica, movilizándolo recursos nacionales (FOTEASE) e incorporando a la banca de desarrollo (BANCOMEXT) para crear fondos de garantías para Sistemas de Calentamiento Solar de Agua. El involucramiento del sector privado se dio igualmente con el sector químico y minero en la creación de estrategias de crecimiento bajo en emisiones (LEDS) y con el financiamiento para la biodiversidad por medio de la creación de la Alianza Mexicana para la Biodiversidad, junto con la Asociación Mexicana de Bancos. Asimismo, en el proyecto de la Sexta Comunicación Nacional con el INECC, se ha incidido en la creación de diálogos público-privados con diferentes sectores industriales para la creación de líneas base de GEI sectoriales.

Factores estructurales que han contribuido a la sostenibilidad incluyen la apropiación de los objetivos por parte de las instituciones gubernamentales, la aprobación de leyes y demás normativas en la materia y el involucramiento de organizaciones de la sociedad civil, que ayudan

97 FIRCO es un repositorio de fondos internacionales, especialmente del BID, para el desarrollo sostenible en el campo.

a que los resultados se sostengan a pesar de los cambios en la administración federal.

Sin embargo, son aún asignaturas pendientes la penetración de los resultados de los proyectos en sectores más amplios de la sociedad, la dependencia excesiva de subsidios directos, así como el escaso involucramiento de empresarios en temas de medio ambiente y cambio climático. También dificulta que la sociedad no se ha apropiado de los grandes temas del cambio climático más allá de pequeños casos demostrativos. Al respecto, el PNUD no tiene una estrategia de salida. Por citar un ejemplo, en temas ambientales, hacen falta campañas de concientización e información con la gente; existe el enorme reto de difusión para la sociedad.

En el caso del manejo de productos químicos, la sostenibilidad es percibida como insuficiente. Aun cuando la contribución del PNUD en el tema de destrucción de bifenilos policlorados (BPC) ha sido buena, la meta de destrucción de 41 toneladas de BPC no avanza al ritmo necesario pese a que hay voluntad por parte de la SEMARNAT⁹⁸. Lograr dicha meta requiere encontrar una estrategia de salida exitosa al hecho de que, para el empresariado, la destrucción de BPC es un costo añadido. El PNUD ha contribuido en el tema de la destrucción de PCB mediante un apoyo centrado en la producción de información, un sistema integrado de gestión, una norma que va más allá de la destrucción (para evitar contaminación cruzada), la celebración de talleres para la certificación del manejo ambientalmente adecuado, la identificación de capacidades instaladas y el trazo de una ruta hacia la destrucción de BPC. Sin embargo, la sostenibilidad de todo este esfuerzo descansa en la creación de capacidades de la industria.

Personal de la CONANP señala que los programas de manejo apoyan la sostenibilidad más allá de los proyectos del PNUD porque sirven

para capacitar a usuarios de la tierra, guardaparques y autoridades municipales. Existe una constante presencia sobre el terreno del personal del PNUD-CONANP y las comunidades de las áreas naturales protegidas confían en ellos. Sin embargo, persiste la amenaza permanente por parte de compañías mineras, cuyos intereses se contraponen muchas veces con los objetivos de estos proyectos; afortunadamente, al final se negocia y se acuerda, aunque con una posición ambiental muy débil. Este es un ámbito en el cual el PNUD debería intervenir a alto nivel. La participación de las comunidades indígenas en los objetivos de estos proyectos está casi exclusivamente determinada por el interés en obtener dinero del Gobierno. En el caso de las brigadas de guardaparques comunitarios organizadas con la CONANP, las capacidades sólidamente construidas aún dependen demasiado del otorgamiento de subsidios. Apoyan la sostenibilidad de estos proyectos el hecho de que los habitantes ya tienen equipo, están capacitados y son capaces de formar a nuevos guardaparques de su comunidad y de otros colectivos. También en materia de producción rural sustentable, los habitantes de varias comunidades están bastante capacitados para enseñar a más personas a sembrar y cosechar sustentablemente. Sin embargo, estas personas aún dependen del subsidio que reciben por realizar actividades sustentables, por lo que, sin esta ayuda, es probable que abandonen las prácticas sustentables, y no parece haber una estrategia de salida por parte del PNUD.

En proyectos de biodiversidad, hay importantes factores de sostenibilidad. Los argumentos económicos han persuadido a las comunidades, las empresas y las autoridades de las pérdidas producidas por las especies invasoras. Sin embargo, la escasez de recursos públicos es limitante y los recortes presupuestales amenazan con detener el flujo de recursos para el control de especies invasoras. Afortunadamente, hay instrumentos de capacitación que tienen costos cercanos a cero

98 Se están construyendo capacidades dentro y fuera de la SEMARNAT por medio de proyectos transexenales. Se están cerrando iniciativas de la cartera GEF5 (14 proyectos), GEF6 (12 proyectos) y GEF7 en 2017 (10 proyectos). Cuando concluyan, tendrán que dar seguimiento a aproximadamente 30 proyectos, para lo que necesitarán más recursos.

para el futuro, como los cursos de capacitación automatizados (en línea) que permiten sostener la enseñanza a un bajo costo.

En temas de manejo forestal, en la CONAFOR se han incorporado leyes donde el proyecto ha logrado incorporar requisitos de género⁹⁹ y de conservación de biodiversidad. Dos personas entrevistadas de esa comisión comentaron que ven como un riesgo el cambio de Gobierno federal en 2018 y la falta de acompañamiento especializado por parte de la CONAFOR, sugiriendo que se disponga de estrategias para orientar los proyectos que se benefician de los subsidios de este organismo. Si bien se elaboraron reglas de operación, manuales y capacitación de personal y de productores, y manuales para sostener estos proyectos, aún se necesita llevar a mayor escala los resultados. Según las opiniones de más entrevistados, la Norma Mexicana de Certificación de producción forestal sustentable es difícil de cumplir sin guía institucional. El PNUD y la CONAFOR han trabajado con la CONABIO en temas de monitoreo forestal, así como en el monitoreo de la biodiversidad, que ha involucrado a otras instituciones (como la CONANP, fundaciones, el INECC, etc.), logrando incorporar aspectos para garantizar su sostenibilidad; además, se han introducido temas de biodiversidad en las políticas públicas, por lo que México ya tiene un monitoreo más avanzado en esta materia. Sin embargo, un entrevistado opinó que lo anterior depende de disponer de recursos para contratar más expertos de alto nivel, pues los recortes de personal de la CONAFOR¹⁰⁰ influyen en la sostenibilidad. Personal operativo de la CONAFOR espera que el PNUD continúe acompañándolos y señala que, sin el Programa, la organización para monitorear la biodiversidad será incierta y se podría perder interés en el tema. La mayoría de los entrevistados percibe que los factores que apoyan la sostenibilidad en esta área incluyen la existencia de

una estructura institucional más sólida, el interés de organizaciones sociales y el hecho de que ya se acuñó el concepto de empresa forestal comunitaria con mecanismos de operación bien definidos. Por su parte, la contratación de personal de alto nivel es importante para mejorar el sistema, pero no imprescindible para operarlo. La CONAFOR ha establecido modificaciones a sus estatutos internos y ha creado un área (con funcionarios de la propia comisión) dedicada a dar seguimiento al sistema. Se están automatizando varios procesos, lo que hará más costoeficiente la plataforma en el mediano plazo, por lo que no se requerirá una gran cantidad de personal. Un factor adverso para la sostenibilidad es que, ante la creciente cobertura de unidades de producción forestal sustentable, resulta difícil conseguir más expertos en modernización y diversificación tecnológica, transferencia de últimas tecnologías y mecanismos permanentes de financiamiento crediticio, los cuales en el sector forestal no fluyen por sí solos.

Para la implementación del mecanismo de la REDD+, se vislumbra una sostenibilidad medianamente adversa. El sistema de monitoreo quedó incorporado en el Gobierno mexicano. Sin embargo, la sostenibilidad es amenazada por los recortes presupuestales, mientras que el precio del petróleo afecta los ingresos públicos y el dólar pone en desventaja el poder de compra. Sin embargo, el Centro de Excelencia está amparado en acuerdos de los países miembros de la Estrategia Mesoamericana de Sostenibilidad Ambiental (EMSA). Su continuidad depende de otros factores más allá del ámbito financiero. El PNUD y los socios buscan consolidar una estrategia de sostenibilidad financiera que incluya la participación presupuestaria de todos los países de la región.

En el tema de la preparación de comunicaciones nacionales de cambio climático, ha habido cons-

99 Ha habido una incorporación de 25 % de mujeres, lo cual es inusual para este sector.

100 Muchas de las personas de la CONAFOR capacitadas en los temas de proyectos del PNUD ya se han ido, por eso probablemente faltará liderazgo y capacidad para continuar con los resultados. Si eso no cambia, tendrá un alto precio, porque se han invertido cerca de 50 millones de dólares en los últimos cinco años. No obstante, también se ha brindado capacitación a funcionarios del gobierno para dar continuidad al sistema de monitoreo.

trucción de capacidades, pero estas capacidades están dispersas entre consultores y sólo existen parcialmente entre el personal gubernamental. El proyecto ha permitido que México mantenga un liderazgo mundial en la preparación de comunicaciones nacionales de los países que no figuran en el Anexo 1 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ha ayudado a que se actualicen bases de datos en temas de mitigación y adaptación, y ha permitido involucrar a una comunidad técnico-científica bastante amplia. La información actualizada de la quinta comunicación permite hacer una evaluación crítica y cuantitativa de los avances comparando con el cumplimiento de las metas de México. El país cuenta con una importante red de científicos en las universidades¹⁰¹ y las capacidades del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), después del término de la 5ª Comunicación Nacional, han permitido actualizar los inventarios de GEI. No obstante, el INECC ha visto reducido su presupuesto para mantener personal propio que elabore las comunicaciones nacionales.

El problema de las capacidades dispersas en consultores que hacen la casi totalidad de los estudios es grave ya que sólo un bajo porcentaje de estudios son realizados internamente (*in-house*). Usando una alta contratación de consultores para realizar las actividades del proyecto, se corre un alto riesgo de baja sostenibilidad de los resultados una vez terminados los proyectos y no se observa una estrategia de salida al respecto.

También en el área de reducción de la pobreza y desarrollo inclusivo, los resultados en términos de sostenibilidad son mixtos. Cuando los proyectos fueron solicitados por el Gobierno o la sociedad civil o fueron propuestos por el PNUD, por su interés en diseñar políticas de largo plazo, hay mayor sostenibilidad, incluso después de la salida de la organización (son los casos de ConstruyeT, de la SEP; Desarrollo de Capacidades para

la Inclusión de Niñas y Niños con Discapacidad en el marco del programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, de SEDESOL; y de Estrategia de Inclusión Social Institucional en Materia de Igualdad de Género, No Discriminación e Inclusión Laboral de Mujeres, Personas con Discapacidad y Población LGBTTTI en Petróleos Mexicanos, PEMEX). El programa Desarrollo de Capacidades para la Inclusión de Niños con Discapacidad, en el que colaboran SEDESOL y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), se diseñó con pruebas piloto para servir de ejemplo a nivel internacional y con intención de incrementar su cobertura en el futuro. En los proyectos de sensibilización para cuestiones de género en los estados y PEMEX, los de Desarrollo de Proveedores o en los de ConstruyeT, se crearon capacidades entre los beneficiarios o intermediarios que perduran después del fin de la iniciativa. Por otro lado, algunos beneficiarios remarcan falta de continuidad de algunos proyectos y que unas actividades cerraron temprano con resultados no sostenibles. Los principales retos en términos de sostenibilidad son el cambio de personal en los socios instrumentadores y en el PNUD, la falta de un campeón que impulse el proyecto, el cambio de sexenio y prioridades, y la falta de presupuesto para continuar con la siguiente etapa de proyectos.

En el área de gobernabilidad, la sostenibilidad es en general media-baja, salvo en iniciativas institucionalizadas. Esto no necesariamente es atribuible al PNUD, sino a la inestabilidad en la integración de los resultados en las dependencias gubernamentales. A menudo no hay continuidad en el trabajo realizado ni por el PNUD, ni por el Gobierno mexicano, lo que dificulta la institucionalización de los resultados de los proyectos en procesos continuos, pues muchas veces el cambio del personal capacitado implica que los resultados de los proyectos se pierden. Probablemente el principal obstáculo a la sostenibilidad de los proyectos es la interacción con actores gubernamen-

101 Se podría ampliar el alcance de la cooperación PNUD-Gobierno y, en la elaboración de la 6ª Comunicación Nacional, incorporar un análisis crítico de los avances en mitigación y adaptación, poniendo en perspectiva a qué porcentaje del total corresponden las metas planteadas para 2020/2030.

tales porque los cambios de gobierno (a cualquier nivel) implican cambios drásticos en el personal de la administración pública y ello afecta la continuidad de los proyectos. Los tiempos político-electorales desvían la atención de los actores públicos y disminuye su interés en los proyectos. En varios casos, un mayor involucramiento de la sociedad civil favorece la sostenibilidad debido a que los afectados se apropian de los procesos. La sostenibilidad también mejora cuando se involucra a algún actor con prestigio y posicionamiento a nivel nacional (ONG o institución académica), puesto que se consolida una imagen de neutralidad política, pero también porque probablemente continuarán trabajando el tema una vez que el apoyo del PNUD concluya.

En el área de cooperación, la mayoría de los resultados están institucionalizados; sin embargo, algunos productos son documentos no instituidos. El proyecto Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM), que tiene financiamiento múltiple a través del Fondo de Cooperación del

Desarrollo, ya es parte de la política pública de cooperación internacional e institucionalmente está arraigado en la AMEXCID. Los técnicos capacitados pertenecen a la estructura organizacional de la AMEXCID y están formados con las metodologías de presupuesto y planificación multianual del PNUD. La apropiación recae así en los cuadros que se incorporaron y formaron en la AMEXCID. El PNUD y la parte del programa de formación para la búsqueda de perfiles especializados pueden ayudar, a su vez, a que la línea de acción se mantenga en el tiempo gracias a los cuadros que participaron en el programa. La metodología creada se usa en el Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID) para identificar buenas prácticas. La metodología para el mapeo de actores subnacionales fue una de las cláusulas acordadas con la empresa que lo hace para dejarle la información y la metodología. En términos de apropiación, las lecciones aprendidas y los trasposos de información mediante capacitación se quedan en la AMEXCID.

EL POSICIONAMIENTO DEL PNUD

Este capítulo examina, con base en los resultados generales y percepciones recogidas durante la evaluación, el posicionamiento estratégico del PNUD en México a través de su capacidad de respuesta para hacer frente a los principales desafíos de desarrollo del país, incluyendo temas y situaciones emergentes.

Se analizan las ventajas comparativas del PNUD frente a otras agencias del sistema de Naciones Unidas y otros cooperantes internacionales, así como la utilización de los principales criterios de desarrollo de la cooperación internacional del PNUD, que incluyen los principios de apropiación, fortalecimiento de las capacidades nacionales y la promoción de los derechos económicos, sociales, civiles y culturales consagrados por las Naciones Unidas. Otros temas analizados en este capítulo son el abordaje del paradigma de desarrollo humano sostenible, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, la participación ciudadana, el adelanto de la cooperación Sur-Sur y triangular, la aplicación de plataformas internacionales en los planes, programas y políticas de desarrollo, y el ejercicio efectivo de la función de coordinación del PNUD dentro del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

4.1 ALINEACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN DEL PNUD

El Programa de Cooperación del PNUD 2014-2018 fue elaborado a partir de los lineamientos establecidos por el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2014-2019, que se basó en los cinco acuerdos

establecidos en el Pacto por México¹⁰². Este acuerdo definió las bases programáticas nacionales en las esferas social, económica y política a través de 95 compromisos, con un horizonte temporal a diciembre de 2018, contenidos en cinco capítulos: (1) sociedad de derechos; (2) crecimiento económico, empleo y competitividad; (3) seguridad y justicia; (4) transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y (5) gobernabilidad democrática. A partir de los lineamientos del Pacto, se establecieron las cinco metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018: un México en paz, incluyente, con educación de calidad, próspero y como actor con responsabilidad global.

El MANUD 2014-2019, suscrito el 13 de marzo de 2013, está dividido en seis áreas de cooperación: (1) igualdad, equidad e inclusión social; (2) desarrollo económico productivo, competitividad y trabajo decente; (3) sostenibilidad ambiental y economía verde; (4) seguridad ciudadana, cohesión social y justicia; (5) gobernabilidad democrática; y (6) alianza global para el desarrollo; además, contiene 13 efectos directos relacionados. Los efectos directos que comprenden la contribución del PNUD son:

- En el área de cooperación I, el efecto directo 1, sobre la implementación de una estrategia de desarrollo social integral.
- En el área de cooperación II, el efecto directo 5, sobre el fortalecimiento e implementación de políticas públicas que fomentan el crecimiento económico sostenido y la competitividad.

102 Acuerdo político suscrito el 2 de diciembre de 2012 por los tres principales partidos de México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de Revolución Democrática (PRD), al que posteriormente adhirió el Partido Verde Ecologista (PVE).

- En el área de cooperación III, el efecto directo 6, sobre el fortalecimiento de las capacidades nacionales para revertir la degradación ambiental y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales.
- En el área de cooperación IV, el efecto directo 7, sobre la implementación de políticas públicas y estrategias de seguridad pública y seguridad ciudadana.
- En el área de cooperación V, el efecto directo 11, sobre el fortalecimiento de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas para el combate a la corrupción, y el efecto directo 12, sobre la construcción de una ciudadanía participativa.
- En el área de cooperación VI, el efecto directo 13, sobre el fortalecimiento de la posición de México como cooperante eficaz para el desarrollo a nivel regional y global.

El Programa del PNUD, además, contempla las prioridades propuestas en el Programa Mundial del PNUD 2014-2017: (a) la agenda para el desarrollo post-2015 y los objetivos de desarrollo sostenibles; (b) vías inclusivas y sostenibles de desarrollo; (c) riesgos climáticos y de desastres; (d) gobernanza inclusiva y eficaz; y (e) igualdad de género y empoderamiento de la mujer. El Programa también toma en cuenta los cuatro resultados definidos en el Programa Regional para América Latina y el Caribe 2014-2017, desarro-

Cuadro 3. Relación de los efectos del programa del PNUD con los marcos estratégicos del PNUD, del Sistema de Naciones Unidas y del Gobierno de México

| Plan Estratégico del PNUD 2014-2017 Efectos | Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2014-2019 | Programa para el país (DPP) del PNUD 2014-2018 | Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 Metas |
|---|--|--|---|
| 1. Crecimiento y desarrollo inclusivo y sostenible. | 1. Desarrollo social integral. | 35. Desarrollo humano integral, en especial de los grupos vulnerables. | II. México incluyente. III. México con educación de calidad. |
| 1. Crecimiento y desarrollo inclusivo y sostenible. | 5. Crecimiento económico sostenido y competitividad. | 36. Crecimiento económico, competitividad y trabajo decente. | IV. México próspero. |
| 5. Gestión de riesgos y cambio climático. 6. Resiliencia y sostenibilidad ambiental. | 6. Sostenibilidad ambiental. | 37. Capacidades mejoradas para la sostenibilidad y la resiliencia. | IV. México próspero. |
| 2. Gobernabilidad democrática: participación, estado de derecho y responsabilidad. | 7. Seguridad pública y seguridad ciudadana. | 38. Seguridad ciudadana y cohesión social. | I. México en paz. |
| 2. Gobernabilidad democrática: participación, estado de derecho y responsabilidad. | 11. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. | 39. Transparencia y rendición de cuentas. | I. México en paz. |
| 2. Gobernabilidad democrática: participación, estado de derecho y responsabilidad. | 12. Ciudadanía participativa. | 40. Participación ciudadana y derechos humanos. | I. México en paz. |
| 7. Promoción del desarrollo. | 13. Cooperación para el desarrollo. | 41. Liderazgo para el desarrollo internacional y la cooperación. | V. México con responsabilidad global. |

llado a partir de los lineamientos establecidos en el Programa Mundial: (a) crecimiento y desarrollo incluyentes y sostenibles, con incorporación de capacidades productivas que generen empleo y modos de vida para los pobres y los excluidos; (b) satisfacción de las expectativas de los ciudadanos respecto del estado de derecho, la participación, el desarrollo y la responsabilidad con sistemas sólidos de gobernanza democrática; (c) logro más rápido del progreso en cuanto a la reducción de la desigualdad de género y la promoción del empoderamiento de la mujer; y (d) capacidad de los países para reducir las probabilidades de conflicto y reducir el riesgo de desastres naturales, incluidos los derivados del cambio climático (véase el cuadro 3).

4.2 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El PNUD firmó el 13 de septiembre del 2011 un Acuerdo Marco de Colaboración con el Gobierno mexicano cuyo objetivo general era el fortalecimiento de la cooperación nacional y el fomento de alianzas para el desarrollo regional y global entre las partes a fin de intensificar la cooperación y acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En ese contexto, el Programa de Cooperación del PNUD 2014-2018, además de los lineamientos vinculados a su cumplimiento para el año 2015, expresaba de manera especial el compromiso del PNUD de trabajar en la medición de los ODM para su monitoreo y evaluación. La organización apoyó al Gobierno federal y los Gobiernos estatales en el diseño de estrategias y la medición de los ODM, así como en la elaboración de los Informes de Desarrollo Humano (IDH). Lo anterior permitió posicionar al desarrollo humano sostenible en la plataforma programática del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 como concepto principal. El PNUD también brindó asistencia

para que los ODM formaran parte de la planeación de las políticas públicas de Chiapas y Puebla.

El programa de cooperación vigente del PNUD se elaboró a partir del desempeño de México respecto a los ODM y la participación del país en la preparación de la agenda post-2015, elaborada en un proceso de consulta internacional sin precedentes, coordinado por las Naciones Unidas. Ahora, el reto sigue siendo alinear el programa actual del PNUD 2014-2018, el MANUD 2014-2019 y el PND 2013-2018 con los compromisos asumidos por el país para el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS.

El PNUD, a petición del Gobierno de México, apoya actualmente que los planes y políticas nacionales de desarrollo reflejen los compromisos asumidos por el país con la Agenda 2030, a partir de la experiencia de la organización en materia de desarrollo sostenible y gobernabilidad y de movilización de los recursos financieros necesarios para cumplir con las metas propuestas. En ese contexto, la Dirección del Área de Reducción de la Pobreza y la Competitividad Productiva del PNUD ha sido incorporada en el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS)¹⁰³. De manera puntual, el PNUD apoyó a la AMEXCID en el desarrollo de una estrategia nacional para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y colaboró con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el diseño de metodologías para hacer un análisis estratégico de la coincidencia entre los programas presupuestarios y los ODS. Ese análisis debe permitir a las dependencias conocer, a través de su alineación con el PND 2013-2018, el grado de coincidencia con los ODS, así como la correspondencia entre los diversos indicadores que reportan a nivel nacional y las metas de la Agenda. Como confirmación del liderazgo que ha asumido el PNUD con rela-

103 El CTEODS, en el que no participó el PNUD, fue creado a partir de la Modificación del Acuerdo aprobado por la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) con el mandato de supervisar el cumplimiento de los ODM. El CTEODS está encargado de coordinar los trabajos conceptuales, metodológicos, técnicos y operativos, que, en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, permiten generar y actualizar periódicamente la información para diseñar y evaluar políticas públicas orientadas al cumplimiento de los ODS, a los que se ha comprometido México en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

ción a la Agenda 2030, la Comisión de Relaciones Exteriores-Organismos Internacionales del Senado solicitó colaborar con dicha organización para utilizar herramientas de diagnóstico diseñadas por la Unión Interparlamentaria para evaluar las capacidades del poder legislativo para implementar la Agenda 2030.

4.3 ATENCIÓN A LAS PRIORIDADES DE DESARROLLO

El PNUD es percibido como un actor de prestigio, con independencia técnica y neutralidad política que ha participado en los procesos de reforma política y administrativa mediante la promoción de diálogos, capacitaciones y asistencia técnica. Los socios del Gobierno y de la sociedad civil reconocen en el PNUD capacidad de respuesta para atender las prioridades establecidas en planes nacionales de desarrollo. Igualmente destacan su flexibilidad para atender temas emergentes en la agenda de desarrollo, como, por ejemplo, la plataforma de los ODS, y su capacidad de respuesta oportuna ante situaciones de emergencia, como el apoyo a la equidad fiscal cuando se iban a gravar los alimentos en la reforma fiscal, las inundaciones del Estado de México en el año 2014 y como cooperante internacional en la transferencia de conocimientos para el desarrollo de un programa de empleo temporal después de desastres luego del terremoto de Haití en enero de 2010.

El PNUD ha contribuido a mantener en la agenda nacional los temas que le son propios en la agenda internacional y que no son priorizados en los planes de desarrollo nacionales. El involucramiento del PNUD fue crucial para la celebración de la COP 16 en Cancún y la creación de un ambiente positivo sobre esta temática a nivel nacional. Se reconocen los esfuerzos realizados por la Oficina del PNUD en México para dar continuidad a los proyectos en temas ambientales, especialmente en el área de cambio climático, en los cuales ha disminuido el interés por parte del Gobierno en la implementación del actual PND 2013-2018. En términos generales, los socios coinciden en que las políticas públicas de México en materia de medio ambiente y cam-

bio climático tienen una gran influencia de los temas propuestos por el PNUD y valoran además que esta organización haya acompañado al Gobierno mexicano en la consecución de metas relativas a los compromisos internacionales en este terreno. El cumplimiento del Protocolo de Montreal se cita como un caso de éxito del trabajo del PNUD en México por el cumplimiento de los compromisos del país con la eliminación de hidroclorofluorocarbonos (HCFC). En cuanto al cumplimiento de los compromisos de México derivados del Convenio de Estocolmo, el apoyo del PNUD es valorado porque, a partir del proyecto diseñado para la destrucción de PBC, fueron sensibilizados los principales actores involucrados y su implementación superó el rezago de años que tenía México en el cumplimiento de los compromisos con el Convenio de Estocolmo. El PNUD también ha facilitado las negociaciones y compromisos de México en temas de REDD+, lo cual le permitió apoyar la creación del Centro de Excelencia Virtual en Monitoreo Forestal, que constituye una estrategia de cooperación Sur-Sur, y ayudar en la preparación de requerimientos de REDD+ para otros países. Este Centro ha logrado la elaboración de una línea base de emisiones forestales, presentada en la XX Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP 20) en Lima, y la Creación del Sistema Nacional de Monitoreo Forestal.

Los socios perciben que otros temas que están en la agenda nacional y en el marco programático del PNUD, como el combate a la corrupción, la seguridad pública y la seguridad ciudadana, no están recibiendo la debida atención por parte de esta organización a nivel de políticas públicas, especialmente a la luz de los retrocesos que, en materia de seguridad, restricción de libertades, centralización de las políticas públicas y debilitamiento institucional a nivel subnacional, se registran en México. No obstante, existe evidencia de que, ante el incremento de la inseguridad ciudadana a nivel local, el PNUD se ha coordinado bien con los Gobiernos para garantizar el cumplimiento de los objetivos de su cartera de proyectos. El PNUD ha adaptado sus intervenciones sobre el terreno en las zonas más peligrosas del país, extremando

precauciones y mejorando la comunicación con el personal de seguridad del Gobierno.

4.4 IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

En el análisis de género fueron consideradas la integración de la perspectiva de género en el programa y los proyectos, así como en el entorno de la oficina del PNUD en México. Existe una paridad relativa en el personal de la oficina (51 por ciento son hombres y 49 por ciento, mujeres). Las posiciones de dirección en la oficina y la distribución de los contratos de servicios también están más o menos repartidos de manera igualitaria.

Un tema sensible relacionado con el área de operaciones del PNUD, y al mismo tiempo sensible a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, es que los consultores contratados por el PNUD no tienen un procedimiento de atención en casos de presunto hostigamiento o acoso sexual. Aunque el esquema de contratación del PNUD se rige por la política de la organización para la prevención del acoso y el abuso sexual, que remite al Boletín del Secretario General de la ONU¹⁰⁴, es muy difícil llevar a cabo los procedimientos establecidos cuando el presunto infractor no es funcionario ni un contratado del PNUD. El personal contratado por el Gobierno tiene su propio procedimiento, pero no existe ninguno para los consultores contratados por otras agencias, a diferencia de los consultores del PNUD. Mientras que el procedimiento que el PNUD tiene establecido a nivel corporativo es efectivo para el personal que labora en su oficina, cuyos supervisores son miembros del personal de la organización, existe en la actualidad un vacío importante en términos de políticas contra el presunto acoso sexual para el personal contratado por el PNUD que trabaja en otras instancias gubernamentales mexicanas.

Las personas consultadas destacaron que el PNUD ha perdido liderazgo nacional entre sus socios en materia de género y citaron como relevante que la última estrategia de género¹⁰⁵ de la oficina en el país se hizo para el período 2010-2012¹⁰⁶. También fue mencionado, aunque no es mandatorio para las oficinas del PNUD en los países, que el PNUD-México no ha hecho esfuerzos para la aplicación, a nivel corporativo, del Sello de Igualdad de Género, que implementa la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRLAC) de la organización.

El marcador de género indica que cerca del 30 por ciento del gasto en los proyectos ha tenido algún foco en género, mientras que el 70 por ciento restante no lo consideró. Los fondos especializados en programas de género se han reducido sistemáticamente desde un 10 por ciento en el período 2009-2012 al 2 por ciento entre 2014-2015. La proporción más alta de los marcadores de género 2 y 3 están en el área de pobreza, con un 38,6 por ciento; gobernabilidad, que tiene un 29,58 por ciento, y medioambiente, con el 23,9 por ciento.

En el área de gobernabilidad, el PNUD ha creado capacidad institucional a nivel local para integrar la perspectiva de género en las políticas públicas, incluyendo la cooperación en Zacatecas (capacitación sobre perspectiva de género y análisis del sistema de violencia contra la mujer), Yucatán y Quintana Roo (empoderamiento de la mujer en las zonas más pobres), y Guanajuato (promoviendo políticas públicas para ayudar a enfrentar la crisis de violencia extrema contra las mujeres).

En el área de pobreza, con base en la experiencia del Sello de Igualdad de Género, el PNUD ha trabajado en normas laborales con la Secretaría de Trabajo y en colaboración con ONU-Mujeres para la inclusión de mujeres y personas con discapacidad.

104 Boletín del Secretario General sobre las Medidas Especiales de Protección contra la Explotación y el Abuso Sexuales, ST/SGB/2003/13.

105 Estrategias de género se habían realizado anteriormente, para los períodos 2005-2007 y 2008-2011.

106 La Estrategia de Género 2010-2012 establecía cuatro tipos de actividades para la incorporación de la perspectiva de género: desarrollo de capacidades, gestión del conocimiento, planes de comunicación y promoción e incidencia.

En el área de medio ambiente, el PNUD fue nodal en la incorporación de la perspectiva de género en materia de cambio climático. Luego de un proceso de participación social que promovió el análisis y la reflexión sobre las mujeres y los hombres de distintos ámbitos nacionales sobre el cambio climático y sus efectos, se produjo una Declaratoria sobre Género y Cambio Climático que se presentó en la COP 16 y fue incluida en el Acuerdo de Cancún para el Cambio Climático. Asimismo, el PNUD ha procurado la integración de estrategias de género a través de su trabajo forestal, con registros disponibles sobre la participación femenina en las empresas creadas por sus proyectos. Estos reportan un incremento del 400 por ciento en el número de mujeres que trabajan en empresas forestales comunitarias y la creación de Manuales de Organización de Empresas Forestales con Enfoque de Género. Igualmente, como resultado del proyecto para el cumplimiento del Protocolo de Montreal entre el PNUD y la SEMARNAT, uno de los grandes fabricantes de electrodomésticos del país, MABE, mantiene una paridad de sexos en la contratación. En el área de medio ambiente, existen evidencias que apuntan hacia una falta de acción práctica en la implementación de la perspectiva de género. Algunos socios consultados coincidieron en que el PNUD es insistente en los temas de género, pero no aporta enfoques, metodologías ni expertos para su implementación. Igualmente beneficiarios pertenecientes al grupo étnico tzotzil explicaron que los avances en materia de género son lentos en sus comunidades debido a que la participación de la mujer va en contra de sus tradiciones.

En un análisis más exhaustivo, la evaluación incluyó proyectos que se consideran transformadores en materia de relaciones de género, sensibles al género, dedicados al género y ciegos al género (*gender transformative*, *gender responsive*, *gender targeted* y *gender blind*), ya que el PNUD consideró la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres unas veces como parte de los proyectos y otras, como tema central.

Algunos de los proyectos analizados como **transformadores en materia de género** desde el diseño

y la instrumentación tuvieron como objetivo contribuir directamente a cambiar normas o estructuras de poder para propiciar la igualdad de género y evitar la discriminación a través de cambios en la legislatura nacional, la sensibilización de funcionarios públicos sobre las diferencias de género, la educación a adolescentes para desarrollar sus habilidades socioemocionales y mediante la eliminación de las barreras para que las mujeres puedan incorporarse al mercado laboral o sigan estudiando. La puesta en marcha del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), con el apoyo del PNUD, facilitó el desarrollo de una política de género en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Además, se solicitó al proyecto Plan Puebla Panamá, y después al Proyecto Mesoamérica, incorporar la perspectiva de género. Las estrategias nacionales y regionales que existen como lineamientos de género en la AMEXCID son un resultado del Proyecto Mesoamérica. Sin embargo, en la implementación del proyecto de fortalecimiento institucional de esta agencia, la perspectiva de género no ha sido un tema claramente vinculado al proyecto. Aunque la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo estipula la transversalización de la perspectiva de género, no se ha desarrollado una estrategia específica para incorporar el enfoque de género en las políticas de cooperación internacional para el desarrollo, en términos, por ejemplo, de formar personal multidisciplinario especializado en materia de género.

Los resultados de los proyectos **sensibles al género** respondieron a las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres y atendieron las barreras de participación femenina con mecanismos de apoyo, como el diseño, implementación y evaluación de programas y presupuestos con perspectivas de género, y la capacitación a los funcionarios locales para incorporar una visión de género en los programas públicos y propiciar la planeación participativa de las mujeres. Los proyectos **dedicados al género** fueron aquellos relacionados con el IDH que incluyeron análisis de información desglosada por género, por lo que la información puede ser utilizada como diagnóstico. Estos proyectos no atendieron directamente

las barreras entre hombres y mujeres en México, pero colaboraron en la apertura al diálogo sobre los temas de desarrollo humano, incluyendo la perspectiva de género en el diseño de las políticas públicas, por lo que incluso se podrían considerar indirectamente sensibles al género. También hubo proyectos **ciegos al género**, en los cuales, por su naturaleza, la perspectiva de género no se incluyó abiertamente; tal es el caso del proyecto de Protección de Migrantes Vulnerables en tránsito, la revisión del padrón de Prospera o los proyectos para emprendedores y MiPYES.

4.5 INCLUSIÓN SOCIAL Y ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

Varios proyectos del PNUD incluyeron la elaboración de diagnósticos de la situación de la población más vulnerable. Estos diagnósticos involucraban encuestas, como en el caso de ConstruyeT, Estancias Infantiles, las evaluaciones con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y el Observatorio Nacional del Emprendedor (ONE), o entrevistas y grupos focales con la población vulnerable, como en el caso de la Estrategia de Inclusión Social Institucional con Petróleos Mexicanos (PEMEX). Otros proyectos fueron de investigación documental o de recomendaciones, como es el caso de los del IDH, la revisión del padrón del Programa de Inclusión Social (PROSPERA), el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP).

El PNUD apoyó la implementación de proyectos orientados a la reducción de las desigualdades y la exclusión, que, según la percepción de los beneficiarios, han propiciado un cambio positivo con relación a su bienestar. Por ejemplo, el programa ConstruyeT apoyó el empoderamiento de los adolescentes de ambos sexos y fomentó el respeto y la vida sin drogas y violencia. Asimismo, el proyecto para la inclusión de niños con discapacidades en estancias infantiles de la SEDESOL apoyó a las madres para que se integraran al mercado laboral; y la Estrategia de Inclusión Social de PEMEX contribuyó a la sensibilización ante

las diferencias de los grupos LGBTTTI (Lésbico, Gay, Bisexual, Transgénero, Transexual, Travesti e Intersexual). Adicionalmente, en otros proyectos estatales relacionados con el género, se buscó la capacitación del servidor público en estos temas, la planeación de manera que incluyera a las mujeres o el cambio de leyes para reducir la violencia de género. También se redujo la exclusión de los migrantes al establecer el diálogo con los vecinos de los centros de apoyo y se empoderó a grupos indígenas a través de programas de apoyo en Chiapas. En el caso de la SEMARNAT, existe un proyecto con el PNUD especialmente dedicado a ampliar la participación ciudadana para el manejo sustentable, el cual incluye a una diversidad de mujeres, jóvenes e indígenas. Por su parte, los programas de la SEMARNAT otorgan un mayor puntaje a los candidatos a beneficiarios de sus programas en función del género, la etnia y la edad.

Con respecto a la erradicación de la pobreza, a través de las intervenciones que apoyó el PNUD se combatieron las vulnerabilidades de los más pobres, como el acceso a la vivienda segura en los proyectos de reducción del riesgo en Chiapas y el acceso a la educación y a transferencias en efectivo con el incremento del padrón de PROSPERA. El impacto sobre la pobreza de los proyectos cuyos entregables son informes sobre el IDH, el gasto en la niñez o el diseño de indicadores radica en el acceso a información de calidad que concientiza a los funcionarios, facilita la toma de decisiones y apoya el diseño de políticas efectivas. Asimismo, los proyectos para los emprendedores y MiPyMES están orientados a la generación de ingresos y de empleos de calidad.

En su cartera de proyectos, el PNUD tiene algunos que priorizaron entre sus beneficiarios a personas con discapacidad, como, por ejemplo, la Estrategia de Inclusión Social de PEMEX y el de Inclusión de Niños y Niñas con Discapacidad en Instancias Infantiles de la SEDESOL. En el proyecto de PEMEX, los resultados más importantes fueron la sensibilización del personal ante las personas con discapacidad y los cambios en la infraestructura de la corporación para facilitar

el acceso a personas con discapacidad. Aunque el diagnóstico de accesibilidad con el PNUD ya terminó, el área de inclusión social de PEMEX continúa trabajando en la adecuación del edificio y en sus planes de extender el proyecto a todas las sedes de la corporación en el país. El proyecto de las Estancias Infantiles de SEDESOL se encuentra activo; ya concluyó la elaboración de los contenidos del taller y la prueba piloto para capacitar a las cuidadoras en atención a los niños con discapacidad y se espera que el proyecto se pueda expandir a muchas más estancias en 2017. Los proyectos para la generación de sinergias entre el PNUD y la CONANP tienen buena participación de mujeres, ancianos y jóvenes entre los beneficiarios. En el proyecto para la eliminación de sustancias contaminantes para cumplir con los compromisos del Protocolo de Montreal, se benefició a grupos vulnerables por condiciones de pobreza. En cuanto a los proyectos del PNUD con la CONAFOR, ha habido una atención focalizada hacia productores forestales de zonas marginadas y ha costado mucho implementar un enfoque de género debido a la naturaleza misma de la producción forestal, la cual predominantemente requiere de un fuerte trabajo físico.

4.6 VENTAJAS COMPARATIVAS

Las ventajas comparativas del PNUD están vinculadas a la credibilidad que tiene por su capacidad técnica y al matiz de neutralidad que aporta a los procesos en los que participa. Además, el PNUD aporta buenas prácticas internacionales, tiene poder de convocatoria y posibilidad de articular diferentes actores nacionales.

El PNUD es además valorado por los socios de la sociedad civil y la academia por las oportunidades que ofrece de crear y gestionar conocimiento, principalmente a través de las metodologías promovidas para la elaboración de los Informe de Desarrollo Humano (IDH) a nivel nacional y estatal, y por el liderazgo que asumió la oficina en el país en el monitoreo y evaluación de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Al PNUD se le reconoce también el valor agregado que aportó la

Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH), que tuvo a su cargo el posicionamiento del paradigma de desarrollo humano, formó capital humano sobre su medición y produjo 5 informes. La OIDH cumplió con sus objetivos y fue cerrada en 2015, por una parte, porque el Gobierno mexicano, principal socio estratégico del PNUD, cambió el enfoque de sus necesidades de investigación hacia resultados de corto plazo y, por otra parte, porque México dispone de centros académicos y grupos de reflexión (*Think Tanks*) que tienen años de existencia, a través de los cuales se ha venido promoviendo el nuevo paradigma de desarrollo humano sostenible.

Una ventaja comparativa del PNUD es que demanda a su personal de proyectos mucho conocimiento de los temas y eso le permite conocer a los actores, saber cómo involucrarse y cómo lograr la participación de los demás. Otra de las ventajas citadas es que los procesos de ejecución y evaluación son estrictos, con metodologías muy claras para la medición y cuantificación de los resultados. Se reconoce que el PNUD logra juntar a representantes de los Gobiernos con la sociedad civil, la academia y el movimiento indígena. Además, permite abrir espacios de diálogo entre actores que, por la naturaleza de las instituciones que representan, pueden estar renuentes a colaborar entre sí.

El PNUD tiene un liderazgo a nivel político y hace la importante labor de mantener la confianza del Gobierno mexicano para promover proyectos críticos con la Administración Pública. El PNUD se ganó ese respeto con iniciativas relevantes, como la elaboración de los Informes de Desarrollo Humano (IDH), la observación electoral y México Estatal, donde fue fundamental encontrar un equilibrio entre la confianza que el PNUD disfruta a nivel gubernamental y la necesidad de mantener la neutralidad y la independencia que constituyen el valor agregado de los resultados de esas iniciativas.

Algunos socios señalaron que el liderazgo del PNUD se ha reducido porque tiene menos independencia financiera y menos recursos humanos

de referencia nacional y porque muchos proyectos son financiados con recursos gubernamentales. El balance entre la necesidad de colaborar con el Gobierno mientras se preserva la independencia y credibilidad ha representado un reto importante para la dirección de la organización en México. Este balance se ha trabajado a través del establecimiento de alianzas muy fuertes con actores de la sociedad civil, la academia, los Gobiernos locales, los partidos políticos y el fortalecimiento de los órganos de control del Estado.

El PNUD es percibido como líder en temas relevantes de las agendas nacionales e internacionales por el universo temático que lo ocupa y su nivel de compromiso con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. En el diálogo político, la organización tiene mucha cercanía con el Gobierno mexicano por la flexibilidad que muestra para atender temas emergentes, lo que no necesariamente pasa con otras agencias del sistema de Naciones Unidas ni con los demás cooperantes. El PNUD es efectivo y construye rápidamente relaciones, aunque en los últimos años se ha cuestionado su capacidad de sostener los lazos a lo largo del tiempo dada la rotación de su personal directivo y técnico. Igualmente, es reconocido porque mantiene un diálogo respetuoso con las autoridades y las comunidades.

El PNUD está en lugares y en eventos en los que otras agencias de cooperación tienen una participación limitada. Por ejemplo, la Oficina del PNUD, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la red mundial del PNUD, se comprometió a contribuir a la consolidación de la posición de México como oferente de cooperación en diversas esferas, entre ellas: gestión electoral, estadísticas sociales y de género, programas contra la pobreza, responsabilidad social empresarial, proyectos productivos sostenibles, estrategias de adaptación al cambio climático, manejo integral de desastres, cadenas productivas y desarrollo de proveedores, índice de competitividad social y establecimiento de datos básicos de referencia para la formulación de estrategias territoriales. En este contexto, en 2011, el Gobierno suscribió un Acuerdo Marco

de Colaboración con el PNUD con el objetivo de maximizar el potencial de México como un socio internacional para el desarrollo, en el que se destacan iniciativas en temas de cumplimiento de los ODM, procesos electorales y competitividad productiva. Algunos resultados de esas iniciativas, además de la puesta en marcha de la AMEXCID, son la creación del Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral, 140 misiones electorales, la organización de 30 intercambios en justicia electoral (con beneficios para 17 países de cuatro continentes), así como la transferencia de sistemas de gestión de riesgos y la medición de los ODM en América Central. Asimismo, fue transferida a Honduras y El Salvador la metodología de Desarrollo de Proveedores. Estas iniciativas demostraron que el PNUD puede ser un buen aliado en la sistematización, promoción y difusión de buenas prácticas y que puede hacer un mejor aprovechamiento de la cooperación Sur-Sur.

En temas de conservación, energías renovables y desarrollo forestal, el PNUD está considerado como un cooperante importante. En temas de cambio climático, sin embargo, hay evidencias de que el PNUD no trabaja lo suficiente para impulsar la agenda internacional de desarrollo, que se limita a lo que exige el Gobierno mexicano y que, por lo tanto, se ha mantenido al margen de las discusiones y los procesos más estratégicos que determinan la agenda nacional de cambio climático. Existe la percepción de que la organización debe revisar su agenda para definir qué esfuerzos deben continuar, cuáles eliminar y cuáles incluir para impactar en la implementación de prioridades de México en materia de cambio climático.

El PNUD representa un liderazgo institucional y la posibilidad de tener acceso a conocimiento riguroso de referencia para una administración pública que quiere respaldar y avalar sus decisiones. El trabajo de la organización es muy pertinente en sectores concretos y puede ser muy pertinente con actores determinados, especialmente en el ámbito local; sobre todo, por las capacidades que existen en el Gobierno federal en comparación con los estados en el ámbito local,

en donde el PNUD aporta mucho. Además, tiene una amplia posibilidad de incidir a nivel municipal. México tiene municipios con capacidades muy básicas, frente a otros cuyas capacidades son más sofisticadas. Ahí está el valor agregado, en el que el PNUD tiene una ventana de oportunidades desde una lógica de asistencia técnica y fortalecimiento de las capacidades nacionales. En ese mismo contexto, el Gobierno mexicano reconoce que trabajar con el PNUD abre las puertas de las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil, lo cual mejora la credibilidad del Gobierno.

La red de expertos del PNUD está muy bien valorada en temas de energías renovables, al igual que su presencia permanente en México y su liderazgo de opinión en temas de desarrollo. Se considera que la organización tiene mucho potencial para replicar casos de éxito de todo el mundo. No obstante, se observó que no utiliza todo su potencial de expertos y que los estudios de caso ayudarían a promover internacionalmente el desarrollo de las políticas públicas en México.

El PNUD presenta además ventajas comparativas frente a otros cooperantes internacionales. De él se destaca como ventaja que no dialoga con una lógica financiera, sino con la lógica de una alianza con quien financia las actividades y las iniciativas, a diferencia de otros organismos de cooperación internacional que contribuyen con sus propias ideas y modalidades, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), que tienen una relación estrecha con el Gobierno mexicano. Sin embargo, el PNUD tiene una dependencia económica del Gobierno como principal financiador de sus proyectos. El hecho de que la organización no sea un banco de desarrollo implica que los proyectos que proponen no tienen un sesgo para vincularlos a créditos, como es el caso del BM y del BID. Por otra parte, el costo administrativo del PNUD se considera alto en comparación con los costos de otras agencias internacionales¹⁰⁷.

Durante esta evaluación, se percibió una buena colaboración del PNUD con agencias de cooperación bilateral, como la GIZ de Alemania, y con el Gobierno de Noruega. Frente a algunos cooperantes bilaterales, como la cooperación francesa, que quieren replicar sus propios modelos, se destaca el trabajo que realiza el PNUD con el Gobierno mexicano por su sensibilidad frente a las circunstancias sociales, económicas y ambientales y por su capacidad de adaptación para el desarrollo de modelos nacionales. Lo mismo pasa con otras agencias del sistema de Naciones Unidas, como PNUMA y FAO, y el nivel de compromiso que exhiben los consultores contratados por el PNUD respecto al cumplimiento de los objetivos institucionales del Gobierno. Se considera como una ventaja que el PNUD tenga (o haya tenido) oficinas regionales en México, como en Chiapas y Yucatán, lo que facilita un trato directo. En materia de medio ambiente y cambio climático, el PNUD es considerado como el principal actor internacional. La GIZ y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial están presentes, pero no abarcan el universo temático que ocupa el PNUD. El Gobierno mexicano considera a esta organización propositiva y valora especialmente que haya propiciado grupos de trabajo y discusiones a nivel nacional que han incidido en lograr los avances requeridos.

En comparación con las demás agencias del Sistema de Naciones Unidas, el PNUD es una agencia que se atreve a innovar, asume riesgos y participa en temas complejos de la agenda nacional, como las elecciones, la transparencia, los conflictos, la seguridad y la política social en tiempos de crisis económica. Además, ha innovado en temas de medio ambiente, como el de manejo de residuos electrónicos, resiliencia en áreas naturales protegidas y género en el sector forestal, entre otros. El PNUD tiene muchas ventajas con relación al resto de las agencias porque tiene personas viviendo de forma permanente en las comunidades, y eso es totalmente diferente de lo que hacen, por ejemplo, el ACNUR y la Organización Inter-

107 El costo directo de proyectos del PNUD es en promedio del 8%.

nacional para la Migraciones (OIM). Esa presencia da cierta ventaja para que las actividades en las comunidades puedan tener mayor impacto y sean realizadas mucho más rápido.

4.7 RELACIONES CON LOS SOCIOS EN LA IMPLEMENTACIÓN

La percepción generalizada es que el PNUD tiene una capacidad importante de sentar en la mesa de diálogo al Gobierno, la sociedad civil y la academia, y se hace énfasis en su participación clave para lograr la comunicación y acuerdos. Existe evidencia de esta labor en proyectos como ConstruyeT y el Observatorio Nacional del Emprendedor (ONE), en los cuales la sociedad civil actuó como brazo operador del Gobierno Federal y el PNUD, y en el proyecto de Migrantes, en el cual la organización propició el diálogo entre grupos de vecinos y los centros de migrantes. En otros proyectos, también demostró su capacidad de convocar y de ser escuchado por los actores más relevantes.

Los socios implementadores reconocen, por una parte, que han tenido una relación muy cercana con el PNUD, con un trabajo cada vez mejor coordinado, y que han logrado construir una colaboración muy efectiva entre la organización y el Gobierno mexicano. Por otra parte, señalaron como un reto importante contar con una figura fuerte al frente del PNUD en México, que genere respeto al más alto nivel y tenga liderazgo a nivel de la cúpula política y empresarial, que es donde se logran los grandes acuerdos.

Personal gubernamental reconoce que el PNUD los ha acercado a muchos actores que no habrían contactado por cuenta propia. Partiendo de un análisis de línea de base de las necesidades locales, el PNUD ha incorporado los temas de los proyectos de manera transversal en otras agencias del Gobierno federal, con autoridades de Gobiernos estatales, municipales y ejidales.

La organización ha demostrado su capacidad de establecer colaboraciones efectivas con el Gobierno federal y con los Gobiernos de diver-

sos estados del país. La clave para el éxito de estas asociaciones ha sido la combinación de factores internos del PNUD y externos del Gobierno. La efectividad de las alianzas establecidas depende directamente de la afinidad de los objetivos internos del PNUD con los planes de desarrollo del Gobierno federal. Así, los objetivos del programa de cooperación del PNUD 2008-2012, que se extendió al 2013, tenían una mayor correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 porque el Gobierno federal de entonces se planteó el desarrollo humano como su paradigma central, pero no fue así con el programa de cooperación 2014-2018, ya que, si bien está alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la agenda del Gobierno federal no prioriza los temas de desarrollo que constituyen la base conceptual del trabajo realizado por el PNUD. Sin embargo, a partir de la aprobación de la Agenda 2030, el Gobierno ha abierto una ventana importante de colaboración para la organización.

En los Gobiernos estatales se ha establecido una eficiente cooperación en diversos ámbitos, como la violencia de género, los migrantes en tránsito o la prevención de riesgos. Para estos temas, el PNUD ha recibido solicitudes de apoyo o se ha acercado para impulsar la agenda de los ODM. Los resultados de estas alianzas con los Gobiernos estatales proporcionan importantes lecciones para el PNUD. Por ejemplo, en el caso de la colaboración del PNUD en el estado de Chiapas durante la anterior legislatura, la organización abrió una oficina y trabajó mancomunadamente con el Gobierno estatal; llegó a tener tanta presencia, participando en numerosas campañas publicitarias y programas de apoyo conjunto, que perdió credibilidad para establecer un diálogo con algunas comunidades que vieron al PNUD muy afín al Gobierno. Como resultado, cuando hubo una transición gubernamental, el nuevo Gobierno cortó muchos nexos con el PNUD por su vinculación con el anterior. No obstante, el PNUD asesoró a la nueva Administración en la elaboración de su Plan Estatal de Desarrollo. También se evidenció en otras comunidades en las zonas rebeldes del sureste, donde existe una presencia fuerte de los esfuerzos del PNUD que los benefi-

ciarios y usuarios de la tierra no identifican con la organización ni lo asocian con el Gobierno porque los trabajadores llevan identificaciones de la CONANP, lo que facilita el trabajo.

Los actores de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) destacaron su respeto por el PNUD y su disposición a seguir trabajando juntos, aunque saben ser críticos y proporcionan recomendaciones para colaborar mejor. Sin embargo, reconocieron que durante el programa de cooperación vigente hay menos interacción con el Programa, atribuible a la resistencia del actual Gobierno a sentarse con las OSC.

La cooperación entre el PNUD y el sector privado fue positiva en el contexto del proyecto de desarrollo de proveedores en donde, gracias a la intervención de la Secretaría de Economía y la labor del PNUD, se logró que trabajaran juntas empresas tractoras, como AHMSA, LAPEL, Nestlé, Bombardier, las MiPyMES beneficiarias, las cámaras industriales y la Fundación para las Américas.

En el ámbito de medio ambiente, también fue reconocido el trabajo del PNUD con CEMEX. Por otra parte, la organización ha logrado incorporar de manera transversal los temas de los proyectos, más allá de los objetivos de estos, para incidir favorablemente en proyectos productivos privados en materia agrícola, ganadera, de acuicultura, forestales, en comunidades indígenas, del sector académico y de las ONG. El PNUD ha propiciado diversas asociaciones entre sus proyectos y empresas privadas, las cuales se han visto facilitadas por su presencia ya que genera confianza, y su participación ha sido puesta como condición para establecer esos acuerdos.

Se considera positivo que representantes del PNUD participen en diversos consejos de agencias gubernamentales y se destacó el enfoque multidimensional de la organización, que ha facilitado el acercamiento entre distintas agencias que, de otra forma, no se habría sentado a trabajar juntas tan productivamente.

El PNUD fue notable y determinante para el proyecto México Estatal. La Oficina en el país identificó la iniciativa global y, junto con el CIDE, concursó para obtener los fondos del Centro de Gobernabilidad de Oslo, que financió la iniciativa. El PNUD y el CIDE fueron también aliados en la implementación, en la que el primero aportó la capacidad administrativa y la posibilidad de abrir puertas para asegurar que hubiera recepción e interés de los políticos y de las oficinas públicas.

4.8 SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

La percepción generalizada es que falta coordinación entre las agencias de Naciones Unidas. Se considera que podría haber más sinergias entre las agencias, pero muchas veces no se comunican adecuadamente y se percibe que hasta compiten entre ellas. Esto fue atribuido a los cambios constantes en la gerencia de las agencias, los fondos y programas del sistema de Naciones Unidas, especialmente de la Coordinación Residente, y a los cambios en la Secretaría de Relaciones Exteriores a partir de la creación de la AMEXCID, que es ahora el punto focal del Gobierno para el sistema. Ambas razones fueron citadas como un reto para las relaciones interagenciales.

La experiencia refleja que las respuestas conjuntas del equipo del sistema de Naciones Unidas en el país (UNCT, por sus siglas en inglés) han tenido un impacto positivo en la percepción de los interlocutores gubernamentales porque el Gobierno se siente atendido y las agencias también. El Gobierno ya solicita reuniones con el UNCT para atender asuntos puntuales a través del espacio de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso.

El MANUD 2014-2019 se extendió un año más de lo habitual para mantener la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y evitar un vacío programático durante el año de transición entre administraciones gubernamentales federales. Se está trabajando en una base de datos estadísticos que sirva como fundamento para un

sistema de monitoreo y evaluación del MANUD, y para tener un mecanismo de consulta en línea que permita a las agencias identificar los nichos de trabajo comunes. El MANUD había sido alineado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y se está trabajando en una realineación del contexto a nivel de país para adaptarlo a la plataforma de la Agenda 2030 y los ODS. Se está elaborando también un inventario de las iniciativas de las agencias del sistema en México para que sirvan de base a la revisión de medio término del MANUD, programada para 2017, y en la cual existe la intención de utilizar los ODS para establecer un compromiso de llevar la programación del MANUD al 2030.

En algunos proyectos, como los de ConstruyeT y Estancias Infantiles, hay experiencias de trabajo conjunto entre el PNUD, el UNICEF y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en el primer caso, y entre el PNUD, el UNICEF y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en el segundo caso. El PNUD también ha coordinado bien su trabajo con el de otras agencias del sistema de Naciones Unidas participantes en proyectos de medio ambiente, como el GEF y el Banco Mundial, donde el diálogo es permanente y ágil, lo cual ha resultado muy benéfico para lograr los objetivos de varios de los proyectos

En la muestra de proyectos valorados, se identificaron como interagenciales los proyectos de migrantes vulnerables en tránsito, en el que colaboraron el ACNUR, la OIM, el PNUD y el UNICEF, el proyecto de inclusión de niños y niñas con discapacidad, que está en curso y es una colaboración entre la Organización Panamericana de la Salud y la Organización mundial de la Salud (OPS/OMS), el PNUD y el UNICEF, y el programa conjunto por una cultura de paz, implementado por el PNUD, la UNESCO, el UNICEF y la Oficina contra la Droga y el Delito (UNODC). En el proyecto de migrantes, el PNUD asumió el liderazgo y fue un proyecto

con desafíos importantes en su implementación porque en México no se entendía la seguridad humana como concepto en el ámbito de la política pública. A nivel técnico y operativo, los resultados fueron positivos. En el proyecto de inclusión, vigente hasta 2017, el PNUD hace el seguimiento operativo y la parte de evaluación. El programa conjunto por una cultura de paz cerró en febrero de 2013 y, en su informe final, destacaron como un aporte importante del PNUD las iniciativas para el desarrollo de capacidades de la ciudadanía –en especial los jóvenes, las mujeres y los líderes locales– en temas de generación de procesos participativos, transparencia, rendición de cuentas y conocimiento de instrumentos internacionales de derechos de los pueblos indígenas. A través de estas iniciativas se lograron resultados en autoconstrucción, infraestructura comunitaria, proyectos productivos y diálogo democrático.

4.9 COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR

La cooperación Sur-Sur ha llevado a compartir conocimientos y buenas prácticas de proyectos realizados en México, principalmente con Centroamérica y Sudamérica, así como con la comunidad internacional.

Existe colaboración en el ámbito de la cooperación Sur-Sur y triangular de acuerdo a las esferas del conocimiento sobre lo que ha funcionado y lo que no, la facilitación de la armonización de políticas públicas y la financiación y cooperación técnica a partir de diferentes fuentes¹⁰⁸. En 2010, se presentó el libro sobre “Género y Competitividad” en un evento regional en Panamá y se compartió la experiencia mexicana en Honduras, Ecuador, otras oficinas del PNUD en los países, la sociedad civil y los Gobiernos. El PNUD en México comenzó en 2011 interacciones con países de Centroamérica para intercambiar experiencias sobre sistemas de monitoreo para los ODM. La Oficina de Investigación de Desarrollo Humano compartió en 2013 conocimiento y experiencia

108 PNUD, *Plan Estratégico 2014-2017*.

sobre la medición de la pobreza multidimensional y el índice de pobreza multidimensional (IPM) durante un taller sobre procesos y metodologías para monitorear los ODM. El taller se dirigió a oficiales del Gobierno de El Salvador y de la República Dominicana, como parte del proyecto Plan Puebla-Panamá. El PNUD también estuvo involucrado en el Programa Conjunto de Seguridad Humana, con la participación de Guatemala, que comenzó en 2013 en Chiapas, Tabasco y Oaxaca, en el cual se hizo un análisis del impacto de la migración en las comunidades.

En 2014, se hizo una transferencia exitosa del sistema de monitoreo y metodologías para medir los avances en los ODM en el área de Mesoamérica con El Salvador, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana. El proyecto a mayor escala de cooperación Sur-Sur realizado por la Oficina del PNUD en México en el área de competitividad es el de transferencia de conocimiento del Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP). En 2009, el proyecto comenzó a transferir su conocimiento técnico (*know-how*) a la Oficina del PNUD en El Salvador y se presentaron propuestas para hacerlo también en Honduras y República Dominicana. En 2010, comenzó el proceso de transferencia de conocimiento con Honduras y el PDP fue seleccionado por la División de Prácticas Privadas de Nueva York como la mejor práctica para ser replicada globalmente. El proceso de cooperación para compartir el conocimiento del PDP continuó en los siguientes años, en los cuales se discutieron esquemas de cooperación con Perú, Guatemala y China.

Otras iniciativas de cooperación Sur-Sur se evidenciaron con el intercambio de mejores prácticas en el desarrollo de cadenas de valor con El Salvador, Perú y Paraguay en 2008; un año después, hubo una colaboración con la unidad Sur-Sur del PNUD en Bangkok para un estudio de las experiencias de capital humano y desarrollo industrial en el Este de Asia, y en 2011 se compartió información sobre el proyecto del Observatorio Nacional del Emprendedor con las regiones del PNUD.

En el área de medio ambiente, se evidenciaron experiencias de cooperación Sur-Sur con el apoyo del PNUD en Cuba a la CONABIO para analizar especies invasoras. La CONAFOR se ha acercado a Brasil, Colombia y Panamá, y participó en *Connecting Business*, una iniciativa global de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y el PNUD, en la cual están incorporando al sector privado. La CONANP realizó una visita a un evento sobre resiliencia en Perú, y el Centro de Excelencia Virtual en Mesoamérica se enmarca en la Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental, que incluye a 10 países. Ha habido también intercambios de conocimiento con la Oficina del PNUD en Haití, para compartir mejores prácticas en el tema de Calentamiento Solar de Agua. También los congresos mundiales de guardaparques han recibido insumos del PNUD en México sobre áreas naturales protegidas, en especial en temas de monitoreo forestal, y se llevaron a cabo seminarios a través de internet entre el sistema nacional de salvaguardas con otros países bajo el esquema REDD+.

En el área de gobernabilidad, se citaron evidencias de contribuciones de Brasil para la elaboración de los protocolos de seguridad y se intercambiaron informaciones con las oficinas del PNUD en El Salvador y Honduras, que han trabajado el tema de seguridad ciudadana, para ver qué tipo de programas estaban desarrollando en materia de empleabilidad y profesionalización para jóvenes que formaron parte de pandillas. El proyecto de la AMEXCID contó con la visita de una funcionaria de la Oficina de Nueva York de Cooperación Sur-Sur, que realizó reuniones y charlas sobre cómo utilizar esa experiencia.

En términos generales, la apreciación es que el potencial para la práctica de la cooperación Sur-Sur está siendo subutilizado porque consideran que el PNUD ha obtenido muy buenos resultados en distintas partes del mundo y que las lecciones aprendidas en otras latitudes serían de utilidad en muchos proyectos en México. Fue mencionado como positivo que el PNUD tuvo un asesor especial de política de cooperación Sur-

Sur y un Grupo Interagencial de Cooperación Sur-Sur para identificar el trabajo de las agencias en esta área, con otros donantes, con otros actores gubernamentales, académicos y las OSC, pero, a la salida del asesor, el grupo dejó de funcionar.

4.10 MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

El PNUD es considerado un gran acompañador y gestor de recursos, logrando sinergias con los sectores gubernamental, académico, empresarial, social, etc. De manera especial, se le considera un excelente gestor de fondos del GEF y del Protocolo de Montreal para financiar proyectos en materia ambiental en México. El PNUD, junto con el Banco Mundial, está gestionando recursos para sostener y mejorar los resultados de los proyectos con la CONAFOR. Durante esta evaluación, se percibió buena colaboración también con agencias de cooperación, como la GIZ de Alemania, con empresas mexicanas como PEMEX y CEMEX, y con el Gobierno de Noruega.

Por otra parte, algunas contrapartes, a varios niveles, perciben que el PNUD depende demasiado de la contribución financiera del Gobierno y que existe un riesgo real de que se comprometa la independencia de su agenda de desarrollo y su credibilidad. En este contexto, también fue señalado que el PNUD está limitando su trabajo a la implementación de proyectos con los recursos del Estado, y como consecuencia, ha perdido presencia y no está formando parte de la agenda principal como antes ¹⁰⁹.

Durante los últimos dos años, las finanzas públicas de México se han visto afectadas por la disminución de los precios internacionales del petróleo y la depreciación del peso mexicano respecto al dólar americano. La caída de los ingresos públicos ha provocado que las asignaciones presupuestarias de los socios gubernamentales no hayan podido financiar la totalidad de los montos acor-

dados para algunos proyectos. En esto, los consultados coincidieron en la notable flexibilidad y buena actitud del PNUD para impulsar acuerdos, especialmente al interior de los comités de los proyectos para articular esquemas prácticos entre sus socios. Sin embargo, en la actualidad no hay una estrategia para la sostenibilidad de la contratación del personal de dependencias gubernamentales, como la AMEXCID y la CONANP, y existe una restricción a nivel nacional para abrir plazas de contratación de personal. El personal contratado por el PNUD es un tercio del personal de la AMEXCID (91) y la CONANP (265).

4.11 GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA OFICINA EN EL PAÍS

Como ya se menciona en el párrafo anterior, el PNUD en México ha enfrentado grandes desafíos como oficina en el país (OP) graduada porque la dependencia financiera de los Gobiernos federal, estatales y municipales lo coloca en desventaja frente a los mismos Gobiernos y a otros donantes de la cooperación internacional que negocian ante el Gobierno mexicano con recursos directos. Esto ha mermado la posibilidad de tener una mayor influencia a nivel de políticas públicas y se presenta como una debilidad porque puede crear conflicto de interés con clientes a los que a veces le toca calificar.

El PNUD dejó de recibir fondos de la sede y sus proyectos comenzaron a depender de la movilización del Gobierno y de otras instancias nacionales e internacionales. Para mantener el flujo de recursos entre 2009 y 2012, cuando alcanzó un tope de 73 por ciento de financiamiento del Gobierno, se amplió la base de proyectos en colaboración con los estados mexicanos, y no solo con el Gobierno federal, en detrimento del orden administrativo del PNUD, por lo que crecieron las observaciones internacionales conforme había dispersión. En 2012, esta práctica fue interrumpida.

109 La Oficina del PNUD en México trabaja en un país graduado, por lo que no tiene acceso a recursos regulares, lo que la coloca en una tipología no comparable con la mayoría de las oficinas en países donde normalmente opera el PNUD. Ante la ausencia de donantes tradicionales, la Oficina depende de la movilización de recursos con los Gobiernos federal, subnacionales y otros actores locales, como agencias hermanas, organismos multilaterales en el país y el sector privado.

pidas. El PNUD cerró las oficinas en los estados (por ejemplo, en Chiapas) y dejó de hacer los Informes de Desarrollo Humano (IDH) con esas entidades, pasando a depender de la SRE, la SEDESOL y la SEP. De esta forma, el PNUD quedó en una situación vulnerable financieramente porque se recortaron proyectos sin considerar el recorte presupuestario y el deterioro de la OP fue progresivo. A partir del 2012, se restauró el orden administrativo requerido por la sede del PNUD, pero la capacidad de generar proyectos se fue perdiendo.

La oficina en el país ha mantenido una gestión financiera sana en los últimos 5 años, con sistemas que mejoraron considerablemente de acuerdo al tablero de control de la gestión financiera (*Financial Management Dashboard*) del Atlas. El nivel de recursos extrapresupuestarios es bueno; sin embargo, la proporción de costos compartidos se ha reducido.

La OP figura entre las oficinas con más contratos de servicios (registrados en Atlas) a nivel mundial, con una importante concentración en dos

proyectos de la CONANP y AMEXCID (72 por ciento del total de contratos de servicios). Un 79 por ciento del personal está financiado con fondos del Gobierno y habría que preguntarse si hay una estrategia de salida para garantizar la sostenibilidad de la oficina en el país.

Los socios gubernamentales clasificaron bajo al PNUD en términos de costo-efectividad. La encuesta de los asociados (*Partnership Survey*) de 2015 para el PNUD en México indica que la OP obtuvo un promedio del 28 por ciento en la relación calidad-precio, por debajo del promedio regional (35 por ciento) y corporativo (44 por ciento). Este resultado contrasta con el nivel de satisfacción de los socios con el PNUD, que fue del 88 por ciento, superior a los promedios regionales y corporativos, lo que refleja una brecha en términos de eficiencia.

La Gestión Basada en Resultados (RBM) ha sido calificada como alta en las evaluaciones de calidad que se realizan para los ROAR, coherente con el aumento del personal que apoya el trabajo de seguimiento y evaluación a tiempo completo.

Capítulo 5

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y RESPUESTA DE GESTIÓN

El PNUD ha contribuido en México a mejorar el impacto de políticas públicas que apoyan la reducción de la pobreza, el medio ambiente, el desarrollo sostenible y la gobernabilidad democrática por medio de la creación de conocimiento, la generación de evidencia de resultados, el fomento del diálogo, la capacitación y la implementación de proyectos. La organización también ha contribuido a que los tres órdenes de gobierno, el sector privado, la academia y la sociedad civil fortalezcan sus capacidades para lograr inclusión social, calidad de vida, crecimiento económico y competitividad a través de la producción y difusión de los Informes de Desarrollo Humano (IDH), estudios sobre inclusión social y seguridad alimentaria, y la participación activa (mediante capacitación, asesoría o administración) en proyectos de inclusión de género, personas con discapacidad y niñez. El PNUD ha brindado apoyo al Gobierno mexicano en la realización de proyectos para el desarrollo de emprendedores y de MiPyMES, con la meta de incrementar el crecimiento económico y aumentar la competitividad. Asimismo, ha contribuido a revertir la degradación ambiental y aprovechar de manera sostenible y equitativa los recursos naturales a través de la transversalización de la sostenibilidad ambiental, el desarrollo bajo en emisiones y la economía verde en los procesos de legislación. Además, ha realizado una contribución relevante a través del fortalecimiento del sistema electoral, la formulación y evaluación de estrategias de seguridad pública centradas en la ciudadanía, y en la construcción de políticas públicas de prevención social del delito y a favor de la cohesión social con enfoque de derechos y perspectiva de género. Igualmente, ha sido el principal socio del Gobierno en el posicionamiento de México como cooperante a nivel regional y, como resultado, el Estado mexicano ha avanzado en la consolidación de una plataforma pertinente de cooperación internacional.

Sin embargo, la contribución del PNUD al diseño e implementación de políticas de desarrollo nacional ha enfrentado desafíos por varios factores, incluidos los ciclos electorales. Los Planes Nacionales de Desarrollo sexenales no coinciden necesariamente en el tiempo con los ciclos programáticos del PNUD y limitan la capacidad de la organización para articular los compromisos asumidos por el país a nivel internacional con la agenda del Gobierno nacional. En los últimos 4 años, el intercambio del PNUD con el Gobierno se ha reducido. Por una parte, porque el Gobierno ha demostrado menor interés en involucrarse con el PNUD y, por otra, porque este no ha sido proactivo en la promoción de temas que podrían ser incluidos en la agenda pública. Adicionalmente, la interlocución de alto nivel se ha debilitado por la alta rotación de personal de gerencia y administración del PNUD y del personal encargado de los proyectos, así como por la inestabilidad del personal en las agencias de gobierno, lo que afecta al diálogo con actores estratégicos y la ejecución de proyectos. En este contexto, la Agenda 2030 se ha presentado como una importante ventana de oportunidad que el PNUD ha empezado a aprovechar en el año 2016 para restablecer el diálogo de alto nivel y contribuir a que el Gobierno identifique sus metas a nivel nacional para cumplir con los ODS.

En términos programáticos, el PNUD ha pasado de lo macro a construir políticas micro con Gobiernos estatales. La organización se ha centrado en proyectos temáticos que caracterizan la convivencia cotidiana de los mexicanos (violencia, erosión del tejido social, clientelismo, bajas capacidades estatales) y ha dejado de lado temas fundamentales de la agenda nacional en los que antes hizo aportes importantes para el desarrollo de políticas públicas, como la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, los derechos

humanos y los temas de seguridad, transparencia, corrupción e impunidad, que son parte de los compromisos creados en el Plan Estratégico del PNUD 2014-2018 y acordes con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). El PNUD también ha dejado rezagada la visión integral del desarrollo basada en el carácter multidimensional de la pobreza, que constituye el valor agregado del trabajo de la organización a nivel internacional.

5.1 CONCLUSIONES

Conclusión 1. Valor agregado en México. El PNUD es una institución que goza de respeto y buena reputación, proporciona un sello de legitimidad y credibilidad, tiene una buena aceptación y es considerado como un aliado valioso y confiable, tanto por parte del Gobierno mexicano y los Gobiernos locales como por las organizaciones de la sociedad civil. El PNUD cuenta con el respeto de las agencias y las organizaciones nacionales que reconocen el valor agregado que aporta su imagen de transparencia en el manejo de recursos públicos, su competencia por la capacidad de acceder a una red de expertos, su imparcialidad al articular la participación de los socios nacionales y el abordaje de temas como el desarrollo humano sostenible. En la mayoría de los casos, los socios implementadores consideran al PNUD como importante para alcanzar sus objetivos institucionales. Personal del Gobierno mexicano coincide en que, gracias al prestigio de las Naciones Unidas, la ayuda del PNUD es especialmente valiosa para intervenir en ejidos y comunidades donde el Gobierno mexicano no es del todo aceptado y que la organización aporta legitimidad para influir en la política pública, como una voz experta que prioriza el bienestar de las personas.

Conclusión 2. Ventajas comparativas. El Gobierno ha aprovechado las ventajas comparativas del PNUD y se ha asociado con la organización para impulsar la agenda nacional y llevar a cabo proyectos que requerían elementos de validación internacional, experiencia especializada y un interlocutor independiente. Los socios gubernamentales, la sociedad civil y la academia reco-

nocen en el PNUD las oportunidades de crear y gestionar conocimiento, principalmente a través de las metodologías promovidas para la elaboración de los Informes de Desarrollo Humano (IDH) a nivel nacional y estatal, y por el liderazgo que asumió como oficina en el país en el monitoreo y evaluación de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta 2015 y ahora en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS).

Conclusión 3. Pertinencia. Los proyectos y actividades del PNUD son pertinentes y coherentes con las prioridades, leyes y programas nacionales de desarrollo. Sin embargo, no está claro si el conjunto de proyectos atribuibles a cada efecto están articulados entre sí para lograrlo, porque no existe evidencia que permita evaluar integralmente los resultados de los proyectos con relación a los efectos. Además, la redacción de los efectos, que provienen del MANUD y que sirven de referencia para las contribuciones del PNUD establecidas en el DPP, es muy ambiciosa en relación con la especificidad de los proyectos que se promueven.

Conclusión 4. Eficacia. Los resultados de los proyectos han sido en su gran mayoría positivos. Los proyectos más exitosos han sido aquellos que generan evidencia organizada en bases de datos (por ejemplo, México Estatal, Observaciones Electorales, IPRO y PROSPERA); optimizan el uso de recursos al hacer alianzas estratégicas con actores locales y nacionales; promueven su sostenibilidad al involucrar a instituciones académicas y organizaciones sociales bien posicionadas a nivel nacional; y cuyos responsables (incluyendo al personal del PNUD) están dispuestos a involucrarse en la comunidad para conocer mejor los liderazgos locales, generar confianza con los actores y aprovechar mejor los recursos disponibles.

Sin embargo, la rotación de personal gubernamental y del PNUD y la burocracia excesiva de la organización afectaron a los proyectos. No existen evaluaciones de proyectos en función de indicadores estratégicos de desarrollo, sino un conjunto de entregables reportados de manera oportuna, pero no suficientemente difundidos. Igualmente,

se detectó poca coordinación entre las diferentes áreas de cooperación del PNUD, como, por ejemplo, entre medioambiente y pobreza, ámbitos claves para el desarrollo humano sostenible.

Conclusión 5. Eficiencia programática y de gestión. Existe una percepción generalizada de eficiencia programática en la gestión y un uso adecuado y oportuno de los recursos para el desarrollo de proyectos. Se percibe que los procedimientos administrativos son rígidos y costosos, aunque tienen la finalidad de garantizar transparencia en el uso de los recursos. No obstante, los mecanismos de rendición de cuentas del PNUD y la fiscalización de los proyectos obligan a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) a trámites administrativos adicionales, que consumen tiempo y recursos desproporcionados con relación a la cooperación del PNUD. Además, generan desconfianza porque los procedimientos administrativos de la organización son vistos, en algunos casos, como una injerencia directa en el funcionamiento administrativo de los socios implementadores.

Conclusión 6. Eficiencia administrativa y financiera. La oficina del PNUD en México tiene una gestión financiera sana y los sistemas administrativos han mejorado notablemente. La sostenibilidad financiera se valora entre moderada y fuerte por el nivel de fondos extrapresupuestarios (XB), pero la participación del Gobierno en el financiamiento, que constituye la fuente crítica de recursos financieros, ha disminuido constantemente. Las restricciones presupuestales y un entorno adverso en materia de finanzas públicas a nivel nacional ponen a la organización en una situación vulnerable, dada su dependencia financiera del Gobierno mexicano. El PNUD tiene (registrada en el sistema Atlas) la mayor cantidad de contratos de servicios de todas las oficinas del PNUD en el mundo, lo que tiene un impacto en la capacidad administrativa de su oficina en México. Este volumen de contratación, concentrado en cerca de un 75% en dos instituciones, no tiene mucho valor agregado y no dispone de una estrategia de salida a corto y mediano plazos.

Conclusión 7. Sostenibilidad y apropiación. El alcance de un nivel de sostenibilidad elevado en los proyectos se ve dificultado por los cambios de sexenio de los Gobiernos federal y estatales y la rotación e inestabilidad del personal de la oficina del PNUD en México, lo que obstaculiza la continuidad de proyectos relevantes y afecta la memoria institucional, que permite el monitoreo y evaluación de las iniciativas para valorar su impacto en el desarrollo. En las ocasiones en que los resultados no alcanzaron una sostenibilidad deseable, se encontraron algunas debilidades en el PNUD relacionadas con la priorización de proyectos de consultoría cuyo aporte son estudios cuya utilización no es valorada, una burocracia interna excesiva y la falta de estructura interna en la oficina en el país para asegurar la continuidad de los proyectos. Otro factor que afecta la sostenibilidad de los proyectos es la dependencia de consultores con contratos temporales para realizar trabajos permanentes; aunque se observaron mejores resultados allí donde los consultores del PNUD han tenido una labor importante de acompañamiento, el alcance de mediano y largo plazos de los resultados está comprometido por la terminación de los proyectos. La apropiación de los resultados de los proyectos es a menudo limitada y la probabilidad de replicar las experiencias es exigua. El escenario de creciente restricción presupuestaria de las finanzas públicas está provocando recortes importantes a varias de las contrapartes del Gobierno encargadas de dar continuidad a los resultados de los proyectos, muchos de los cuales tampoco podrán ser replicados a una mayor escala porque los resultados son, en gran medida, consecuencia de transferencias directas de recursos del proyecto o de programas oficiales hacia los beneficiarios.

Conclusión 8. Cooperación internacional. En la implementación del programa de cooperación actual existen algunas evidencias de cooperación Sur-Sur (CSS) y triangular (CTr) y un valor agregado del PNUD que los socios en la implementación indican que debe ser potencializada. El logro más destacado en materia de CSS fue la publicación del Informe “Hacia una alianza global para el desarrollo: la ONU y la cooperación

Sur-Sur de México” en 2014. Este informe, producto de un proceso de colaboración conjunta del sistema de Naciones Unidas en México, contiene un mapeo de las experiencias de la ONU con componentes de CSS lideradas por las instituciones mexicanas. El documento fue distribuido por la Secretaría de Relaciones Exteriores a todas las delegaciones diplomáticas, lo que permitió dar visibilidad a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y posicionar a las Naciones Unidas como facilitador de la CSS y la CTTr en México. En términos generales, la apreciación es que el potencial para la práctica de CSS está siendo subutilizado, puesto que el PNUD ha obtenido muy buenos resultados en distintas partes del mundo, y que las lecciones aprendidas en otras latitudes serían de utilidad en muchos proyectos en México y viceversa, las lecciones de este país, muy útiles en la región y más allá de sus fronteras.

Conclusión 9. Género. El PNUD ha perdido liderazgo nacional entre sus socios en materia de género y la incorporación de la perspectiva de género en la oficina ha dejado de ser una prioridad. No existe una estrategia de género desde 2012 y el organismo no ha realizado esfuerzos para la implementación a nivel corporativo del Sello de Igualdad de Género. De acuerdo con el marcador de género, un 30 por ciento del gasto desde 2009 ha tenido un cierto énfasis en la programación en esta área, pero el porcentaje de fondos en programación de género ha disminuido desde el 10 por ciento en el período 2009-2012 al 2 por ciento entre 2014 y 2015. El área de reducción de la pobreza tuvo la mayor proporción de programación centrada en el género. Si bien es cierto que diversos entrevistados de socios implementadores de proyectos en las áreas de gobernabilidad y de medio ambiente reconocen la contribución del PNUD para incorporar la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres, también manifestaron que la organización no contribuyó con enfoques, metodología ni expertos para trabajar la equidad de género. La inclusión de la perspectiva de género en muchos proyectos de gobernabilidad y

medio ambiente se limitó al registro estadístico desagregado. En cuanto a la oficina en el país, la distribución del personal es satisfactoria y paritaria, y la brecha de género es inferior a la media mundial del PNUD.

Conclusión 10. Fortalecimiento de capacidades. Hay evidencias de que hubo un notable esfuerzo de desarrollo de capacidades dentro de las instituciones involucradas en los proyectos del PNUD. Se reconoce al PNUD como facilitador para el desarrollo de capacidades porque tiene un personal técnico formado, una Oficina competente para administrar proyectos y acceso a expertos nacionales e internacionales, buenas prácticas documentadas, acceso a redes de apoyo y capacidad de convocar a actores relevantes. Asimismo, la participación del PNUD ha permitido en algunos casos crear y en otros casos fortalecer expertos calificados en los temas de desarrollo humano sostenible. Sin embargo, existe un alto riesgo de perder esas capacidades y, por lo tanto, la sostenibilidad de los resultados, debido a recortes y cambios de personal gubernamental. Las capacidades desarrolladas dentro del sector académico representan un activo estable para la apropiación y la continuidad a largo plazo, pero no hay siempre evidencia de la presencia de mecanismos a través de los cuales pueda ser utilizado su potencial una vez concluidos los proyectos.

5.2 RECOMENDACIONES

Recomendación 1. Rol y valor agregado. México necesita un PNUD autónomo, firme, original y ágil para impactar en el desarrollo, audaz en la proposición de vías alternativas y el posicionamiento del desarrollo humano sostenible y la Agenda 2030 a alto nivel. Para el próximo ciclo de programación, el PNUD tiene los retos de fortalecer su capacidad de diálogo de alto nivel con el Gobierno mexicano; mantener ante el Gobierno su capacidad de articulación y la credibilidad estratégica por las cuáles es reconocido; mejorar la interlocución de alto nivel con el Gobierno mexicano a fin de tener una mayor incidencia en la formulación e implementación de políticas públicas y para servir de puente en

tiempos de cambios políticos; definir prioridades en temas sustantivos relativos al desarrollo humano sostenible, para continuar siendo reconocido como un socio activo a la hora de promover la implementación de la agenda nacional de desarrollo y dar prioridad a la investigación y creación de conocimiento; y asumir un papel de liderazgo proactivo a nivel de influencia de alto nivel y en el diseño e implementación de políticas públicas que impacten en las áreas rezagadas del desarrollo nacional. Asimismo, el PNUD tiene el desafío de incluir los temas de la agenda pública nacional, los proyectos con iniciativa privada, las OSC y la academia en la formulación de las áreas temáticas que el PNUD ha definido para el programa del próximo ciclo. De esta forma, incidirá con mayor eficacia e innovación en políticas públicas que afectan temas sustantivos y de largo alcance para el desarrollo humano sostenible, en lugar de tener proyectos aislados de consultorías por entregables.

Recomendación 2. Agenda 2030 y ventajas comparativas. Los compromisos asumidos por México respecto al cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) son una ventana de oportunidad para que el PNUD desarrolle un liderazgo importante a través de su posicionamiento como la agencia de Naciones Unidas especializada en el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la implementación de dicha agenda, su seguimiento y el examen de los progresos realizados por el país para alcanzar las metas establecidas. La Agenda 2030 es un instrumento clave para fortalecer la capacidad intelectual en los temas emergentes. También es esencial para utilizar el avance en la conceptualización e implementación del desarrollo humano sostenible planteado en el Plan Estratégico del PNUD y definir las prioridades en temas sustantivos que contribuyan a superar los principales desafíos del desarrollo humano sostenible de una forma integral e inclusiva. Dada la ausencia de compromisos programáticos más allá de 2018 en México, la Agenda 2030 puede ser una plataforma programática de largo plazo que garantice la continuidad en el tiempo de los proyectos del PNUD.

Recomendación 3. Posicionamiento estratégico y programa de cooperación 2019-2023. Se recomienda asumir un rol más proactivo en la identificación de los retos de desarrollo del país que priorizará el PNUD en su próximo programa de cooperación; proponer iniciativas innovadoras que resalten su valor agregado y su contribución; y establecer metas con impactos a nivel de políticas nacionales y estatales y en temas específicos, además de seguir cubriendo a grupos vulnerables y a los sectores de la economía con capacidad de crecer. En este contexto, es recomendable que el PNUD asuma riesgos calculados, abra puertas y vuelva a incursionar en temas complejos de la agenda nacional, como los electorales, de transparencia, los conflictos, la seguridad y la corrupción, que han demostrado tener valor agregado. Asimismo, es recomendable que el PNUD desarrolle estrategias para que el alcance de los proyectos cubra el espectro temático de los efectos del MANUD y los productos del próximo DPP, de manera que pueda efectivamente realizarse una rendición de cuentas sustantiva sobre la contribución del PNUD al logro de los efectos. También se recomienda que la organización concentre sus esfuerzos en proyectos que puedan tener impacto de largo plazo con amplia cobertura nacional o estatal e integre más los temas ambientales con los de pobreza para atender el desafío del desarrollo humano sostenible. Igualmente, se sugiere que considere el compromiso de crear herramientas que promuevan la gestión del conocimiento y alianzas con organizaciones de la sociedad civil consolidadas y la academia, así como para la difusión de los resultados de los proyectos a fin de asegurar el mayor alcance posible como criterios para la identificación de los proyectos del PNUD.

Recomendación 4. Movilización de recursos. Es necesario diversificar las fuentes de financiamiento para tener más autonomía de gestión en la definición del próximo programa de cooperación y mejor posición estratégica relativa frente al Gobierno mexicano y a los demás socios estratégicos del PNUD. En este contexto, se presenta como un reto la implementación de una estrategia para el financiamiento de la oficina en el país, que incluya una movilización de recursos

con otros donantes, incluso del sector privado, y, al mismo tiempo, continuar el fomento de los costos compartidos por el Gobierno, sobre todo ahora que a nivel nacional hay restricciones de presupuesto nacional.

Recomendación 5. A nivel **operacional**, existen varias acciones a considerar por la Oficina del PNUD en México para hacer frente a los desafíos que representa estar en un país graduado y superar la clasificación baja que los socios gubernamentales le otorgaron en términos de costo-efectividad. Esas acciones consisten en:

- Reflexionar sobre la capacidad de respuesta de su personal técnico y administrativo a las necesidades de los proyectos y fortalecer las áreas de trabajo que están desbordadas.
- Reducir la cantidad de contratos de servicios que gestiona la Oficina y que no incluyen una estrategia de salida que garantice la permanencia de ese personal en sus correspondientes instituciones de gobierno y evitar el riesgo de que la oficina en el país se posicione como una agencia de contratación.
- Definir una estrategia de atracción de talento de consultores que garantice la continuidad del capital humano experto en la oficina en el país y de los proyectos, que incluya mejores términos de contratación y salarios más competitivos para garantizar que permanezcan más tiempo en sus puestos.
- Impartir cursos de inducción dirigidos al personal de los proyectos en materia de (i) preparación en temas administrativos y gerenciales de los proyectos del PNUD; (ii) capacitación sobre cooperación Sur-Sur y Norte-Sur centrada en los temas de los proyectos; (iii) capacitación sobre la transversalización de la perspectiva de género.
- Revisar los términos de contratación del personal reclutado por el PNUD que trabaja en las instituciones gubernamentales (p.ej., CONANP, AMEXCID, etc.) para garantizarles una atención efectiva en los casos de presunto hostigamiento o acoso sexual.

- Desarrollar una estrategia de manejo de conflictos para reducir el impacto que pueden tener en los proyectos las diferencias de personalidad y actitud entre el personal del PNUD, los consultores y los funcionarios gubernamentales de las instituciones contraparte, tanto a nivel político como a nivel técnico.
- Establecer procedimientos de terminación de consultorías dilatadas que sean más efectivos y garanticen que los productos contratados van a ser entregados de manera oportuna.

Recomendación 6. Monitoreo y evaluación. Se recomienda reforzar las funciones de monitoreo y evaluación del programa y de los proyectos para poder valorar cualitativamente las áreas temáticas del PNUD y propiciar con el Gobierno mexicano y las organizaciones de la sociedad civil la difusión de los resultados de los proyectos del PNUD en México. La organización ha avanzado en el tema de monitoreo y evaluación con el establecimiento de una unidad en la oficina en el país, esfuerzo que ha sido reconocido por el uso de las herramientas corporativas y el progreso en materia de gestión basada en resultados. No obstante, es recomendable que los formatos en los que se reportan los avances (parciales o finales) de cada proyecto incluyan campos para informar sobre los cuatro criterios utilizados por el PNUD en las evaluaciones (relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad) y que se apoye la elaboración de evaluaciones de impacto que midan la contribución de los resultados de los proyectos atribuibles al PNUD tomando en consideración indicadores nacionales, como la tasa de crecimiento económico del país y la reducción de la pobreza, con fines de demostrar la pertinencia de las iniciativas impulsadas por esta organización. Igualmente, es recomendable que los proyectos mantengan un punto focal de monitoreo y evaluación para continuar el desarrollo de la cultura de rendición de cuentas en los proyectos.

Recomendación 7. Área de medio ambiente. Se sugiere ser más firme en la promoción de una agenda ambiental que esté integrada con la inclu-

sión social y económica, frente a la disminución relativa del interés del Gobierno mexicano en los años recientes, aprovechando el valor agregado de su experiencia y trabajo únicos y la disponibilidad de un presupuesto importante en temas ambientales, de manejo de riesgos y desastres, y cambio climático. La contribución del PNUD puede potencializarse en el caso de: (i) la planeación central (y no solo en áreas muestra) para transitar hacia una economía verde en todos los sectores económicos; (ii) la implementación (aterrizaje) de estrategias de adaptación de la sociedad y del Gobierno en general al cambio climático; (iii) la implementación de esquemas factibles para el manejo de residuos domésticos e industriales en todo el país, entre otros temas; y (iv) la promoción a nivel nacional del vínculo entre medioambiente y pobreza multidimensional. En el área ambiental, el PNUD tiene la oportunidad de convertirse en un actor clave para dar continuidad a la política ambiental más allá de los cambios de administración y de las contingencias económicas y ser pilar de la política de Estado, apoyando en algunas áreas la memoria institucional de largo plazo en México. Asimismo, puede impulsar la profesionalización del sector público y privado en temas ambientales, de cambio climático y manejo de riesgos de desastre. Más allá de fortalecer las capacidades personales, el PNUD puede apoyar el diseño de un esquema de perfiles de puestos en estos ámbitos, de tal forma que se establezcan mecanismos más permanentes, continuos y automatizados para formar nuevas generaciones de expertos.

Recomendación 8: Cooperación Sur-Sur y triangular. El tema de la cooperación Sur-Sur y triangular ha representado grandes aportes por parte del PNUD y continúa siendo un área de trabajo relevante para el Gobierno mexicano. Es importante seguir siendo un aliado importante en la sistematización, promoción y difusión de las buenas prácticas de política pública a través de estos tipos de cooperación, aprovechando la capacidad del PNUD en esta materia a nivel internacional, para seguir contribuyendo al posicionamiento de México como cooperante internacional y conectarlo más con el mundo.

Recomendación 9. Género. Es importante abordar la cuestión de la igualdad de género tomando estratégicamente en consideración el diseño y la implementación de proyectos específicos, además de la transversalización, de manera que reflejen la importancia fundamental de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Para el abordaje del tema de género, se recomienda de manera específica actualizar la estrategia de género para la oficina del PNUD a fin de adecuarla a la nueva política de sello de género vigente en la organización y para implementar una política sobre igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres tanto en su propia oficina como en las contrapartes de los proyectos; mantener el tema de género en el discurso del representante residente, para que el Gobierno vea el valor agregado y lo coloque en la agenda nacional, contribuyendo así al posicionamiento del PNUD en esta materia; y elaborar una estrategia de género documentada y basada en un diagnóstico para preparar la transición desde los ODM hacia los ODS. Una estrategia de género vinculada a los ODS representa una ventana de oportunidades para el PNUD.

Recomendación 10. Entorno internacional. Prestar especial atención a los cambios de la agenda internacional para el desarrollo, producto de cambios sociopolíticos en la región, que pueden llevar, a su vez, a cambios importantes en la política de cooperación internacional en temas cruciales de la agenda del PNUD, como el cambio climático, los derechos humanos, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. De particular importancia para México son los eventuales cambios en la política migratoria de los Estados Unidos de América, que pueden tener consecuencias en términos del desempleo y la criminalidad del país. Igualmente, las variaciones por políticas proteccionistas de mercado pueden impactar negativamente el intercambio comercial, lo cual afectaría la actividad económica en México, lo que, a su vez, reduciría la recaudación fiscal y, por ende, los ingresos públicos. Ello representa un alto riesgo para el financiamiento de proyectos con el PNUD. También existe un

riesgo creciente para la cooperación en temas económicos debido a la renegociación de los acuerdos de libre comercio con Norteamérica y América Latina y el Caribe. En este contexto, es particularmente importante velar por la implementación del Acuerdo de Colaboración con USAID para ejecutar un programa con el Instituto Nacional de

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y con la Secretaría de la Función Pública (SFP), para apoyar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en México a través de prácticas de gobierno abierto, participación ciudadana y fortalecimiento de la transparencia.

5.3 RESPUESTA DE GESTIÓN

Recomendación 1.

Valor agregado. México necesita un PNUD autónomo, firme, original y ágil para impactar en el desarrollo, audaz en la proposición de vías alternativas y el posicionamiento del desarrollo humano sostenible y la Agenda 2030 a alto nivel. Para el próximo ciclo de programación, el PNUD tiene los retos de fortalecer su capacidad de diálogo de alto nivel con el Gobierno mexicano; mantener ante el Gobierno su capacidad de articulación y la credibilidad estratégica por las cuáles es reconocido; mejorar la interlocución de alto nivel con el Gobierno mexicano a fin de tener una mayor incidencia en la formulación e implementación de políticas públicas y para servir de puente en tiempos de cambios políticos; definir prioridades en temas sustantivos relativos al desarrollo humano sostenible, para continuar siendo reconocido como un socio activo a la hora de promover la implementación de la agenda nacional de desarrollo y dar prioridad a la investigación y creación de conocimiento; y asumir un papel de liderazgo proactivo a nivel de influencia de alto nivel y en el diseño e implementación de políticas públicas que impacten en las áreas rezagadas del desarrollo nacional. Asimismo, el PNUD tiene el desafío de incluir los temas de la agenda pública nacional, los proyectos con iniciativa privada, las OSC y la academia en la expresión programática de las áreas temáticas definidas por el PNUD para el próximo ciclo. De esta forma, podrá incidir con mayor eficacia e innovación en políticas públicas que afectan temas sustantivos y de largo alcance para el desarrollo humano sostenible, en lugar de tener proyectos aislados de consultorías por entregables.

Respuesta de gestión

El PNUD en México es autónomo, firme, original y ágil en la promoción de soluciones de desarrollo, lo que le ha permitido lograr resultados de desarrollo humano sostenible objetivamente medibles, evidenciables y estratégicamente comunicados. El PNUD ha logrado insertar temas relevantes y ha posicionado el concepto de desarrollo humano sostenible en el centro de la agenda nacional y en las políticas públicas de corte federal y local.

Gracias al diseño de su actual Programa para el país (DPP 2014-2018), el PNUD genera oportunidades de colaboración con el Gobierno mexicano para la consolidación de sus marcos habilitadores hacia el desarrollo y la implementación de la Agenda 2030 en los ámbitos federal y subnacional. Con esta colaboración se expanden alianzas a otros sectores temáticos y con nuevos socios (sector privado, cámaras de comercio, comisiones del Congreso, sociedad civil y academia), lo que evidencia la incuestionable relevancia e independencia del PNUD en México. El PNUD continuará trabajando para avanzar en el logro de los resultados.

| Acciones clave | Fecha de entrega / Estado | Responsable (s) |
|---|---------------------------|-----------------|
| 1.1 Fortalecer el posicionamiento institucional en el acompañamiento a los actores institucionales para la implementación de la agenda 2030. | 2017-2018/En curso | OP |
| 1.2 Fortalecer y alinear el programa a los ODS elegidos y priorizados por el Gobierno para el apoyo del PNUD , en los cuales se enmarcan estrategias de inclusión social e inclusión económica; mitigación y adaptación al cambio climático, y uso eficiente de los recursos naturales; derechos humanos, participación ciudadana y transparencia. | 2017-2018/En curso | OP |

(Continuado)

| Acciones clave | Fecha de entrega / Estado | Responsable (s) |
|--|---------------------------|-----------------|
| 1.3 Mejorar la capacidad para la implementación costo-efectiva de las iniciativas , de manera que se adapten oportuna, eficaz y eficientemente a las necesidades de gestión de las contrapartes y de la oficina, así como al contexto del país. | 2017-2018/En curso | OP |
| 1.4 Preparar el nuevo Informe de Desarrollo Humano con una amplia participación del Gobierno, la sociedad civil y la academia. | 2017-2018/En curso | OP |

Recomendación 2.

Agenda 2030 y ventajas comparativas. Los compromisos asumidos por México respecto al cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) son una ventana de oportunidad para que el PNUD desarrolle un liderazgo importante a través de su posicionamiento como la agencia de Naciones Unidas líder en el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la implementación de dicha agenda, su seguimiento y el examen de los progresos realizados por el país para el cumplimiento de las metas fijadas. La Agenda 2030 es un instrumento clave para fortalecer la capacidad intelectual en los temas emergentes, utilizar el avance en la conceptualización e implementación del desarrollo humano sostenible planteado en el Plan Estratégico del PNUD y definir las prioridades en temas sustantivos que contribuyan a superar los principales desafíos del desarrollo humano sostenible de una forma integral e inclusiva. Dada la ausencia de compromisos programáticos más allá de 2018 en México, la Agenda 2030 puede ser una plataforma programática de largo plazo que garantice la continuidad en el tiempo de los proyectos del PNUD.

Respuesta de gestión

El PNUD en México está considerado por el Gobierno como la agencia líder del SNU en el acompañamiento a los actores institucionales para el análisis, difusión y seguimiento del arranque de la implementación holística de la Agenda 2030 en el país. Recientemente la Presidencia de la República instauró el Consejo Nacional de la Agenda 2030, en el cual participan los Secretarios de Estado, Gobiernos locales, representantes de otros poderes del Estado, la sociedad civil, la academia, el sector privado y organismos internacionales, así como el Coordinador Residente y Representante del PNUD. El PNUD-México tiene compromisos programáticos más allá de 2018, contando con proyectos específicos transexenales, los cuales trascenderán el PND 2012-2018 y permitirán continuar teniendo resultados alienados que operarán concretamente las metas de la Agenda 2030.

El PNUD-México trabaja exitosamente en la implementación de la Agenda 2030 con el poder ejecutivo a nivel de distintas Secretarías de Estado, entre ellas la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social y la Oficina de la Presidencia, así como con el poder legislativo, la academia y la sociedad civil.

El PNUD-México continuará liderando el cumplimiento de la Agenda 2030 en el país mediante las líneas de acción descritas a continuación.

| Acciones clave | Fecha de entrega / Estado | Responsable (s) |
|--|---------------------------|-----------------|
| 2.1 Acompañar la adopción de los ODS 1, 7, 8, 9, 10, 13, 15, 16 y 17 , con los que se atienden las necesidades específicas identificadas para México en materia de opciones sostenibles de desarrollo, gobernanza democrática incluyente y efectiva, y resiliencia. | 2017-2018/En curso | OP |
| 2.2 Impulsar con los Gobiernos locales la metodología de aceleración de los ODS . | 2017-2018/En curso | OP |

Recomendación 3.

Posicionamiento estratégico y programa de cooperación 2019–2023. Asumir un rol más proactivo en la identificación de los retos de desarrollo del país que priorizará el PNUD en su próximo programa de cooperación; proponer iniciativas innovadoras que resalten su valor agregado y su contribución; y establecer metas con impactos a nivel de políticas nacionales y estatales y en temas específicos, además de seguir cubriendo a grupos vulnerables y a los sectores de la economía con capacidad de crecer. En este contexto, es recomendable que PNUD asuma riesgos calculados, abra puertas y vuelva a incursionar en temas complejos de la agenda nacional, como los electorales, de transparencia, los conflictos, la seguridad, y la corrupción, que han demostrado tener valor agregado. Asimismo, es recomendable que el PNUD desarrolle estrategias para que el alcance de los proyectos cubra el espectro temático de los efectos del MANUD y los productos del próximo DPP, con la finalidad de que pueda efectivamente realizarse una rendición de cuentas sustantiva sobre la contribución del PNUD al logro de los efectos. También se recomienda que la organización concentre sus esfuerzos en proyectos que puedan tener impacto de largo plazo con amplia cobertura nacional o estatal e integre más los temas ambientales con los de pobreza para atender el desafío del desarrollo humano sostenible. Igualmente, se sugiere que considere el compromiso de crear herramientas que promuevan la gestión del conocimiento, alianzas con organizaciones de la sociedad civil consolidadas y la academia, así como la difusión de los resultados de los proyectos para asegurar el mayor alcance posible como criterios para la identificación de los proyectos del PNUD.

Respuesta de gestión

El PNUD en México tendrá un nuevo programa para el país alineado con las prioridades del Gobierno mexicano a partir del 2020, una vez elaborado el MANUD en conjunción con el SNU y el nuevo Gobierno federal, que comenzará su gestión en el año 2019. En materia del nuevo ciclo programático que empieza en 2020, el PNUD tomará las líneas de acción enumeradas a continuación.

| Acciones clave | Fecha de entrega / Estado | Responsable (s) |
|--|---------------------------|-----------------|
| 3.1 Extender el actual DPP al año 2019 a fin de alinear sus prioridades al Plan Nacional de Desarrollo que entrará en vigor a partir de ese año. | Fines de 2017-2018/2020 | OP |
| 3.2 Participar activamente en el proceso de formulación del nuevo MANUD , particularmente en la preparación de la teoría del cambio. | Fines de 2017-2018/2020 | OP |
| 3.2 Preparar el nuevo DPP alineado al nuevo MANUD y a las prioridades del Gobierno, con resultados priorizados en función del valor agregado del PNUD y basándose en las lecciones aprendidas y mejores prácticas del ciclo anterior. El DPP será analizado por los mecanismos corporativos de aseguramiento de la calidad en la sede del PNUD en Nueva York. | Fines de 2017-2018/2020 | OP |
| 3.3 Elaboración por el PNUD de una propuesta para apoyar el proceso electoral con insumos claros de valor agregado, a solicitud del Gobierno. | Fines de 2017-2018/2020 | OP |
| 3.4 Desarrollo por el PNUD de una estrategia de apoyo al Gobierno central y a los Gobiernos de los estados para la integración, coordinación e implementación de la Agenda 2030. | Fines de 2017-2018/2020 | OP |

Recomendación 4.

Mobilización de recursos. Diversificar las fuentes de financiamiento para tener más autonomía de gestión en la definición del próximo programa de cooperación y mejor posición estratégica respecto al Gobierno mexicano y a los demás socios estratégicos del PNUD.

En este contexto, se presenta como un reto la implementación de una estrategia para el financiamiento de la oficina en el país, que incluya una movilización de recursos con otros donantes, incluso del sector privado y, al mismo tiempo, continuar el fomento de los costos compartidos por el Gobierno, sobre todo ahora que a nivel nacional hay restricciones de presupuesto nacional.

Respuesta de gestión

La gestión del PNUD en México es autónoma e independiente a la vez que su operación descansa mayoritariamente en la movilización de recursos con el Gobierno federal. México es un país de renta media alta, miembro de la OCDE, con una situación que ha permitido al país graduarse. El modelo de negocio del PNUD en México se alinea con las resoluciones de la Junta Ejecutiva respecto a los arreglos de programación y financiación para la presencia física del PNUD en los países de renta media alta. También sigue los acuerdos internacionales que estipulan que los países contribuyan a su propio desarrollo (entre ellos la Declaración de París, la Conferencia de Doha y la Conferencia de Addis Abeba). Adicionalmente, el PNUD implementa sus programas de desarrollo sobre la base de recursos regulares y de terceras fuentes –incluyendo recursos gubernamentales, los cuales son aprobados dentro de los marcos de resultados y recursos (en los DPP) por la Junta Ejecutiva. El PNUD en México trabaja creativamente para consolidar oportunidades de colaboración, con un valor agregado específico y en temas relevantes, sin comprometer su independencia y credibilidad con diversos actores.

El Plan de Movilización de Recursos de la Oficina en México considera ampliar su base de donantes y contempla entre las posibilidades el trabajo con el sector privado y con terceros países. El PNUD-México continuará las líneas de acción mencionadas a continuación.

| Acciones clave | Fecha de entrega / Estado | Responsable (s) |
|---|----------------------------------|------------------------|
| 4.1 Implementar la estrategia de movilización de recursos elaborada por la OP en 2016. | 2016-2019/En curso | OP |
| 4.2 Mantener periódicamente discusiones con la DRLAC respecto a servicios de información sobre donantes (<i>donor intelligence</i>) para fomentar la diversificación en esta área. | 2017-2018/En curso | OP |

Recomendación 5.

Existen varias acciones a considerar por la Oficina del PNUD en México para hacer frente a los desafíos que representa ser un país graduado y superar la clasificación baja que los socios gubernamentales le otorgaron en términos de costo-efectividad, entre ellas:

- Reflexionar sobre la capacidad de respuesta de su personal técnico y administrativo a las necesidades de los proyectos y fortalecer las áreas de trabajo que están desbordadas.
- Reducir la cantidad de contratos de servicios que gestiona la oficina y que no incluyen una estrategia de salida que garantice la permanencia de ese personal en sus correspondientes instituciones de gobierno y evitar el riesgo de que la oficina en el país se posicione como una agencia de contratación.
- Definir una estrategia de atracción de talento de consultores que garantice la continuidad del capital humano experto en la oficina en el país y los proyectos, que incluya mejores términos de contratación y salarios más competitivos para garantizar que permanezcan más tiempo en sus puestos.
- Impartir cursos de inducción dirigidos al personal de los proyectos en (i) la preparación en temas administrativos y gerenciales de los proyectos del PNUD; (ii) capacitación sobre cooperación Sur-Sur y Norte-Sur sobre los temas de los proyectos; (iii) capacitación sobre la transversalización de la perspectiva de género.
- Revisar los términos de contratación del personal reclutado por el PNUD que trabaja en las instituciones gubernamentales (p.ej., CONANP, AMEXCID, etc.) para garantizarles una atención efectiva en los casos de presunto hostigamiento o acoso sexual.
- Desarrollar una estrategia de manejo de conflictos para reducir el impacto que puede tener en los proyectos las diferencias de personalidad y actitud entre el personal del PNUD, los consultores y los funcionarios gubernamentales de las instituciones contrapartes, tanto a nivel político como a nivel técnico.
- Establecer procedimientos de terminación de consultorías dilatadas que sean más efectivos y garanticen que los productos contratados van a ser entregados de manera oportuna.

Respuesta de gestión

La Oficina del PNUD en México implementa desde 2015 un plan de trabajo que operacionalmente se orienta a: 1) la mejora de la capacidad de la oficina y de los proyectos para la implementación costo-efectiva de las iniciativas, y 2) la adaptación oportuna, eficaz y eficiente de las necesidades de gestión de las contrapartes, de la oficina y del contexto en el país. El PNUD-México continuará implementado las líneas de acción expuestas a continuación.

| Acciones clave | Fecha de entrega / Estado | Responsable (s) |
|--|---------------------------|-----------------|
| 5.1 Reducir cuellos de botella en procesos administrativos clave, promoviendo el uso óptimo de las herramientas tecnológicas, para maximizar la eficiencia y disminuir los costos directos e indirectos de operación. Expandir el uso del sistema FOMS para reducir los tiempos de contratación de los proyectos. | 2017-2018/En curso | OP |
| 5.2 Continuar con el diseño efectivo de proyectos a través de los pre-PAC y PAC (comités de revisión de proyectos). | 2017-2018/En curso | OP |
| 5.3 Implementar un programa de inducción de nuevos funcionarios y personal de proyectos que favorezca una cultura institucional común y un conocimiento básico de normativa y procesos. | 2017-2018/En curso | OP |
| 5.4 Reforzar procesos de selección de consultores y generar listas de expertos multidisciplinarios de alto nivel. | 2017-2018/En curso | OP |
| 5.5 Promover la integración de los equipos de trabajo de la OP a fin de mejorar el clima laboral. | 2017-2018/En curso | OP |
| 5.6 Comunicar oportunamente a las contrapartes cambios en la normativa y, en caso necesario, que los equipos especializados acompañen los procesos de negociación según sus implicaciones. | 2017-2018/En curso | OP |
| 5.7 Continuar comunicando las políticas corporativas para atender casos de acoso y hostigamiento laboral o sexual. | 2017-2018/En curso | OP |

Recomendación 6.

Monitoreo y evaluación. Reforzar las funciones de monitoreo y evaluación del programa y de los proyectos para poder valorar cualitativamente las áreas temáticas del PNUD y propiciar con el Gobierno mexicano y las organizaciones de la sociedad civil la difusión de los resultados de los proyectos del PNUD en México. La organización ha avanzado en el tema de monitoreo y evaluación con el establecimiento de una unidad en la oficina en el país, esfuerzo que ha sido reconocido por el uso de las herramientas corporativas y el progreso en materia de gestión basada en resultados. No obstante, es recomendable que los formatos en los que se reportan los avances (parciales o finales) de cada proyecto incluyan campos para informar sobre los cuatro criterios utilizados por el PNUD en las evaluaciones (relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad) y que se apoye la elaboración de evaluaciones de impacto que midan la contribución de los resultados de los proyectos atribuibles al PNUD tomando en consideración indicadores nacionales, como la tasa de crecimiento económico del país y la reducción de la pobreza, con fines de demostrar la pertinencia de las iniciativas impulsadas por esta organización. Igualmente es recomendable que los proyectos mantengan un punto focal de monitoreo y evaluación para continuar el desarrollo de la cultura de rendición de cuentas en los proyectos.

Respuesta de gestión

En 2017, el PNUD en México fue reconocido por la Oficina de Auditoría e Investigaciones como ejemplo de mejor práctica en materia de monitoreo de proyectos, basado en el puntual seguimiento y reporte de los resultados e indicadores identificados en los documentos de proyectos. El trabajo realizado por la Oficina del PNUD en este país en materia de monitoreo, reporte y evaluación ha sido ampliamente reconocido a nivel corporativo, siendo invitado a participar en los proyectos piloto de las herramientas corporativas para monitoreo y evaluación (Corporate System, PQA, IRRF, IWP, etc.) e incidiendo en el diseño e implementación de las mismas. Desde 2012, el PNUD en México ha sido calificado por quinto año consecutivo como una de las cinco mejores oficinas a nivel mundial en materia de reporte de resultados, específicamente en el ROAR. En 2016, este reporte obtuvo el primer lugar a nivel de América Latina y el Caribe y el tercer lugar a nivel mundial. La manera en la que la Oficina del PNUD en México presenta la información en materia de resultados alcanzados anualmente ha influido en la estructura del ROAR y en el tipo de información solicitada a nivel corporativo.

El PNUD en México analiza los resultados intermedios y busca estrategias para mejorarlos sistemáticamente. La difusión de resultados se hace mediante informes de labores desde 2012, la actualización de la página del PNUD en México y una sólida presencia en prensa y redes sociales.

Las cuatro dimensiones evaluativas de relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad son incluidas en las evaluaciones intermedias y finales de los proyectos. En cuanto a los formatos que se sugiere modificar, cabe mencionar que son formatos corporativos y que el PNUD-México cumple cabalmente con los lineamientos específicos para utilizarlos. La inclusión de las cuatro dimensiones sugeridas necesitaría ser retomada a nivel corporativo y rebasa la atribución de la oficina en el país.

El PNUD-México gestiona y da acompañamiento, además, a las evaluaciones externas comprometidas en el plan de evaluación, cumpliendo al 2017 a cabalidad con las evaluaciones planeadas. Actualmente se cuenta con 12 puntos focales de monitoreo y evaluación, que son responsables de un proyecto cada uno. Se creó además una red interna de MyE compuesta por dichos puntos focales, que intercambian información.

| Acciones clave | Fecha de entrega / Estado | Responsable (s) |
|--|---------------------------|-----------------|
| 6.1 Gestión basada en resultados . | 2017-2018/En curso | OP |
| 6.2 Mejor práctica reconocida por la OAI en materia de monitoreo de resultados y seguimiento de indicadores continuada. | 2017-2018/En curso | OP |
| 6.3 Excelencia en el reporte orientado a los resultados manteniendo la calificación del PNUD-México en los primeros lugares mundiales del ROAR. | 2017-2018/En curso | OP |
| 6.4 Finalizar con las evaluaciones correspondientes al actual ciclo programático del DPP. | 2017-2018/En curso | OP |

Recomendación 7.

Área de medio ambiente. Ser más firme en la promoción de la agenda ambiental de manera que esté integrada con la inclusión social y económica, frente a la disminución relativa del interés del Gobierno mexicano en los años recientes, aprovechando el valor agregado de su experiencia y trabajo únicos y la disponibilidad de un presupuesto importante en temas ambientales, de manejo de riesgos y desastres, y cambio climático. La contribución del PNUD puede potencializarse en el caso de: (i) la planeación central (y no solo en áreas muestra) para transitar hacia una economía verde en todos los sectores económicos; (ii) la implementación (aterrizaje) de estrategias de adaptación de la sociedad y del Gobierno en general al cambio climático; (iii) la implementación de esquemas factibles para el manejo de residuos domésticos e industriales en todo el país, entre otros temas; y (iv) la promoción a nivel nacional del vínculo entre medioambiente y pobreza multidimensional. En el área ambiental, el PNUD tiene la oportunidad de convertirse en un actor clave para dar continuidad a la política ambiental más allá de los cambios de administración y de las contingencias económicas, ser pilar de la política de Estado y apoyar en algunas áreas la memoria institucional de largo plazo en México. Asimismo, puede impulsar la profesionalización del sector público y privado en temas ambientales, de cambio climático y manejo de riesgos de desastre. Más allá de fortalecer las capacidades personales, PNUD puede apoyar al diseño de un esquema de perfiles de puestos en estos temas, de tal forma que se establezcan mecanismos más permanentes, continuos y automatizados para formar nuevas generaciones de expertos.

Respuesta de gestión

El Gobierno mexicano ha tenido un importante protagonismo en el impulso de temas específicos de la agenda ambiental en los cuales la Oficina del PNUD en el país ha provisto conocimiento especializado y apoyo sustantivo concreto con óptimos resultados.

El cambio hacia la construcción de la resiliencia, el manejo sustentable de los recursos y la reversión de la degradación ambiental en México ha avanzado por medio de la colaboración con los Gobiernos locales y federal y, en especial, a través de la colaboración efectiva con contrapartes como la SEMARNAT, la CONAFOR, la CONANP, la CONABIO, el INECC y las Secretarías de la CICC; organismos internacionales (FAO, BM, BID y GIZ), sectores industriales y las OSC. Con el Gobierno federal se dieron esquemas de cooperación en el marco de sus programas a fin de generar mecanismos habilitadores para el desarrollo económico sustentable e incorporar estándares, criterios, metodologías e indicadores de planificación verde. El PNUD-México continuará implementando efectivamente las líneas de acción descritas a continuación.

| Acciones clave | Fecha de entrega / Estado | Responsable (s) |
|--|---------------------------|-----------------|
| 7.1 Mejorar la implementación de procesos administrativos para proyectos de medio ambiente. | 2017-2018/En curso | OP |
| 7.2 Integrar la perspectiva ambiental en forma multidimensional y dentro de la teoría del cambio del nuevo DPP. | 2017-2018/En curso | OP |
| 7.3 Fortalecer las capacidades de los estados más vulnerables a través del apoyo a la incorporación de los ODS en sus planes de desarrollo. | 2017-2018/En curso | OP |
| 7.4 Implementar de manera efectiva los estándares corporativos ambientales y sociales en las evaluaciones de pre-PAC. | 2017-2018/En curso | OP |

Recomendación 8.

Cooperación Sur-Sur y triangular. Continuar siendo un aliado importante en la sistematización, promoción y difusión de las buenas prácticas de política pública a través de estos tipos de cooperación, aprovechando la capacidad del PNUD en esta materia a nivel internacional, para poder seguir contribuyendo al posicionamiento de México como cooperante internacional y conectarlo más con el mundo. El tema de la cooperación Sur-Sur y triangular ha representado grandes aportes para el PNUD y continúa siendo un área de trabajo relevante para el Gobierno mexicano.

Respuesta de gestión

Se toma nota respecto a la recomendación 8. El PNUD-México implementará efectivamente las líneas de acción descritas a continuación.

| Acciones clave | Fecha de entrega / Estado | Responsable (s) |
|--|---------------------------|-----------------|
| 8.1 Desarrollar estrategias y capacidades en el personal para identificar, sistematizar y difundir el conjunto de productos del conocimiento de la cartera programática que reflejen experiencias exitosas del PNUD en México y que puedan servir de base en la promoción de la cooperación del país. | 2017-2018/En curso | OP |
| 8.2 Desarrollar propuestas concretas de mejores prácticas o productos del conocimiento que puedan suscitar interés para que el Gobierno las promueva a través de CSS (tales como el PDP que actualmente el Gobierno mexicano ha compartido con Ecuador) | 2017-2018/En curso | OP |
| 8.3 Incorporar la CSS como estrategia para hacer operativos los resultados dentro del nuevo DPP. | 2017-2018/En curso | OP |

Recomendación 9.

Género. Abordar el tema de igualdad de género tomando estratégicamente en consideración el diseño y la implementación de proyectos específicos, además de la transversalización, de manera que reflejen la importancia fundamental de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Para el abordaje del tema de género se recomienda de manera específica: actualizar la estrategia de género para la oficina del PNUD a fin de adecuarla a la nueva política de sello de género vigente en la organización y para implementar una política sobre igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres tanto en su propia oficina como en las contrapartes de los proyectos; mantener el tema de género en el discurso del representante residente, para que el Gobierno vea el valor agregado y lo coloque en la agenda nacional, contribuyendo así al posicionamiento del PNUD en esta materia; y elaborar una estrategia de género documentada y basada en un diagnóstico para preparar la transición desde los ODM hacia los ODS. Una estrategia de género y ODS representa una ventana de oportunidades para el PNUD.

Respuesta de gestión

La atención estratégica al tema de igualdad de género implica que el tema de género se transversaliza en el portafolio programático, buscando oportunidades de colaboración con actores relevantes y visibilizando temas como la participación política y el empoderamiento económico de las mujeres. Se exploran nuevos componentes de género para futuras colaboraciones.

La oficina de México cuenta con una Estrategia de Género que se encuentra en implementación.

| Acciones clave | Fecha de entrega / Estado | Responsable (s) |
|--|---------------------------|-----------------|
| 9.1 Implementar la estrategia interna de género para mejorar la transversalización del tema. | 2017-2018//En curso | OP |
| 9.2 Transversalizar de manera integrada el tema de género en la promoción de los ODS a nivel central y de los Gobiernos de los estados. | 2017-2018/En curso | OP |

Recomendación 10.

Entorno internacional. Prestar especial atención a los cambios de la agenda internacional para el desarrollo, producto de cambios sociopolíticos en la región, que pueden llevar a cambios importantes en la política de cooperación internacional en temas cruciales de la agenda del PNUD, como el cambio climático, los derechos humanos, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. De particular importancia para México son los eventuales cambios en la política migratoria de los Estados Unidos de América, que pueden tener consecuencias en términos del desempleo y la criminalidad del país. Igualmente, las variaciones por políticas proteccionistas de mercado pueden impactar negativamente el intercambio comercial, lo cual afectaría la actividad económica en México, lo que, a su vez, reduciría la recaudación fiscal y los ingresos públicos. Ello representa un alto riesgo para el financiamiento de proyectos con el PNUD. También existe un riesgo creciente para la cooperación en temas económicos debido a la renegociación de los acuerdos de libre comercio con Norteamérica y América Latina y el Caribe. En este contexto, es particularmente importante velar por la implementación del Acuerdo de Colaboración con USAID para ejecutar un programa con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y con la Secretaría de la Función Pública (SFP), para apoyar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en México a través de prácticas de gobierno abierto, participación ciudadana y fortalecimiento de la transparencia.

Respuesta de gestión

El proyecto de USAID e INAI ya está en operación y busca mejorar las prácticas de gobierno ciudadano y fortalecimiento de la transparencia. .

| Acciones clave | Fecha de entrega / Estado | Responsable (s) |
|--|----------------------------------|------------------------|
| 10.1 Implementar el proyecto de gobierno abierto | 2017-2019/En curso | OP |

ANEXOS

Disponible en línea: <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/8474>

Anexo 1. Visión conjunta del país

Anexo 2. Cuadro de resultados del programa para el país y estatus de indicadores

Anexo 3. Documentos consultados



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Oficina Independiente de Evaluación
220 East 42nd Street, New York, NY 10017 USA
Tel.: (646) 781-4200 Fax: (646) 781-4213
www.undp.org/evaluation

 /UNDP_Evaluation

 /ieoundp

 /evaluationoffice