****

|  |
| --- |
|  |
| **Evaluación de efectos definida en el marco programático actual de PNUD**  **México 2008-2012**  **Efectos 1, 2, 3, 4, 5 y 7.** |
|  |

**Informe Final (No citar ni reproducir)**

**Equipo Evaluador**

**Dr. Carlos Sojo, Coordinador**

**Dra. Melba Falck**

**Dr. José Luis León-Manríquez**

**Dr. Juan José Ramírez**

**Mtra. Edith Olivares Ferreto**

**Mtro. Santiago Aceves**

**Mayo 23, 2013**

Contenido

[I. Introducción 5](#_Toc357094456)

[Consideraciones generales y metodológicas 5](#_Toc357094457)

[II. Contexto nacional: Pobreza y competitividad (2008-2012) 9](#_Toc357094458)

[2.1. Pobrezas y bienestares 10](#_Toc357094459)

[2.2. Competitividad; crecimiento y trabajo 13](#_Toc357094460)

[2.3. PNUD y el apoyo al combate a la pobreza y la competitividad en México. 15](#_Toc357094461)

[III. Efecto 1: Políticas Públicas y sociedad mexicana responden a los desafíos de los ODM, del Desarrollo Humano y la Responsabilidad Social 19](#_Toc357094462)

[3.1. Contexto: El Desarrollo Humano y su medición 19](#_Toc357094463)

[3.2. Informe del proyecto evaluado a profundidad: Desarrollo Humano y Políticas Públicas 23](#_Toc357094464)

[3.2.1. Efectos tangibles e intangibles 25](#_Toc357094465)

[3.2.2. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora 25](#_Toc357094466)

[3.3. Valoración global del efecto 1 26](#_Toc357094467)

[3.3.1. Efectos tangibles e intangibles 34](#_Toc357094468)

[3.3.2. Recomendaciones de mejora 37](#_Toc357094469)

[IV. Efecto 2: Se formulan y aplican políticas para el avance hacia una economía con competitividad social 39](#_Toc357094470)

[4.1. El contexto general: Competitividad social en México 39](#_Toc357094471)

[4.2. El PNUD y la competitividad social en México 42](#_Toc357094473)

[4.3. Resultados en torno al efecto 2 del Programa para la Certificación de Procesos Especiales para Impulsar la Integración de PYMES en el Sector Aeroespacial 45](#_Toc357094474)

[4.3.1 Evaluación de los resultados del proyecto en torno a los ejes del efecto 2 45](#_Toc357094475)

[4.3.2. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora 47](#_Toc357094476)

[4.4. Valoración global del efecto 2 48](#_Toc357094477)

[4.4.1. Evaluación de los resultados de los proyectos en torno al efecto 2 49](#_Toc357094478)

[4.4.2. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora 51](#_Toc357094479)

[V. Efecto 3. Se generalizan cadenas y procesos productivos sustentables para el desarrollo económico incluyente 55](#_Toc357094480)

[5.1. El contexto general 55](#_Toc357094481)

[5.2. El desempeño del PDP-PNUD 58](#_Toc357094483)

[5.2.1. Resultados Tangibles e Intangibles 59](#_Toc357094484)

[5.3. Valoración general del efecto 72](#_Toc357094485)

[VI. Efecto 4: México se consolida como oferente de cooperación 77](#_Toc357094486)

[6.1. Contexto: la cooperación internacional de México y su evolución en Centroamérica 77](#_Toc357094487)

[6.1.1. El Plan Puebla – Panamá (PPP). Diseño, expectativas, logros y limitaciones 78](#_Toc357094488)

[6.2. Informe de proyectos evaluados a profundidad: Proyecto de Asistencia Técnica para la Preparación e Instrumentación de los Proyectos Integrales del Programa de Desarrollo Sustentable del Sur-Sureste, en el marco del Plan Puebla Panamá. 84](#_Toc357094489)

[6.2.1. Efectos tangibles e intangibles 86](#_Toc357094490)

[6.2.2. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora 87](#_Toc357094491)

[6.3. Valoración global del Efecto 4 88](#_Toc357094492)

[VII. Efecto 5: Eficacia de las políticas públicas de cohesión y protección incrementada 90](#_Toc357094493)

[7.1. Contexto 90](#_Toc357094494)

[7.2. Informe de proyectos evaluados a profundidad 93](#_Toc357094495)

[7.2.1. Proyecto de cooperación para desarrollar herramientas de focalización y para medir y dar seguimiento al grado de inseguridad alimentaria en la población beneficiaria de la EIASA (0083495: Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria) 93](#_Toc357094496)

[7.2.2. Levantamiento de Información y Evaluación de Programas de Trabajo, Productivo y Social. 96](#_Toc357094497)

[7.3. Valoración global del efecto 5 98](#_Toc357094498)

[7.3.1. Efectos tangibles e intangibles 99](#_Toc357094499)

[7.3.2. Recomendaciones de mejora 100](#_Toc357094500)

[VIII. Efecto 7: Fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales de adaptación y mitigación del cambio climático y de prevención de riesgos de desastres 102](#_Toc357094501)

[8.1. Contexto: los riesgos de desastre en el Sureste de México 102](#_Toc357094502)

[8.1.1. Sismos y temblores 102](#_Toc357094503)

[8.1.2. Erupciones volcánicas 104](#_Toc357094504)

[8.1.3. Huracanes-inundaciones 104](#_Toc357094505)

[8.2. Informe de proyectos evaluados a profundidad: Manejo Integral de Riesgos de Desastre en el Sureste de México (PMR) 105](#_Toc357094506)

[8.2.1. Efectos tangibles e intangibles 107](#_Toc357094507)

[8.2.2. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora 108](#_Toc357094508)

[8.3. Valoración global del Efecto 7 109](#_Toc357094509)

[IX. Evaluación de incidencia sobre políticas públicas 111](#_Toc357094510)

[X. Valoración general 115](#_Toc357094511)

[Referencias bibliográficas 118](#_Toc357094512)

[Otros documentos consultados 121](#_Toc357094513)

[Entrevistas realizadas 124](#_Toc357094514)

[Anexo 1: Indicadores para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, México. 1995-2010 128](#_Toc357094515)

[Anexo 2: Matriz de evaluación de proyectos por Efecto 138](#_Toc357094516)

# I. Introducción

# Consideraciones generales y metodológicas

Este documento constituye el informe final de la evaluación de los efectos del Área de Reducción de la Pobreza y Competitividad Productiva (ARPCP) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) México, durante el período de ejecución 2008-2012. Contiene los resultados puntuales de las evaluaciones para cada uno de los efectos. La entrega se complementa con matrices de análisis por proyecto, un marco evaluativo de la incidencia a nivel de los proyectos y una valoración integral del área programática bajo análisis.

De acuerdo con los Términos de Referencia (TORS), los resultados a evaluarse son:

*Resultado 1: Políticas Públicas y sociedad mexicanas responden a los desafíos de los ODM, del Desarrollo Humano y de la Responsabilidad Social.*

*Resultado 2: Se definen e implementan políticas de largo plazo con enfoque de competitividad social*

*Resultado 3: Se generalizan cadenas y procesos productivos sustentables para el desarrollo económico incluyente*

*Resultado 4: México se consolida como oferente de cooperación*

*Resultado 5: Eficacia de las políticas públicas de cohesión y protección incrementada*

*Resultado 7: Fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales de adaptación y mitigación del cambio climático y de prevención de riesgos de desastres*

El objetivo descrito en los términos de referencia enuncia al menos cuatro productos esperados con el desarrollo de la evaluación. A la letra el objetivo se propone:

*Documentar y valorar la contribución del PNUD México a los efectos 1,2,3,4 y 5 del Marco Programático de México desde el comienzo del programa del PNUD en México actual (2008) hasta la fecha con el fin de identificar avances en los productos esperados y contribuciones a los efectos esperados, igualmente identificar factores que potencian o limitan el logro de los mismos, así como relevancia, eficacia, eficiencia y perspectivas acerca de la sostenibilidad. La evaluación deberá:*

* *Analizar el vínculo y la contribución de los proyectos y actividades asociadas en los efectos esperados.*
* *A partir del análisis se espera que se elabore una evaluación de la contribución y avance, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones. La evaluación debe proveer evidencia para apoyar la rendición de cuentas de los programas y proyectos del PNUD y generar el conocimiento para poderlos aplicar más eficazmente.*
* *La evaluación debe producir recomendaciones que servirán para: lograr un mayor alcance de los efectos esperados; asegurar la sustentabilidad de los cambios positivos que se hayan obtenido; y mejorar los programas futuros del área de Reducción de la Pobreza y Competitividad del Programa de país.*

Considerando el diseño del programa, esta evaluación procurará establecer el grado en que los resultados esperados han sido alcanzados entre 2008 y el primer semestre de 2012. En esa misma perspectiva, identificará los aportes específicos del programa del PNUD a los efectos alcanzados en el contexto de otras contribuciones posibles por parte de otros actores del desarrollo.

En segundo lugar se propone identificar factores que han coadyuvado, potenciado y limitado el logro de los efectos de modo que se aporte información para lograr un mayor alcance de los efectos esperados, así como asegurar la sustentabilidad de los cambios logrados y mejorar los programas que en el futuro implementará el Área de Reducción de la Pobreza y Competitividad del Programa de país.

Con base en estos elementos, la definición del nuevo programa deberá corresponder con las prioridades fijadas en la estrategia de salida y los principios de apropiación y alineamiento que deben orientar la gestión del Programa para garantizar su sostenibilidad.

En cuarto lugar, se analizan resultados en gestión del conocimiento; es decir, examinando el grado en que la experiencia del programa, en relación con los resultados objeto de la evaluación, proporcionan información relevante a los actores del desarrollo y facilitan la identificación de buenas prácticas o lecciones aprendidas útiles para el diseño de nuevas intervenciones.

El proceso de evaluación se centra en la Prioridad/Objetivos Nacionales 1, 2 y 3 establecidos en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDAF, México 2008-2012.

El Objetivo Nacional 1 establece como propósito “Reducir la pobreza y la desigualdad mediante un desarrollo económico competitivo, sustentable y equitativo, que genere mayores oportunidades de trabajo sin poner en riesgo al medio ambiente".

Los efectos directos del UNDAF son:

*Potenciamiento de oportunidades de empleo a partir del desarrollo de capacidades institucionales y personales.*

*Promoción de políticas y acciones orientadas a mejorar la calidad del empleo.*

*Propiciar crecimiento basada en mejoras de equidad (subjetiva y regional) y sostenibilidad ambiental.*

A partir de ello, se destacan los siguientes efectos directos comprometidos por el PNUD.

*Políticas y compromisos sociales orientados por el cumplimiento de los ODM, promover el desarrollo humano y la responsabilidad social.*

*Políticas que promueven una economía con competitividad social.*

*Se generalizan cadenas y procesos productivos sostenibles.*

*Se consolida la posición de México como oferente de cooperación internacional.*

En cuanto al Objetivo nacional 2, se define la necesidad de "Garantizar el pleno ejercicio equitativo y universal de los derechos económicos, sociales y culturales". Para alcanzarlo se propone como efecto del UNDAF, fortalecimiento de la capacidades institucionales, sociales y personales para:

*Promover los derechos humanos.*

*Asegurar el acceso a servicios sociales de calidad.*

*Reducir las desigualdades sociales*

El PNUD compromete su gestión en el logro de tales cometidos, procurando el efecto 5 del UNDAF que a la letra establece:

*5. Mayor eficacia de las políticas públicas de cohesión y protección social*

Además, se ha indicado que el área programática de Reducción de la Pobreza y Competitividad Productiva comparte con el área de Desarrollo Sostenible el efecto de Gestión del riesgo (efecto 7 del UNDAF) que corresponde al Objetivo Nacional 3, que se define de la siguiente forma: "Garantizar el disfrute de un ambiente sano y productivo, la conservación del patrimonio natural y la participación en los procesos de desarrollo basados en el aprovechamiento sostenible y equitativo de los recursos naturales".

La evaluación de efectos se realiza sobre la base de la revisión de material documental y entrevistas semiestructuradas a una amplia lista de personas involucradas en la gestión de los proyectos asociados con cada uno de los efectos. En cada caso se realizó un análisis del contexto nacional y específico a cada uno de los efectos a fin de localizar los principales desafíos y propiciar el mejor reconocimiento de los cambios acaecidos en el período de análisis. Debe tenerse en consideración que, aún cuando no se trata de una evaluación de proyectos, el ejercicio parte necesariamente de la ponderación de los proyectos asociados a cada efecto, especialmente de los definidos como análisis de caso a profundidad. Tales proyectos son de naturaleza diferente por lo que la aproximación analítica y el grado de evaluabilidad de los efectos a partir de los proyectos es diferencial. En algunos casos se trata de proyectos de investigación, como en el caso de los informes de desarrollo humano, cuya utilidad instrumental y sustantiva es en mucho ajena a los usos prácticos que puedan darle terceras personas o instituciones. En otros casos se trata de proyectos relacionados directamente con la prestación de servicios concretos a empresas, como el caso de Desarrollo de Proveedores, lo que permite una evaluación muy precisa basada en la contrastación de la situación entre el grupo intervenido y el grupo control. En algunos casos los efectos están asociados a un solo proyecto, en otros casos un solo efecto se pretende alcanzar con la conjunción de varios proyectos. Por otro lado, si bien todos los efectos son susceptibles de monitorearse en un horizonte temporal de mediano y largo plazo, algunos proyectos tienen marcos de ejecución temporal mucho más cortos con lo que su efecto específico se puede identificar de mejor manera. Es decir, algunos proyectos tienen un efecto acotado a su duración específica (en tanto entregan servicios que tienen un impacto) otros se proyectan más allá del cumplimiento de sus objetivos puntuales. Lo mismo es atinente a la dimensión territorial, dado que no todos los proyectos tienen posibilidades de expresión socio espacial. Estas características obligan a que, dentro de un método común, existan diferencias sustanciales en la exploración de la contribución de los distintos proyectos al efecto con que se relacionan.

El trabajo de evaluación se ha visto ampliamente facilitado por el apoyo del personal del Área, cuyo director, Ernesto Treviño, no solamente proporcionó facilidades técnicas y documentales, sino importantes reflexiones a lo largo de distintas conversaciones con miembros del equipo evaluador. Especial agradecimiento a Anwar Suárez, Gerente del Área de Reducción de la Pobreza y Competitividad Productiva del PNUD, Elba Demerutis, Gerente, y Alma González, Asistente, por su amplio respaldo a lo largo del proceso de evaluación y en la identificación y localización de contactos clave entre los informantes seleccionados, en una coyuntura compleja debido al cambio de administración nacional y al consecuente movimiento de autoridades y contrapartes responsables.

Como es de rigor reconocer, las omisiones y errores que puedan encontrarse en este informe solo competen a sus autores.

México D.F.; Guadalajara, Jal. y San José, Costa Rica

Abril de 2013

# II. Contexto nacional: Pobreza y competitividad (2008-2012)

Pese a los evidentes desafíos de inclusión social y reducción de las asimetrías económicas y de bienestar al interior del país, a primera vista México se presenta como un país líder a escala global en competitividad y combate a la pobreza. En cuanto a la primera dimensión, el país dispone de una envidiable situación geográfica, debido a su insuperable cercanía y sus múltiples vinculaciones con la principal economía mundial. En cuanto a la pobreza, las acciones impulsadas desde la creación del PRONASOL, PROGRESA y luego Oportunidades, han sido consideradas por organismos internacionales como iniciativas ejemplares y replicables a escala global tanto técnicamente, como conceptualmente. Lo anterior, son condiciones que no han estado sometidas a trastornos políticos derivados de los cambios de gobierno, lo que refleja un grado de sostenibilidad y permanencia que también resulta destacable.

Esta evaluación abarca un período complejo en el desarrollo socioeconómico del país. Coincide con la peor crisis económica que los Estados Unidos haya experimentado en el período de la segunda post guerra y México, de acuerdo con los análisis de la CEPAL, fue el país latinoamericano más perjudicado por dicha crisis. Prácticamente todas las actividades económicas fueron afectadas: el sistema financiero; la demanda de productos mexicanos; la oferta de empleos a los emigrantes laborales; las inversiones directas en el país y, por supuesto, el flujo de remesas de los mexicanos en Estados Unidos. Indirectamente, los menores ingresos relativos de las familias dependientes de las remesas, junto con la disminución de la emigración, presionaron negativamente los niveles de pobreza y desempleo. Se trata, por tanto, de un período atípico, caracterizado por la recesión económica y una recuperación lenta aunque sostenida.

En el plano social, estos años han sido testigos de un escalamiento de la violencia derivada de la actividad narco-criminal y sus encadenamientos con la redes de delincuencia común. Aunque es difícil aislar el impacto socio-económico de la violencia, es evidente que tiene claras consecuencias en decisiones de inversión, dinamismo económico en extensas zonas del territorio nacional y, por supuesto, bienestar y oportunidades para la población.

Para evaluar los efectos de la contribución del Programa de Reducción de la Pobreza y Competitividad del PNUD en México, es necesario pasar revista a la evolución reciente de indicadores clave de bienestar social y crecimiento económico, que de manera suscinta, permiten una valoración macro de la situación y las tendencias dominantes.

## 2.1. Pobrezas y bienestares

Para observadores externos, el caso mexicano en materia de reducción de la pobreza es variopinto. Muestra en primer lugar un notable progreso en tecnologías de política social, con programas considerados a escala internacional como buenas prácticas y modelos de gestión. Es el caso del Programa Oportunidades (antes Progresa) considerada iniciativa inspiradora de la expansión global de los programas de transferencia condicionada de efectivo (CCT por sus siglas en inglés) (Aber y Rawlings, 2011).

Al mismo tiempo destaca una notable insuficiencia de información actualizada sobre la evolución de la pobreza (básicamente debido a que la medición nacional no se realiza sobre bases anuales) y en el agregado de datos disponibles tampoco es evidente una tendencia sostenida a la disminución.

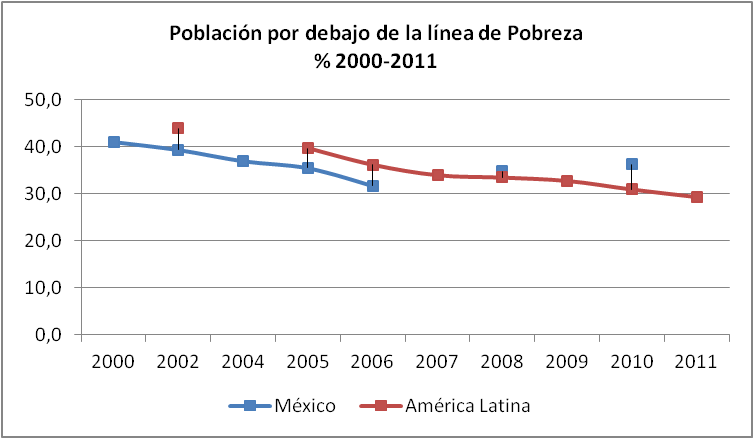
Como se puede observar en la serie de datos del período que abarca el curso del Siglo XXI, a partir de 2008, las tendencias de México, tanto en lo que concierne a la reducción de la indigencia como a la reducción de la pobreza total, contrastan con la evolución de América Latina. Entre el 2002 y el 2010 la indigencia en México era 7 puntos porcentuales inferior al promedio de la región, situación que para el 2010 ya se había revertido superando en 1,2 puntos porcentuales la media de la región.

Gráfico 1

Fuente : CEPALSTAT. Consulta 4 de abril de 2013.

En cuanto a la pobreza total, los datos revelan en general una menor distancia del promedio regional, lo cual demuestra la mayor efectividad de los programas públicos de México en el combate de la pobreza extrema -algo relativo a la eficacia de la selectividad-. Al principio del período la ventaja de México sobre la media latinoamericana era de 4.5 puntos porcentuales, con una proporción de 39,4% de población en condición de pobreza en México. Pero aún cuando se ha logrado una disminución significativa al alcanzar 36,3% en el año 2010 -para una reducción de 2,9 puntos porcentuales- el ritmo ha sido menor que la reducción promedio de América Latina, misma que bajó el porcentaje de población en condición de pobreza en 12,9 puntos porcentuales durante el mismo período.

Gráfico 2



Fuente : CEPALSTAT. Consulta 4 de abril de 2013.

Estos resultados pudieron haber sido más dramáticos, pues los informes oficiales señalan que estas tendencias han sido contemporáneas con esfuerzos contra cíclicos de fortalecimiento de los programas sociales. Merced a un crecimiento de la inversión social superior al 60% entre 2007 y 2012, el ejecutivo federal logró incrementar las prestaciones y la cobertura de los programas de asistencia social alcanzando a 6.5 millones de familias, lo que representó un aumento de 30% en la cobertura de Oportunidades durante el sexenio.

Si se analiza la evolución del Índice de Desarrollo Humano, que constituye una medida síntesis del bienestar, se observa que la situación de México corresponde con las tendencias observadas a nivel global en cuanto a mejoramiento relativo durante el período 2000 al 2012. El país, ubicado en el grupo de desarrollo humano alto, ha logrado mantenerse con valores del índice superiores a los promedios para el grupo de desarrollo humano alto y para América Latina. No obstante conviene observar que la distancia relativa en ambos casos ha disminuido ligeramente en contra de la ventaja de México. Así, en puntos del índice pasó de 28 a 17 en relación con el grupo de desarrollo humano alto y de 40 a 34 en relación con el promedio de América Latina entre 2000 y 2012.

Gráfico 3

Fuente: PNUD. Accesado el 25 de febrero de 2013. Consultado el 8 de abril de 2013. http://hdr.undp.org

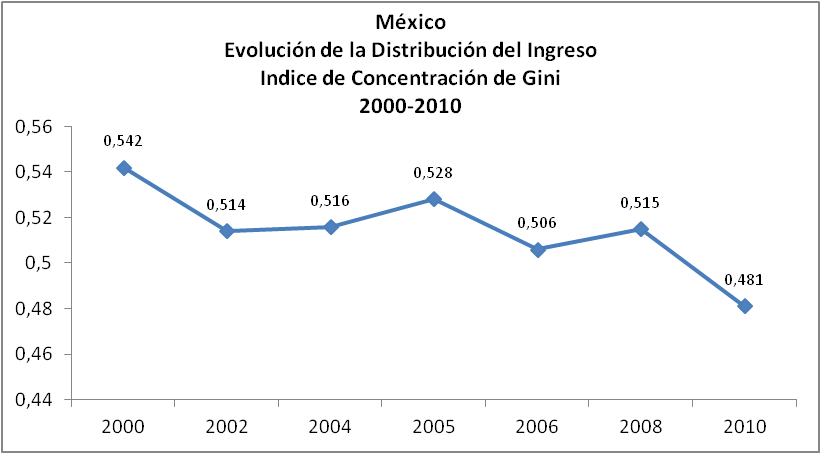
Aunque es relevante la contención del empobrecimiento que pueda estar asociado a los efectos de la inversión social, por una parte, y la tendencia positiva del índice de desarrollo humano a lo largo de más de una década, por la otra, es muy relevante la mejoría observada en la distribución del ingreso.

En consonancia con un momento distributivo que se observa en América Latina y que contrasta con el período acaparador (para usar los términos de Tilly) que se observa en las principales economías del mundo, en México, medida por medio del índice de concentración de Gini (donde el valor 1 es máxima inequidad), se observa una reducción sostenida desde 0,542 en el año 2000 a 0,481 en el 2010.

De acuerdo con Jusidman (2009) está disminución puede estar asociada al peso de las remesas familiares de emigrantes laborales al exterior y a la diversificación de fuentes de trabajo en el medio rural. Con todo, la autora recuerda que la situación es más grave de lo reportado debido al subregistro de ingresos de los grupos más ricos de la población, lo que es una característica común de la medición de ingresos derivada de encuestas de hogares en América Latina.

Cortés (2013) reconoce la mejora distributiva, pero recuerda que los niveles de 2010 corresponden a los niveles de 26 años atrás (1984) y advierte una tendencia, observada en un período de treinta años -(desde la década de los ochenta)-, a mejoras de equidad durante períodos de crisis económica, lo que en otros términos muestra la baja capacidad distributiva de los ciclos dinámicos de la economía.

Gráfico 4



Fuente: CEPALSTAT. Consulta 4 de abril de 2013.

En síntesis, en materia de pobrezas y bienestares, los datos de la primera década del siglo XXI muestran un período en general distributivo con mejoras en la condición de pobreza y la equidad de ingresos entre la población, lo que en general contribuye y concuerda con un período positivo de aumento en los niveles de desarrollo humano. No conviene, en todo caso, dejar de establecer que los niveles de privación de México, especialmente pobreza, son en términos generales altos en contraste con el resto de América Latina.

## 2.2. Competitividad; crecimiento y trabajo

México dispone de una ubicación geográfica estratégica, de una reserva envidiable de recursos naturales, especialmente petróleo, dimensiones continentales en territorio y población, todo lo cual se traduce en ventajas competitivas diversas y un potencial significativo para la expansión productiva y la atracción de inversiones. Por ello, es comprensible una evolución positiva en los indicadores de competitividad global.

Tomando en cuenta el más usual de tales indicadores, el Índice de Competitividad Global que calcula el Foro Económico Mundial, México ocupa en 2013 la posición 53 entre 144 países (ganando 5 lugares en relación con la medición anterior) y consolidando una "tendencia positiva", superado solo por tres países latinoamericanos: Chile (33), Panamá (40) y Brasil (48).

El GCI, por sus siglas en inglés, distingues tres dimensiones: La primera, requerimientos básicos donde México destaca en cuanto al ambiente macroeconómico (posición 40) pero se encuentra muy bajo en el componente institucional (posición 90) debido a los altos costos que impone la falta de seguridad y la poca confianza de los empresarios en los políticos. Tampoco es buena la ubicación relativa en cuanto a salud y educación primaria (posición 68). En cuanto a la segunda dimensión, promotores de eficiencia, el punto alto es claramente tamaño de mercado (posición 12) pero en contraste con el componente de eficiencia del mercado laboral, donde el país se ubica en la posición 102 a causa, según el informe, de la rigidez para contrataciones y despidos y la muy baja participación de las mujeres en la economía. Los factores de sofisticación e innovación, la tercera dimensión del CGI, presenta una situación más favorable donde el país se ubica en las posiciones 44 y 56. De todo ello, se coligen dos debilidades notables en la calidad competitiva de México de acuerdo con la medición del Foro Económico Mundial: las del mercado laboral y las del marco institucional.[[1]](#footnote-1)

El PNUD ha formulado un indicador integrado de competitividad social, que procura abarcar elementos relacionados con el desarrollo humano. Objeto de mayor análisis en el documento el ICS busca una medición que integre la "capacidad de generación de bienestar de los hogares a través de empleo". El indicador está compuesto de tres subíndices: el de acceso a la salud por medio del trabajo en cualquier tipo de prestación, bien sea pública o privada; el de acceso a la educación que integra una variable de prevalencia del trabajo infantil a los años promedio de educación; y el subíndice de ingreso y prestaciones laborales. Los datos se computan tanto a nivel nacional como de las 32 entidades de la Federación de modo que se dispone de una visión no sólo de la situación nacional, sino también de las asimetrías de competitividad social que existen en el país.

A nivel nacional el ICS aumentó 2,37% entre 2005 y 2010 y registró un aumento adicional de 1,37% entre 2010 y 2011. Para el año 2011, los extremos del ICS están en los Estados de Nuevo León y Chiapas. Estas distancias se mantienen en el subíndice de acceso a la salud, pero varían en los otros dos. En el de educación, los extremos están en el Distrito Federal y Chiapas, mientras que en el de ingreso y prestaciones laborales la mejor situación se observa en el Estado de Coahuila y la más desfavorable en Guerrero.

Ambas mediciones advierten la importancia de calificar la calidad del desempeño económico del país a partir de indicadores de contexto institucional y desempeño social. Ambos proyectan desafíos pendientes para el país en esta materia que quedan bien caracterizados en la siguiente gráfica. Por una parte la evolución del Ingreso Nacional Disponible, IND, revela tanto la caída de la crisis como la recuperación posterior al 2010, aproximándose a los niveles de la pre-crisis (US$9640 en 2007, contra US$ 9240 en 2011). Pero también deja ver el grado en que no se producen variaciones positivas contemporáneas en indicadores de calidad del mercado de trabajo. Vemos cómo, en el ciclo de crecimiento 2000 al 2006 la fracción de empleo urbano que puede denominarse informal, evoluciona de manera oscilatoria y solo en los dos últimos años, 2010 y 2011, parece reducirse en correspondencia con el mayor dinamismo de la economía. De modo que es claramente justificada toda la atención posible a la calidad del empleo como instrumento principal del progreso en el desarrollo humano y como un resultado complejo, no automático, del dinamismo de la economía.

Gráfico 5

La mejora sustancial del Desarrollo Humano en México depende de la transformación productiva del país de manera que sea capaz de crear más empleos formales de alta calidad. Esto está asociado a un plan de largo plazo para el desarrollo de las actividades económicas, dejando aulatinamente aquellas de extracción de materias primas o de mero ensamblado.

Este plan requiere componentes que promocionen actividades cada vez más sofisticadas en las cadenas de valor del país y que enriquezcan su capital humano, de tal forma que haga posible esta transformación.

El área de Reducción de Pobreza a través de Competitividad e Integración Productiva del PNUD, colabora con el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, los gobiernos de los Estados e instituciones empresariales para mejorar la competitividad del sector productivo, mediante el diseño de planes de desarrollo de largo plazo a través de políticas específicas.

Para ello, realiza análisis de las cadenas de valor comparándolas con sus referentes en otros países, estudia la aplicación de políticas horizontales a todas las cadenas y también diseña, implementa y evalúa proyectos de asistencia técnica y financiera a las micro, pequeñas y mediana empresas.

Para contribuir a la reducción de la pobreza, el PNUD en México propone incrementar la competitividad del país y aumentar la productividad de sus micro, pequeñas y medianas empresas a fin de que éstas generen más y mejores empleos de alta calidad.

PNUD (2011). ***Medio Siglo de***

***Desarrollo Humano en México.*** Pag.50

Fuentes: CEPALSTAT e INEGI.

## 2.3. PNUD y el apoyo al combate a la pobreza y la competitividad en México.

El Área de Reducción de la Pobreza del PNUD en México, también denominada Área de Reducción de la Pobreza a través de la Competitividad e Integración Productiva es una de las seis áreas de operación del PNUD en el país. Las restantes 5 son: Gobernabilidad Democrática; Desarrollo Sustentable; Desarrollo Humano; Equidad de Género y Reducción de Riesgos de Desastres.

De acuerdo a la información disponible en el sitio web del PNUD (consultado el 9 de abril de 2013), entre 2009 y 2011 se ejecutaron un total de 68,2 millones de dólares; de los cuales, una proporción de 21,2% (equivalente a 14,4 millones de dólares) corresponde al área de "ODMs y Pobreza" donde presumimos se localizan los recursos del área programática bajo evaluación en adelante ARPCP. Esta distribución parece relativamente favorable debido a que las otras dos áreas sustanciales concentran 33% en el caso de Gobernabilidad Democrática y 36% en el caso de Medio Ambiente. (Gráfico 6)

Gráfico 6

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD México. www.undp.org.mx

No obstante, en el último año con información disponible (2011) se observa una caída de la participación relativa del ARPCP. La misma ejecutó 1,9 millones de dólares de un total poco mayor a 25 millones, lo que representa 8% del total. (Gráfico 7). En ese año, el rubro "Otros" alcanzó 20% de los recursos.

Gráfico 7

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD México. www.undp.org.mx

Ahora bien, si se intenta una valoración al interior del ARPCP, se observa lo siguiente. El Área lista 15 proyectos en la página web del PNUD. Se dispone de informes de gestión para el año 2011 de un total de 7 proyectos. Estos 7 proyectos suman un total de 5,1 millones de dólares, por lo que la cantidad imputada en el informe de actividades de la página web (1,9 millones) y del Informe del Cincuentenario parecen no ofrecer una clara estimación del área en cuestión. De modo que, con la información financiera disponible, no es fácil establecer la evolución del ARPCP en el contexto de la operación del PNUD en México. Con todo, si parece claro que resulta una intervención mucho más acotada que la que corresponde por ejemplo a las áreas de Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Sostenible, también denominada esta última como "medio ambiente".

Otro aspecto que llama la atención es la naturaleza del área a partir de los proyectos que ejecuta. Una mirada a los 15 proyectos asignados al área en el sitio web, muestra que la mayoría se relacionan con actividades de promoción de empleo. Solamente 3 proyectos se relacionan con otras temáticas como la protección de poblaciones migrantes (00085282); inseguridad alimentaria (00083495). Los proyectos relativos a la producción de informes de Desarrollo Humano, y Gestión de Desastres Naturales, cuya vinculación con el tema de de pobreza es claramente indiscutible, no forman parte del área de reducción de pobreza. De ahí que resulta claramente pertinente una revisión de la situación integral del área.

En este respecto es preciso, antes de pasar revista a las propuestas actuales de reestructuración emanadas del PNUD, señalar que si bien es cierto los temas de empleo constituyen referentes primarios de cualquier estrategia de combate a la pobreza centrada en sus causas, no siempre es clara la vinculación de estos propósitos con proyectos de promoción de competitividad y empleo en ciertos sectores, especialmente cuanto se trata de altos requerimientos tecnológicos, por bien que puedan estar ejecutados.

Por otro lado, las políticas públicas de combate a la pobreza también colocan acento muy especial en políticas sociales potenciadoras de capacidades, como es el caso de salud y educación; o programas de índoles compensatorio -como los programas de transferencias condicionadas, y entre ellos un amplio mix de posibilidades. Estos temas no están integrados en el área de Reducción de la Pobreza, sino más bien en otras áreas como es el caso de los proyectos IPRO y Construye T que hacen parte de la cartera del área de Gobernabilidad Democrática. Sobre esto abundaremos en el capítulo de conclusiones.

Este tema no es ajeno a las preocupaciones actuales del ARPCP. De hecho una propuesta de restructuración supone integrar plenamente los elementos antes enunciados en tres áreas de intervención, según se deriva de su propuesta de objetivos. La misma se propone:

* Contribuir a los esfuerzos del gobierno federal y de los gobiernos locales en materia de reducción de la pobreza, la desigualdad y la inclusión al desarrollo.
* Contribuir a los esfuerzos del gobierno federal y gobiernos locales en materia de competitividad de las cadenas de valor y de la pequeña y mediana empresa con el objetivo de fomentar la generación y conservación de empleos de calidad.
* Generar conocimiento en materia de desarrollo económico y social que pueda ser usado, tanto para el diseño de programas de cooperación como para el diseño de políticas públicas del gobierno federal y los gobiernos locales.

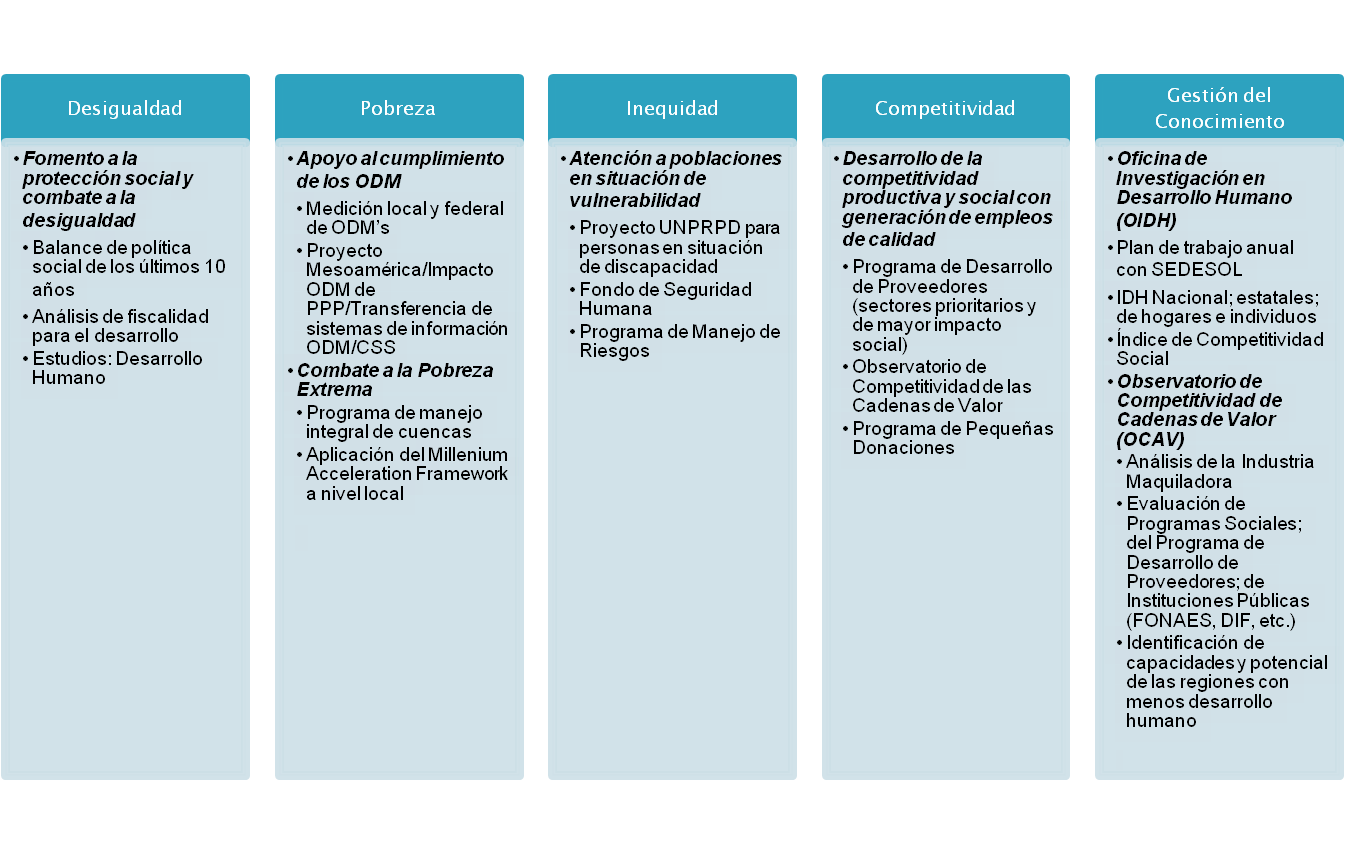
Como se ve esta propuesta integra las capacidades actualmente desarrolladas en materia de competitividad, cadenas de valor y apoyo a las mipymes, con un compromiso más explícito y específico con políticas públicas de combate a la pobreza y promoción de la equidad en los tres niveles de gobierno. Además, integrando la capacidad de gestión del conocimiento, se entiende una articulación con recursos y capacidades fuertemente desarrolladas y disponibles en el OCAV y en el equipo encargado del desarrollo de los informes de Desarrollo Humano.

La siguiente tabla resume las prioridades de gestión identificadas por el área en cuanto a sus 5 dimensiones operativas: desigualdad; pobreza; inequidad; competitividad y análisis e investigación (gestión del conocimiento):

Tabla 1

Area de Reducción de la Pobreza y Competividad Productiva

Prioridades de Gestión



Ello incluye vinculaciones estratégicas, denominadas *cross practices*; con las áreas de Desarrollo Sustentable, en materia de gestión de riesgos y Gobernabilidad Democrática, en materias de seguridad ciudadana y desarrollo. Tanto la redefinición estratégica propuesta, como la articulación con otras áreas será revisada en el capítulo de conclusiones y recomendaciones. Baste por ahora señalar que la propuesta es pertinente, la formulación sugerente e indudablemente implica una rearticulación de las demás áreas de práctica por lo que su solución no compete exclusivamente al ARPCP sino al PNUD en su conjunto.

# III. Efecto 1: Políticas Públicas y sociedad mexicana responden a los desafíos de los ODM, del Desarrollo Humano y la Responsabilidad Social

3.1. Contexto: El Desarrollo Humano y su medición

El primer Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, en 1990, incorporó a la agenda académica y de política pública una nueva concepción sobre el progreso social centrada en las libertades personales y colectivas para alcanzar el desarrollo. Con ello, el concepto de **desarrollo humano** logró trascender los indicadores tradicionales de progreso económico –centrados en el crecimiento – y abordar la centralidad de las **personas** y su derecho a tener una vida larga, saludable, creativa y digna (PNUD, 2012).

La conceptualización de desarrollo humano se basa, en gran medida, en el enfoque de Amartya Sen, que aportó una visión de la economía cuyo punto central es el ser humano. Sen propone un concepto de desarrollo como libertad, en que la pobreza y falta de oportunidades económicas constituyen obstáculos en el ejercicio de las libertades fundamentales. En este tenor, el desarrollo supone expandir la libertad de las personas: “la expansión de la libertad es tanto el fin primordial del desarrollo como su medio principal” (Sen, 2000:16).

Según Sen (2000), el desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a las personas pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada, tales como la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas, la intolerancia, las privaciones sociales sistemáticas, entre otras. Así, la construcción del desarrollo pasa por eliminar la falta de libertades fundamentales de las personas, de suerte que tengan posibilidad de elegir.

En ese orden de ideas, Sen plantea que el ejercicio de la libertad no sólo depende de variables estrictamente económicas (crecimiento del PNB o de las rentas personales), sino de instituciones sociales y económicas (servicios de educación y salud, por ejemplo) y de la posibilidad de ejercer los derechos políticos y civiles.

Mahbub ul Haq (1995) sintetiza la riqueza de este paradigma en 4 elementos:

1. hace énfasis en la educación, salud y habilidades de las personas, factores que les posibilitan participar en el proceso del crecimiento económico;
2. procura una mejor distribución del ingreso y de los bienes producidos, lo que permite vincular el crecimiento económico con el desarrollo humano. Sin este vínculo no es posible incrementar el desarrollo humano;
3. enfatiza la importancia del gasto público eficiente, en tanto éste a su vez facilita la distribución eficiente de los recursos;
4. promueve el empoderamiento de las personas para que puedan ejercer su libertad de elegir en las esferas política, social y económica.

Fue justamente Mahbub ul Hag quien construyó el Índice de Desarrollo Humano (IDH), logrando así operacionalizar la compleja conceptualización que aportó Sen. A partir de este índice, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha elaborado Informes de Desarrollo Humano a lo largo de 30 años. En la actualidad, el Informe se publica en más de 140 países y se traduce a más de 12 idiomas. Gracias a esta penetración, es una herramienta que permite la construcción de un diálogo mundial sobre las formas de hacer y ejercer la política pública.

En sus distintas dimensiones, el Informe ha impulsado recortes en el gasto militar, ya que hace evidentes los perjuicios que acarrea este gasto en los países pobres. Asimismo, el Informe impactó en la formulación de políticas de largo plazo, que ha permitido a muchos países elevar los niveles de desarrollo. Finalmente, el Informe permite que los países “se vean” a través del Índice de Desarrollo Humano y de esa manera, pueden reconocer cómo viven y se desarrollan sus habitantes en relación con otras (Mahbub ul Haq, 1995).

La perspectiva multidisciplinaria del Informe ha posibilitado que la metodología utilizada para calcular el IDH se encuentre en constante adecuación y enriquecimiento teórico-metodológico, lo cual permite no sólo tener una mayor precisión en la medición, sino que ha facilitado construir, con el paso del tiempo, una base estadística para conocer la evolución histórica de los indicadores y las variables que conforman el desarrollo humano.

El IDH sintetiza el avance promedio de tres aspectos básicos del desarrollo humano, medido en un rango de cero a uno, en el que los valores más cercanos a uno significan un mayor desarrollo humano. Estos tres aspectos son el acceso a una vida saludable, el acceso al conocimiento y el acceso a una vida decente o digna. Hasta el año 2009, el IDH se construía a partir de las siguientes variables:

* *El acceso a una vida saludable* se calculaba a partir de la esperanza de vida al nacer;
* *El acceso al conocimiento* se calculaba con la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación;
* *El acceso a vida decente* se calculaba por medio del Producto Interno Bruto per cápita en Poder de Paridad de Compra expresado en dólares estadounidenses.

En 2010 se realizaron algunos ajustes a la metodología de medición del IDH que refina las dimensiones de educación e ingreso y ajusta los referentes internacionales de todas las variables. Actualmente, el *acceso al conocimiento* se calcula a partir de los años promedio de educación de personas de 25 años y más y, para la población en edad de matriculación, se emplea la escolaridad esperada en años. El *acceso a un nivel de vida decente*, por su parte, se calcula con el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita en Poder de Paridad de Compra (PPC) expresado en dólares estadounidenses.

Finalmente, a partir de 2010 los tres componentes se agregan con una media geométrica, que pretende captar la noción de complementariedad entre las dimensiones y darle un lugar a la desigualdad entre ellas. Por lo anterior, el IDH será mayor cuando las desventajas no predominen en una dimensión en particular y/o cuando sea menor la desigualdad interna en los componentes de una dimensión.

Es de destacar que estos cambios metodológicos implican un cambio de escala, por lo que el nuevo valor del IDH tiende a ser menor al que se obtenía a partir de la metodología aplicada hasta 2009. Ello no significa, en todos los casos, un retroceso en el nivel de desarrollo humano, pero plantea el reto de garantizar la comparabilidad de la medición a lo largo del tiempo.

Ahora bien, la medición del desarrollo humano a través del IDH no ha estado exenta de críticas, algunas de las cuales han sido incorporadas a la metodología de cálculo a partir de 2010 (la sustitución de los valores extremos por valores fijos para elaborar índices intermedios; la inclusión de indicadores adicionales para completar la dimensión educativa; y la utilización del logaritmo del ingreso per cápita para introducir la idea de rendimiento decreciente del ingreso). De hecho, el mismo Amartya Sen ha señalado que el IDH es una cifra, un concepto muy rudimentario, que tiene utilidad en la medida en que se evalúe el desempeño de países comparando unos con otros, así como el desempeño de determinado país a lo largo del tiempo.

Domínguez, Guijarro y Trueba (2011) identifican las principales críticas al IDH: por una parte, señalan, se ha cuestionado la selección del número y la naturaleza de las dimensiones e indicadores representativos de las mismas, para la definición más precisa y comprensiva del desarrollo humano. En segundo lugar, ha sido objeto de crítica el principio de agregación del índice, que otorga igual peso a las tres dimensiones. La crítica deviene del carácter arbitrario de esta igualación en el peso, pero también porque supone una suerte de compensación entre cada una de las dimensiones (por ejemplo, el bajo ingreso per cápita puede ser compensado con elevados niveles de educación y salud, como muestra el ejemplo de Cuba). Una tercera crítica apunta que la utilización de un esquema aditivo a través de una media aritmética simple de los índices intermedios –cuyo sistema de normalización también es objeto de controversia – contribuye a errores interpretativos; por ejemplo, cuando las variaciones que se producen en el IDH se deben a variaciones en uno de los índices intermedios. Al respecto, incluso se señala que esto podría evitarse con un esquema multiplicativo utilizando la media geométrica. En cuarto lugar, se ha planteado que el IDH sigue sin tener en cuenta las desigualdades al interior de las sociedades para cada una de las tres dimensiones. Es de destacar que el cálculo del IDH relativo al género constituye uno de los esfuerzos más notables para incorporar una de las desigualdades que atraviesa a todos los países. La quinta crítica releva que las cuestiones medioambientales continúen estando ausentes en la elaboración del IDH pese a que el propio PNUD, y en general el SNU, reconocen y promueven una concepción del desarrollo humano sostenible. Finalmente, se ha señalado la posibilidad de una suerte de redundancia en la información sobre desarrollo que aporta el IDH, en relación con dos de sus componentes: la esperanza de vida y, sobre todo, el PIB per cápita. En este sentido, se argumenta que prácticamente desde el lanzamiento del IDH se observó una elevada correlación positiva del índice y cada uno de sus componentes, lo que debilita la bondad y fortaleza del IDH como expresión del nivel de desarrollo. Adicionalmente, se ha encontrado una alta correlación positiva entre cada componente del IDH y un índice integrado de las dos restantes, de suerte que el IDH no aportaría información adicional ni única con respecto a cada una de sus componentes y, en particular, sobre el PIB per cápita.

Como ya se ha señalado, algunas de estas críticas se han solventado con los cambios metodológicos incorporados en la medición del IDH a partir de 2010. Asimismo, mediciones más específicas del IDH han permitido explorar las desigualdades al interior de las sociedades. Tal es el caso del IDH relativo al género y de la medición del IDH por estados y municipios.

En México, desde 1990 se iniciaron esfuerzos tendientes a medir el desarrollo humano. La tabla siguiente detalla las aproximaciones a la medición, previas a la elaboración del primer Informe sobre Desarrollo Humano por parte del PNUD, en 2002:

Tabla 2

Aproximaciones a la medición del IDH en México 1990-2002

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | | | |
| **Autor** | Nivel de desagregación | Variables | Fuente | Periodo |
| **Rodolfo de la Torre** | Estatal | Tasa de alfabetismo en personas de más de 15 años  Años de escolaridad  PIB per cápita estatal  Esperanza de vida | XI censo de población y vivienda  Cuentas Nacionales  Estimación del autor | 1990 |
| **CONAPO** | Estatal  Municipal | Esperanza de vida  Porcentaje de las personas de 15 años o más alfabetas  Porcentaje de las personas de 6 a 24 años que van a la escuela  PIB per cápita en dólares ajustados  Tasa de mortalidad infantil  PIB Municipal  Porcentaje de las personas de 15 años o más alfabetas  Porcentaje de las personas de 6 a 24 años que van a la escuela | Estimación del autor  XII Censo de Población y vivienda, 2000 | 2000 |
| **Jarque-Medina** | Estatal | Esperanza de vida  Tasa de alfabetismo adulto (personas de 15 años o más alfabetas)  Años promedio de escolaridad  Porcentaje de viviendas con agua entubada  PIB per cápita | Censos de Población y Vivienda | 1960-1990 |
| **Gobierno de Guanajuato** | Estatal | Porcentaje de población de 5 a 14 años que asiste a la escuela  Porcentaje de población de 5 a 24 años que asiste a la escuela  Porcentaje de población de 12 años y más con algún grado de estudio formal  Porcentaje de población de 12 años y más con algún grado de estudio técnico  Porcentaje de población de 15 años y más que sabe leer y escribir un recado  Porcentaje de población de 12 años y más que tiene secundaria y más  Población de 12 años y más ocupada que recibe capacitación en el trabajo  Porcentaje de población ocupada con ingresos arriba de dos salarios mínimos | Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares | 1996 |
| **Rodrigo Garcia Verdú** | Estatal | PIB per cápita  Esperanza de vida al nacer  Porcentaje de personas entre 15 y 19 años que asisten a la escuela  Porcentaje de personas alfabetas | Censo General de Población y vivienda 2000 | 2000 |
| **Ramírez Magaña** | Estatal y municipios del Guanajuato | Tasa de mortalidad infantil  Tasa de alfabetismo  Porcentaje de viviendas que cuentan con electricidad, drenaje y agua potable | XI Censo General de Población y Viviendad | 1990 |

Fuente: López-Calva, Luis y Velez, Roberto (2003). El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México. Estudios sobre Desarrollo Humano. PNUD. México.

En este contexto es que el Equipo de País de las Naciones Unidas en México diseña el Marco Programático 2008-2012. El Programa de País, a partir de las prioridades de gobierno y lo establecido por el UNDAF, definió como uno de los efectos: “Las Políticas Públicas y sociedad mexicana responden a los desafíos de los ODM, del Desarrollo Humano y de la Responsabilidad Social”. Este efecto se vincula con la Prioridad/Objetivo nacional 1 establecido en el UNDAF.

Tabla 3

Vinculación del efecto 1 con objetivo 1 del UNDAF

| **Prioridad/ Objetivo Nacional** | **Efecto directo del UNDAF** | **Efecto directo del Programa de País o de las Agencias** |
| --- | --- | --- |
| 1. Reducir la pobreza y la desigualdad mediante la promoción de un desarrollo económico competitivo y sustentable que fomente la igualdad entre actores y que genere mayores oportunidades de trabajo decente, sin poner en riesgo al medio ambiente. | Capacidades institucionales, de los pueblos y de las personas fortalecidas para formular, implementar y evaluar políticas y acciones de desarrollo que generan nuevas oportunidades de empleo y mantengan o mejoren la calidad del empleo existente, promuevan la inserción laboral sin discriminación, estimulen el crecimiento económico sostenido, con base en una mayor competitividad sistémica (competencia, investigación y desarrollo, innovación, agregación de valor), conservando la base de recursos naturales y que beneficien equitativamente a todas las regiones y a todos los grupos sociales. | Políticas Públicas y sociedad mexicana responde a los desafíos de los ODM, del Desarrollo Humano y de la Responsabilidad Social |

3.2. Informe del proyecto evaluado a profundidad: Desarrollo Humano y Políticas Públicas

México forma parte de los más de 140 países que han elaborado Informes de Desarrollo Humano. Estos informes son realizados e impulsados por equipos técnicos nacionales que incorporan el sector académico y de política pública. Esta conjunción suscita un espacio de debate y encuentro en torno a las problemáticas de la agenda pública que pueden constituir el tema del Informe. Asimismo, para la elaboración de los Informes se aprovecha la capacidad técnica instalada para la generación y análisis de información. En el caso mexicano, organismos como el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y, más recientemente, el Consejo de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), año con año generan información para la toma de decisiones que ha sido incorporada a los Informes.

El primer Informe sobre Desarrollo Humano en México se publicó en 2003. Este Informe abordó como temática central la dinámica que propicia la desigualdad regional en el país. En 2004 se estableció un convenio entre el PNUD y la Secretaría de Desarrollo Social para la elaboración y publicación periódica de los Informes. En el marco de este convenio se han elaborado tres Informes sobre Desarrollo Humano en México: 2004, 2006-2007 y 2011.

En 2008, el PNUD conforma la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, a cargo de dar continuidad a la producción del Informe sobre Desarrollo Humano en México, el Índice de Desarrollo Humano para estados y municipios en México, otros indicadores de desarrollo humano, y productos diversos de investigación, generación y gestión del conocimiento sobre el desarrollo humano de largo plazo en México. Esta Oficina ha elaborado y publicado los siguientes productos:

* Serie de Estudios Sobre Desarrollo Humano:
  + Gasto público y desarrollo humano en México. Análisis de Incidencia y equidad (2008-2009).
  + El impacto del gasto sobre la calidad educativa (2008-2009).
  + Instituciones políticas estatales y presupuesto. Las causas de la discrecionalidad (2008-2009).
  + Gasto federal descentralizado y de estados y municipios (2008-2009).
  + Marco institucional formal e informal en las relaciones intergubernamentales de gasto público en México (2008-2009).
  + Pobreza, transferencias monetarias y Gasto Social (2008-2009).
  + Pobreza y educación en México (2008-2009).
  + Análisis de desigualdad del gasto en salud en México (2008-2009).
  + Análisis del gasto en salud en México (2008-2009).
  + Salud y nutrición (2008-2009).
  + Gasto público y educación (2008-2009).
  + Índice de Desarrollo Humano de Hogares e Individuos para el Estado de México (2010).
* Informes Estatales de Desarrollo Humano:
  + Informe sobre Desarrollo Humano Estado de México 2011.
  + Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009.
  + Informe sobre Desarrollo Humano Michoacán 2007.
  + Informe sobre Desarrollo Humano San Luis Potosí 2005.
* Iniciativas especiales:
  + Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005.
  + Índice de Desarrollo Humano de Hogares e Individuos 2008
  + Boletín de Competitividad Social (volúmenes 1, 2 y 3)
  + Índice de Desarrollo Humano de Hogares e Individuos 2010.
  + Las mujeres y el presupuesto público en México (2010).
  + Indicadores de desarrollo humano y mercado laboral de mujeres y hombres (2010).
  + Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México: el reto de la desigualdad de oportunidades (2010).
  + El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información paras las entidades federativas (2012).
* Desarrollo Humano y género:
  + Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005
  + Desarrollo Humano y Violencia contra las mujeres en Zacatecas (2006).

Todos estos productos, con excepción de los que refieren al desarrollo humano en el Estado de México, forman parte del proyecto Desarrollo Humano y Políticas Públicas. Como se verá más adelante, los otros tres proyectos que integran el efecto 1 también están a cargo de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, de suerte que esta Oficina articula y coordina toda la investigación y producción en la materia.

La separación entre proyectos parece obedecer al socio principal, que en este proyecto es la Secretaría de Desarrollo Social. Sin embargo, a este proyecto también se han sumado otros socios como el Instituto Nacional de las Mujeres y algunas Instancias de la Mujer en las Entidades Federativas.

### 3.2.1. Efectos tangibles e intangibles

Los efectos tangibles del proyecto se vinculan de manera directa con los productos generados, que han permitido avanzar en la medición del desarrollo humano en relación con otras variables de desigualdad social (género, etnia, regionales), elaborar informes sobre temáticas específicas y difundir el concepto y el índice en el país.

Adicionalmente, en el marco de este proyecto se ubican otros efectos:

* Se cuenta en la actualidad con una base de datos que permite realizar comparaciones a través del tiempo y entre estados y municipios. Esta información es crucial para el diseño de políticas públicas.
* El Índice de Desarrollo Humano se ha consolidado como una herramienta y referente que contribuye a la formulación de políticas públicas.
* El proyecto se ha constituido en una plataforma detonadora de iniciativas similares a nivel estatal. Ello se expresa claramente en la elaboración de Informes, pero también en el posicionamiento del PNUD en las entidades federativas como una institución que brinda asesoría técnica para mejorar sus capacidades institucionales de cara a la generación políticas que promuevan el desarrollo humano.

En la valoración general del efecto se hará alusión a otros logros que permitirán ponderar más ampliamente los resultados y alcances de este proyecto.

### 3.2.2. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora

En términos **buenas prácticas**, la creación de la Oficina de Investigación sobre Desarrollo Humano en 2008 constituye una de ellas. La consolidación de un equipo de expertas y expertos conformado por académicos/as, organizaciones de la sociedad civil y otras agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), ha permitido no sólo expandir los tópicos sobre desarrollo humano, sino estrechar el contacto y la interlocución con las contrapartes institucionales. Lo anterior ha posibilitado que la conceptualización del desarrollo humano constituya uno de los ejes de la política social en el país, al tiempo que el PNUD ha logrado conocer, de primera mano, las necesidades de las contrapartes institucionales en materia técnico-metodológica, pero también de asesoría en el diseño de políticas públicas que faciliten la elevación del IDH.

En el mismo sentido, la elección del tema de cada Informe se discute en un Consejo Consultivo, formado por expertos y expertas en temas de desarrollo humano y políticas públicas. Esto ha permitido que en los Informes se investiguen algunas de las problemáticas más álgidas para el desarrollo humano en México. En muchos casos, la elaboración del Informe ha facilitado el posicionamiento del tema en la agenda pública, con lo que el PNUD deviene en una suerte de intermediario para colocar temas y abordajes desde la academia hacia el gobierno.

Asimismo, todas y todos los actores involucrados (consultorías y contrapartes institucionales) reconocen ampliamente la alta capacidad conceptual, metodológica y técnica del equipo de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, que se refleja no sólo en la calidad de los productos, sino en los procesos de gestión y elaboración.

El Informe de Desarrollo Humano en México se ha logrado consolidar como un referente para la academia y el Estado mexicano, pero como se verá en la valoración global del efecto, una recomendación de mejora es promover de manera más amplia la articulación con la sociedad civil organizada con miras a profundizar la apropiación.

La segunda recomendación de mejora refiere a una estrategia de difusión de los productos en los medios de comunicación masiva. Las primeras ediciones del Informe tuvieron un alto posicionamiento en la agenda mediática nacional, pero en los últimos años se observa menor presencia y difusión de la publicación y los resultados.

## 3.3. Valoración global del efecto 1

El efecto 1 está conformado por cuatro proyectos: Desarrollo Humano y Políticas Públicas (00032759); Informe sobre Desarrollo Humano del Estado de México (00076027); Informe sobre Desarrollo Humano en Chiapas (00070347) y Hacia una Reforma Fiscal incluyente en México (00058194). El primer proyecto mencionado, que fue objeto de análisis en profundidad, comprende la mayor parte de los productos generados en este efecto. En sentido estricto los otros tres proyectos se distinguen por los socios con los que el PNUD convino productos específicos (gobierno del Estado de México, gobierno del Estado de Chiapas e Instituto Nacional de las Mujeres, respectivamente), pero todos están a cargo de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano y obedecen a una misma lógica programática, conceptual y metodológica.

Las necesidades que conforman la demanda a la que responde el efecto 1 son las siguientes:

* Obtención de información que permita la toma de decisiones para elaborar políticas públicas encaminadas a atender las regiones prioritarias en términos del IDH.
* Utilización del IDH para la formulación de políticas públicas, de suerte que se elaboren a partir de un enfoque que propicie la inclusión social y el incremento de las capacidades de las personas.
* Incremento de capacidades técnicas e institucionales, mediante el conocimiento de la medición del IDH y los tópicos sobre el desarrollo humano.
* Evaluación y comparación de la política social implementada en México con los estándares internacionales, con miras a mejorarla y hacerla más eficiente.
* Conocimiento de experiencias internacionales sobre la formulación de políticas públicas que contribuya incrementar el desarrollo humano de las personas.
* Posicionamiento de México como un líder regional en la implementación de políticas públicas con el enfoque de desarrollo humano.
* Identificación de las desigualdades regionales, así como los elementos que contribuyen a la profundización de esas desigualdades, con el objeto de desactivarlas.

La intervención del PNUD en el efecto 1 se orienta a lograr que las políticas públicas y la sociedad mexicanas respondan a los desafíos que conlleva el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), del Desarrollo Humano en su conjunto, y de la Responsabilidad Social. Los resultados esperados son sumamente ambiciosos, en concordancia con el reto y la complejidad implicados en el concepto de desarrollo humano.

Como se señaló en el apartado sobre Contexto nacional de este Informe, México presenta una tendencia hacia el mejoramiento relativo del IDH en el período 2000-2012. En el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2013*, México se ubicó en la posición 61, logrando superar el nivel del IDH de Costa Rica y Jamaica, que en 1980 tenían un IDH superior al mexicano.

Además, el país ha logrado mantener el índice con valores superiores al promedio del grupo de países con desarrollo humano alto, y a los países de América Latina, tal como se puede observar en el gráfico 3 (apartado sobre Contexto nacional) y en la siguiente tabla:

Tabla 4

Índice de Desarrollo Humano en México en relación con otros grupos de países

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Año** | **México** | **Promedio de los países con desarrollo humano alto** | **América Latina y el Caribe** | **Mundo** |
| **2012** | 0.775 | 0.758 | 0.741 | 0.694 |
| **2011** | 0.773 | 0.755 | 0.739 | 0.692 |
| **2010** | 0.770 | 0.753 | 0.736 | 0.690 |
| **2009** | 0.764 | 0.747 | 0.730 | 0.685 |
| **2008** | 0.764 | 0.745 | 0.729 | 0.683 |
| **2007** | 0.758 | 0.738 | 0.722 | 0.678 |
| **2006** | 0.752 | 0.732 | 0.715 | 0.672 |
| **2005** | 0.745 | 0.725 | 0.708 | 0.666 |
| **2000** | 0.723 | 0.695 | 0.683 | 0.639 |
| **1995** | n.d. | n.d. | 0.653 | 0.618 |
| **1990** | 0.654 | 0.656 | 0.623 | 0.600 |
| **1985** | n.d. | n.d. | 0.600 | 0.578 |
| **1980** | 0.598 | 0.605 | 0.574 | 0.561 |

El cálculo del IDH por entidad federativa revela con claridad las desigualdades que aquejan al país: 10 estados alcanzan un IDH inferior a 0.8000, entre los que se encuentran los que presentan las mayores proporciones de población indígena, así como los que se ubican en el sureste del país. En el extremo opuesto, el Distrito Federal superó la cifra de 0.9000 desde 2003, y junto con estados del norte del país encabeza a las entidades federativas con mayor IDH.

Tabla 5

Índice de Desarrollo Humano por entidad federativa, 2000-2006

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Entidad** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** |
| Chiapas | 0.7078 | 0.7121 | 0.7176 | 0.7235 | 0.7275 | 0.7290 | 0.7336 |
| Guerrero | 0.7327 | 0.7368 | 0.7382 | 0.7416 | 0.7453 | 0.7474 | 0.7513 |
| Oaxaca | 0.7235 | 0.7294 | 0.7333 | 0.7377 | 0.7428 | 0.7471 | 0.7531 |
| Michoacán | 0.7542 | 0.7562 | 0.7581 | 0.7633 | 0.7678 | 0.7682 | 0.7746 |
| Veracruz | 0.7547 | 0.7571 | 0.7604 | 0.7644 | 0.7682 | 0.7705 | 0.7754 |
| Hidalgo | 0.7614 | 0.7637 | 0.7666 | 0.7702 | 0.7759 | 0.7796 | 0.7838 |
| Zacatecas | 0.7615 | 0.7659 | 0.7742 | 0.7789 | 0.7836 | 0.7858 | 0.7922 |
| Puebla | 0.7676 | 0.7712 | 0.7737 | 0.7793 | 0.7821 | 0.7880 | 0.7929 |
| Tlaxcala | 0.7725 | 0.7764 | 0.7773 | 0.7811 | 0.7872 | 0.7883 | 0.7931 |
| Nayarit | 0.7787 | 0.7814 | 0.7807 | 0.7799 | 0.7835 | 0.7862 | 0.7938 |
| Guanajuato | 0.7717 | 0.7748 | 0.7799 | 0.7843 | 0.7894 | 0.7899 | 0.7956 |
| Tabasco | 0.7808 | 0.7838 | 0.7853 | 0.7879 | 0.7923 | 0.7953 | 0.8001 |
| Yucatán | 0.7832 | 0.7868 | 0.7882 | 0.7913 | 0.7951 | 0.7986 | 0.8012 |
| San Luis Potosí | 0.7790 | 0.7816 | 0.7844 | 0.7895 | 0.7960 | 0.8004 | 0.8058 |
| Sinaloa | 0.7911 | 0.7950 | 0.7967 | 0.7987 | 0.8035 | 0.8062 | 0.8111 |
| Estado de México | 0.7915 | 0.7942 | 0.7956 | 0.7978 | 0.8015 | 0.8061 | 0.8113 |
| Durango | 0.7982 | 0.8017 | 0.8033 | 0.8086 | 0.8130 | 0.8143 | 0.8196 |
| Morelos | 0.7946 | 0.8001 | 0.8021 | 0.8081 | 0.8120 | 0.8171 | 0.8210 |
| Jalisco | 0.8087 | 0.8108 | 0.8118 | 0.8135 | 0.8167 | 0.8187 | 0.8224 |
| Colima | 0.8131 | 0.8141 | 0.8163 | 0.8175 | 0.8205 | 0.8216 | 0.8254 |
| Querétaro | 0.8095 | 0.8129 | 0.8163 | 0.8182 | 0.8229 | 0.8273 | 0.8328 |
| Tamaulipas | 0.8199 | 0.8211 | 0.8242 | 0.8286 | 0.8336 | 0.8358 | 0.8372 |
| Campeche | 0.8303 | 0.8360 | 0.8372 | 0.8417 | 0.8425 | 0.8420 | 0.8419 |
| Quintana Roo | 0.8310 | 0.8341 | 0.8341 | 0.8366 | 0.8418 | 0.8426 | 0.8433 |
| Aguascalientes | 0.8269 | 0.8287 | 0.8314 | 0.8336 | 0.8358 | 0.8379 | 0.8440 |
| Sonora | 0.8303 | 0.8314 | 0.8298 | 0.8323 | 0.8371 | 0.8410 | 0.8486 |
| Coahuila | 0.8329 | 0.8344 | 0.8379 | 0.8406 | 0.8441 | 0.8455 | 0.8496 |
| Baja California | 0.8469 | 0.8441 | 0.8429 | 0.8443 | 0.8489 | 0.8508 | 0.8544 |
| Chihuahua | 0.8371 | 0.8371 | 0.8381 | 0.8414 | 0.8448 | 0.8501 | 0.8549 |
| Baja California Sur | 0.8323 | 0.8350 | 0.8370 | 0.8417 | 0.8450 | 0.8501 | 0.8553 |
| Nuevo León | 0.8538 | 0.8537 | 0.8563 | 0.8587 | 0.8629 | 0.8659 | 0.8713 |
| Distrito Federal | 0.8967 | 0.8972 | 0.8994 | 0.9001 | 0.9012 | 0.9040 | 0.9099 |
| **Nacional** | **0.8059** | **0.8079** | **0.8103** | **0.8131** | **0.8162** | **0.8186** | **0.8225** |

Fuente: PNUD (2011), Informe sobre Desarrollo Humano México 2011.

Cabe destacar que estas desigualdades y disparidades se reflejan de manera muy similar en otras mediciones que se realizan en el país. Así se puede observar en las tablas 6, 7 y 8 que detallan el índice marginación[[2]](#footnote-2), el índice de rezago social[[3]](#footnote-3) y la medición multidimensional de la pobreza, respectivamente, para cada una de las 32 entidades federativas mexicanas.

Un comparativo estos tres índices y de la medición multidimensional de la pobreza muestra que los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Puebla se ubican en los niveles de menor desarrollo humano, mayor marginación, rezago social y proporción de población en condición de pobreza. También se observa una notable coincidencia de las entidades federativas que ocupan las posiciones más altas de desarrollo humano y menores de los otros indicadores.

Sin embargo, solamente el IDH permite a México y a cada entidad federativa compararse con otros países. En tal sentido, la medición del IDH aporta un comparativo de gran relevancia que permite ponderar relativamente los avances y rezagos del país.

Tabla 6

Índice y grado de marginación de las entidades federativas de México, 2010.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Entidad federativa** | **Índice de marginación** | **Grado de marginación** | **Índice escala 0 a 100** | **Lugar que ocupa en el contexto nacional** |
| Guerrero | 2.53246 | Muy alto | 88.7 | 1 |
| Chiapas | 2.3177 | Muy alto | 84.1 | 2 |
| Oaxaca | 2.14624 | Muy alto | 80.5 | 3 |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | 1.07546 | Alto | 57.6 | 4 |
| Puebla | 0.71224 | Alto | 49.9 | 5 |
| Hidalgo | 0.66143 | Alto | 48.8 | 6 |
| San Luis Potosí | 0.56416 | Alto | 46.7 | 7 |
| Michoacán de Ocampo | 0.52584 | Alto | 45.9 | 8 |
| Tabasco | 0.47240 | Alto | 44.8 | 9 |
| Campeche | 0.43357 | Alto | 43.9 | 10 |
| Yucatán | 0.42295 | Alto | 43.7 | 11 |
| Nayarit | 0.12183 | Medio | 37.3 | 12 |
| Zacatecas | 0.10373 | Medio | 36.9 | 13 |
| Guanajuato | 0.06075 | Medio | 36.0 | 14 |
| Durango | 0.05248 | Medio | 35.8 | 15 |
| Tlaxcala | -0.1498 | Medio | 31.5 | 16 |
| Sinaloa | -0.2602 | Medio | 29.1 | 17 |
| Querétaro | -0.2640 | Medio | 29.0 | 18 |
| Morelos | -0.2721 | Medio | 28.9 | 19 |
| Quintana Roo | -0.4177 | Medio | 25.8 | 20 |
| Chihuahua | -0.5198 | Bajo | 23.6 | 21 |
| México | -0.5537 | Bajo | 22.9 | 22 |
| Baja California Sur | -0.6813 | Bajo | 20.1 | 23 |
| Sonora | -0.7035 | Bajo | 19.7 | 24 |
| Tamaulipas | -0.7214 | Bajo | 19.3 | 25 |
| Colima | -0.7786 | Bajo | 18.1 | 26 |
| Jalisco | -0.8246 | Bajo | 17.1 | 27 |
| Aguascalientes | -0.9109 | Bajo | 15.2 | 28 |
| Coahuila de Zaragoza | -1.1400 | Muy bajo | 10.3 | 29 |
| Baja California | -1.1401 | Muy bajo | 10.3 | 30 |
| Nuevo León | -1.3832 | Muy bajo | 5.2 | 31 |
| Distrito Federal | -1.4823 | Muy bajo | 3.0 | 32 |

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 7

Índice y grado de rezago social por entidad federativa, 2010

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Clave de la entidad** | **Entidad federativa** | **Índice de rezago social** | **Grado de rezago social** | **Lugar que ocupa en el contexto nacional** |
| **12** | Guerrero | 2.51574 | Muy alto | 1 |
| **20** | Oaxaca | 2.41779 | Muy alto | 2 |
| **07** | Chiapas | 2.27118 | Muy alto | 3 |
| **30** | Veracruz | 1.13549 | Alto | 4 |
| **21** | Puebla | 1.06747 | Alto | 5 |
| **16** | Michoacán | 0.75474 | Alto | 6 |
| **13** | Hidalgo | 0.60770 | Alto | 7 |
| **24** | San Luis Potosí | 0.48524 | Alto | 8 |
| **31** | Yucatán | 0.21937 | Alto | 9 |
| **04** | Campeche | 0.21621 | Alto | 10 |
| **11** | Guanajuato | - 0.00264 | Medio | 11 |
| **10** | Durango | - 0.00831 | Medio | 12 |
| **29** | Tlaxcala | - 0.05134 | Medio | 13 |
| **27** | Tabasco | - 0.07351 | Medio | 14 |
| **32** | Zacatecas | - 0.12841 | Medio | 15 |
| **17** | Morelos | - 0.13364 | Medio | 16 |
| **18** | Nayarit | - 0.24673 | Bajo | 17 |
| **22** | Querétaro | - 0.24731 | Bajo | 18 |
| **15** | México | - 0.36513 | Bajo | 19 |
| **23** | Quintana Roo | - 0.39877 | Bajo | 20 |
| **03** | Baja California Sur | - 0.47380 | Bajo | 21 |
| **25** | Sinaloa | - 0.48416 | Bajo | 22 |
| **08** | Chihuahua | - 0.49915 | Bajo | 23 |
| **28** | Tamaulipas | - 0.65218 | Muy bajo | 24 |
| **14** | Jalisco | - 0.65730 | Muy bajo | 25 |
| **26** | Sonora | - 0.69045 | Muy bajo | 26 |
| **06** | Colima | - 0.80318 | Muy bajo | 27 |
| **02** | Baja California | - 0.85511 | Muy bajo | 28 |
| **01** | Aguascalientes | - 1.10601 | Muy bajo | 29 |
| **05** | Coahuila | - 1.16058 | Muy bajo | 30 |
| **09** | Distrito Federal | - 1.28325 | Muy bajo | 31 |
| **19** | Nuevo León | - 1.36996 | Muy bajo | 32 |

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010

Tabla 8

Medición multidimensional de la pobreza por entidad federativa, 2010

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Entidad federativa** | Población  (miles de personas) | Porcentaje | | | | | | | |
| Rezago educativo | Carencia por acceso a los servicios de salud | Carencia por acceso a la seguridad social | Carencia por calidad y espacios de la vivienda | Carencia por servicios básicos en la vivienda | Carencia por acceso a la alimentación | Población con ingreso inferior a la línea de bienestar | Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo |
| **Chiapas** | 4819.7 | 35.01 | 36.48 | 82.37 | 33.25 | 34.07 | 30.31 | 80.853 | 50.892 |
| **Guerrero** | 3390.4 | 28.27 | 39.58 | 78.44 | 40.55 | 40.07 | 42.57 | 69.548 | 38.51 |
| **Oaxaca** | 3807.8 | 30.26 | 39.87 | 79.67 | 34.13 | 41.38 | 26.63 | 68.595 | 36.82 |
| **Zacatecas** | 1493.5 | 22.78 | 26.96 | 66.4 | 5.848 | 16.09 | 24.79 | 66.987 | 29.507 |
| **Veracruz** | 7643.4 | 26.14 | 36.87 | 69.85 | 24.46 | 29.47 | 26.49 | 62.619 | 28.297 |
| **Puebla** | 5792.6 | 25 | 41.8 | 71.87 | 19.39 | 23.21 | 27.44 | 66.712 | 27.271 |
| **Tlaxcala** | 1176.3 | 15.58 | 35.07 | 71.12 | 11.83 | 6.919 | 24.27 | 67.589 | 26.748 |
| **San Luis Potosí** | 2588.8 | 22.2 | 20.97 | 57.23 | 16.36 | 25.79 | 30.1 | 59.462 | 25.965 |
| **Hidalgo** | 2675.9 | 23.39 | 31.68 | 71.86 | 13.57 | 22.57 | 29.02 | 58.816 | 23.73 |
| **Durango** | 1637.2 | 18.63 | 29.1 | 58.15 | 11.26 | 16.11 | 20.07 | 60.132 | 23.108 |
| **Tabasco** | 2245.4 | 19.86 | 25.62 | 73.28 | 21.7 | 23.58 | 33.34 | 61.281 | 22.418 |
| **Michoacán** | 4357.2 | 30.41 | 39.35 | 71.98 | 22.31 | 17.87 | 28.79 | 58.947 | 21.505 |
| **Campeche** | 825.63 | 23.94 | 20.78 | 59.63 | 22 | 20.87 | 31.07 | 54.628 | 21.428 |
| **Yucatán** | 1956.4 | 24.65 | 22.4 | 56.83 | 19.48 | 20.73 | 21.4 | 54.747 | 17.885 |
| **Nayarit** | 1089.2 | 20.11 | 24.12 | 61.53 | 12.61 | 10.44 | 23.54 | 45.635 | 17.683 |
| **Chihuahua** | 3414.8 | 17.49 | 20.85 | 48.48 | 6.449 | 6.84 | 17.7 | 51.822 | 16.594 |
| **Guanajuato** | 5507.5 | 23.6 | 27.1 | 65.73 | 9.557 | 13.88 | 23.74 | 54.174 | 16.458 |
| **Querétaro** | 1834.9 | 19.5 | 24.43 | 60.7 | 9.857 | 13.53 | 21.44 | 46.321 | 15.992 |
| **Aguascalientes** | 1189.9 | 17.18 | 21.96 | 49.09 | 6.908 | 3.035 | 20.19 | 46.179 | 14.788 |
| **Tamaulipas** | 3278.4 | 14.5 | 23.12 | 51.21 | 9.676 | 16.98 | 13.77 | 48.405 | 14.587 |
| **Jalisco** | 7373.3 | 20.24 | 35.15 | 54.78 | 6.685 | 9.532 | 22.08 | 43.007 | 14.436 |
| **México** | 15217 | 18.46 | 35.53 | 58.93 | 12.88 | 13.33 | 31.58 | 48.439 | 14.37 |
| **Sinaloa** | 2769.8 | 19.22 | 23.09 | 53.37 | 8.357 | 11.72 | 24.36 | 44.142 | 14.059 |
| **Morelos** | 1780.3 | 19.43 | 31.74 | 64.85 | 15.85 | 14.76 | 22 | 49.123 | 14.022 |
| **Quintana Roo** | 1340.9 | 18.2 | 27.8 | 53.61 | 21.58 | 5.324 | 21.73 | 39.188 | 11.884 |
| **Coahuila** | 2757.8 | 12.13 | 20.06 | 34.33 | 4.388 | 5.256 | 20.78 | 40.567 | 11.434 |
| **Baja California Sur** | 644.86 | 16.94 | 22.63 | 45.92 | 12.28 | 7.964 | 25.9 | 35.395 | 11.17 |
| **Sonora** | 2669.9 | 14.01 | 26.45 | 46.45 | 11.9 | 14.16 | 25.99 | 40.213 | 11.041 |
| **Baja California** | 3172.3 | 17.14 | 35.16 | 54.85 | 10.18 | 6.516 | 16.61 | 38.154 | 9.8434 |
| **Colima** | 652.94 | 18.69 | 17.82 | 55.64 | 12.09 | 3.168 | 19.84 | 39.584 | 8.4642 |
| **Nuevo León** | 4663.1 | 13.14 | 22.39 | 37.21 | 6.839 | 2.83 | 15.68 | 29.247 | 6.0481 |
| **Distrito Federal** | 8797.1 | 9.532 | 35.71 | 52.39 | 7.562 | 3.72 | 15.54 | 33.961 | 5.9877 |
| **Estados Unidos Mexicanos** | 112564 | 20.64 | 31.78 | 60.72 | 15.2 | 16.45 | 24.86 | 51.988 | 19.396 |
| **NOTA: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.** | | | | | | | | | |

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

En lo que refiere al cumplimiento de los ODM, México enfrenta un panorama complejo, pues las tendencias indican que está en riesgo de no alcanzar los Objetivos 1, 6 y 7, relativos a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; el combate del VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades y a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, respectivamente. También se advierte un riesgo importante de no alcanzar los Objetivos 2 y 3, referentes al logro de la enseñanza primaria universal y a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

Los únicos dos Objetivos que carecen de metas que estén en riesgo de incumplimiento son el 4. Reducir la mortalidad de niños menores de 5 años y el 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo. (Ver tabla en el anexo 1)

Cabe destacar, como uno de los logros de este efecto, que el cumplimiento de los ODM se encuentra altamente posicionado, en la agenda política nacional. El actual gobierno ha implementado una agresiva política de combate al hambre, lo que posiblemente facilite el cumplimiento del ODM 1. Además, no debe omitirse el señalamiento de que en 2010 el PNUD elaboró, en conjunto con la Presidencia de la República, un Informe de avances del cumplimiento de los ODM.

3.3.1. Efectos tangibles e intangibles

Los resultados y productos generados en el marco del efecto 1 pueden ser agrupados de la siguiente forma:

* Informes sobre Desarrollo Humano, que se han elaborado a nivel nacional y para algunas entidades federativas.
* Estudios orientados a profundizar en temas vinculados al desarrollo humano y a las variables que conforman el IDH (salud, educación, ingresos, pobreza, gasto público).
* Informes especiales sobre algunas desigualdades: IDH relativo al género y desarrollo humano en poblaciones indígenas.
* Informes sobre temáticas específicas (competitividad social)

De acuerdo con lo programado y con base en la información documental revisada, se han logrado desarrollar todos los productos esperados en este efecto. Sin embargo, se debe destacar que no se ha logrado la publicación del Informe de Desarrollo Humano del Estado de Chiapas.

A este respecto, cabe señalar que la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano del PNUD señaló que el Informe no se ha podido publicar debido a que el Gobierno del Estado de Chiapas presentó varias observaciones e incluso objeciones a los resultados y términos del análisis. En la primera revisión, el Gobierno del Estado solicitó incorporar al Informe datos estadísticos más recientes (el Informe contenía datos hasta 2008), que permitieran advertir algunos de los resultados de las políticas implementadas en la Administración 2006-2012. El PNUD accedió a esta solicitud, haciendo la aclaración de que los Informes de Desarrollo Humano solamente pueden contener información de fuentes oficiales. Así, este primer diferendo no se pudo solventar por completo, pues algunas de las fuentes oficiales carecían de estadísticas tan recientes como las que demandaba el Gobierno del Estado.

Una segunda discrepancia refirió a los resultados del análisis del tema central del Informe, que fue *dispersión de población*. Los datos mostraron que en Chiapas no se observa una asociación entre dispersión poblacional y el IDH, cuando generalmente se considera que existe una asociación inversamente proporcional entre estos dos indicadores. Se debe tener en cuenta que una de las principales políticas sociales del Gobierno del Estado de Chiapas fue “Ciudades rurales”, proyecto que justamente se orientaba a concentrar poblaciones en las zonas rurales con la premisa que la concentración contribuiría a la elevación del desarrollo.

De este Informe se elaboraron dos revisiones: una a partir de las observaciones del Gobierno del Estado y otra, a partir de las que elaboró el Representante Residente del PNUD en México. Sin embargo, la Administración que gobernó el estado durante los años 2006-2012 decidió no publicar el Informe y la que acaba de ingresar no ha tomado una decisión sobre la publicación.

Las percepciones de actores entrevistados de la contraparte institucional muestran percepciones diversas respecto al status del Informe y su publicación. Hubo quien señaló desconocer los motivos por los que el Informe no se ha publicado, e incluso planteó que la decisión de no publicarlo había sido tomada por el PNUD. En contraste, otra persona entrevistada coincidió con el planteamiento del PNUD en el sentido de que el Informe había sido sometido a una segunda revisión a partir de la solicitud – de parte del Gobierno del Estado de Chiapas – de incorporar información estadística más reciente. Con la incorporación de este cambio, la última versión del Informe está siendo revisada por la actual administración, que tomó posesión el 8 de diciembre de 2012, y se está a la espera de una fecha para la publicación y presentación.

A excepción de este inconveniente, el PNUD ha mostrado una gran capacidad para posicionar el concepto de desarrollo humano, mucho más allá de los Informes nacionales. Así, aunque en México la medición del desarrollo humano “compite” con otros indicadores como la medición multidimensional de la pobreza, el índice de rezago social y el índice de marginación, se ha logrado un reconocimiento en torno a la fortaleza y utilidad del IDH en términos de la comparación internacional y a lo largo del tiempo. Adicionalmente, la posibilidad de calcular el IDH a nivel estatal y municipal, así como de vincularlo a desigualdades como la de género, ha potenciado aún más el posicionamiento de este indicador.

En este tenor, el posicionamiento del concepto de desarrollo humano en la academia y el sector pública constituye un notable efecto. En la academia, el concepto ya forma parte de los debates sobre desarrollo en el país, y en el sector público el posicionamiento se evidencia en su recurrente utilización en documentos oficiales, así como en la clara influencia que ha tenido en los instrumentos de planeación nacionales.

Una de las expresiones del impacto del Informe de Desarrollo Humano en México 2011 es la recurrente utilización de sus resultados en el Pacto por México, que firmaron los tres principales partidos políticos y el Gobierno de la República en 2012. Por ejemplo, en el compromiso 73 **“Revisión integral de la política de subsidios y a los regímenes especiales, para establecer un sistema eficaz, transparente y progresivo”** se menciona que en la actualidad existen subsidios que tienen resultados regresivos, pues asignan mayores recursos a las personas que más tienen, información que proviene del Informe.

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

* El prestigio del PNUD fue reconocido por todos los actores (contrapartes institucionales y consultores/as) como un valor que se agrega a los proyectos, procesos y resultados.
* Todos los actores involucrados/as reconocen la alta capacidad técnica y el *expertise* metodológico del equipo del PNUD, lo que se expresa en la calidad de los productos, pero también en el despliegue de capacidades para enfrentar contingencias y contratiempos en los procesos de recolección de información –tanto en campo, como en la recuperación de la información que proveen las dependencias gubernamentales– y de elaboración de los Informes.
* Las contrapartes institucionales valoran el aporte conceptual del PNUD en tanto organismo internacional, así como su capacidad para convocar y coordinar equipos de trabajo de alta calificación.
* Un efecto tangible importante refiere a la concertación de convenios con entidades federativas para elaborar Informes de Desarrollo Humano estatales. Además del Informe, como producto tangible, el proceso de elaboración constituye un aporte fundamental del PNUD al fortalecimiento de la institucionalidad y de las capacidades para el diseño de políticas públicas a nivel estatal.
* Para los Estados, resulta fundamental el respaldo y asesoría técnica del PNUD en la elaboración del Informe y en las recomendaciones que constituyen una orientación de gran utilidad para el diseño de políticas públicas.
* A partir de la elaboración y resultados del Informe de Desarrollo Humano del Estado de México, el gobierno de ese estado diseñó y puso en marcha el programa “Mi comunidad”. A criterio de personal del Gobierno del Estado, este programa representa un cambio de paradigma en la política social ya que, por primera vez, se ejecuta un programa social sin transferencias monetarias.
* El incremento de las capacidades de gestión gubernamental a partir de la posibilidad de contar con información periódicamente actualizada, que facilita la comparación y la medición de resultados de las políticas implementadas destaca como un efecto. Con esta información, algunos gobiernos han diseñado políticas públicas específicamente orientadas a elevar el IDH y a alcanzar los ODM.
* La asociación con el PNUD es valorada por las contrapartes institucionales como una oportunidad para mejorar la imagen de México en el contexto internacional, en términos de la difusión de los avances e iniciativas desarrolladas en el país en política social. También se valora la posibilidad de intercambio de otras experiencias e iniciativas que pueden ser incorporadas a la política nacional.
* Un resultado no esperado de la elaboración de los Informes sobre el IDH relativo al género, es que ha estimulado a algunas entidades federativas para que destinen recursos propios a la elaboración de Informes estatales que incluyan este indicador a nivel municipal (caso Zacatecas). A este respecto, se debe destacar que México es uno de los pocos países en que se ha logrado mantener el esfuerzo por calcular el IDG y el IPG a nivel municipal.

3.3.2. Recomendaciones de mejora

Esta evaluación también permite proponer algunas recomendaciones orientadas a la mejora del efecto 1:

* El PNUD debe realizar un mayor esfuerzo por incentivar que la sociedad civil en su conjunto utilice y aproveche la información generada por los Informes de Desarrollo Humano. Las alianzas y el posicionamiento alcanzados en el sector académico y de política pública precisan integrar también a organizaciones sociales, con miras a fortalecer los esfuerzos por elevar el desarrollo humano de todas las personas en el país.
* Asimismo, es fundamental continuar en los esfuerzos por posicionar la presentación del Informe en la opinión pública. Para ello es preciso desarrollar una estrategia de difusión más agresiva, que contemple presentaciones formales, pero también otros espacios de incidencia: organizaciones sociales y universidades, por ejemplo, así como una mayor presencia en los medios de comunicación.
* Es preciso fortalecer el trabajo y la relación interagencial. Aunque la elaboración de los Informes de Desarrollo Humano pareciera ser un espacio “natural” del PNUD, para algunas temáticas sería importante contar con la asistencia técnica de otras agencias del SNU.
* El proceso de acompañamiento del PNUD debe ser constante una vez que se entrega el proyecto o Informe terminado, con miras a promover la continuidad de los procesos más allá de los tiempos políticos y de las limitaciones de recursos. En tal sentido, es importante que los Convenios con dependencias públicas y gobiernos estatales incorporen la asistencia técnica para supervisar la puesta en marcha o no de las recomendaciones surgidas de los informes.
* El PNUD debe garantizar que todos los Informes y productos sean publicados. En este efecto, la publicación del Informe de Desarrollo Humano del Estado de Chiapas pudiera no lograrse y este contratiempo no debería repetirse. Ello supone un proceso de planificación y negociación con las contrapartes de suerte que se contemplen factores como los tiempos electorales y los márgenes y factibilidad de las observaciones y cambios. Es importante, también, establecer con claridad la distancia entre lo que los gobiernos esperan de la relación con el PNUD en su calidad de cooperante técnico, y los resultados que puede arrojar un Informe.

# IV. Efecto 2: Se formulan y aplican políticas para el avance hacia una economía con competitividad social

## 4.1. El contexto general: Competitividad social en México

De acuerdo al Informe del PNUD sobre Competitividad Social en México 2012, la Competitividad Social (CS) está definida como “la capacidad de la sociedad para generar el bienestar de la población a través **del mercado de trabajo, sobre la base de ciertas condiciones laborales asociadas a la formación de capacidades básicas.”** El informe citado señala que las condiciones laborales deben ser tales que permitan a los/las integrantes del mercado de trabajo tener acceso a niveles de salud, educación e ingreso adecuados para alcanzar el bienestar. El supuesto de fondo es que si bien la fuerza laboral es sólo una parte de la población total, las personas que trabajan inciden con sus ingresos, sobre el bienestar de las que no trabajan. Así, se produce un efecto de derrame sobre toda la población, por parte de una fuerza laboral que goza de condiciones óptimas de empleo en sus tres dimensiones: salud, educación e ingreso.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de México 2007-2012, también incluye a la “economía competitiva y generadora de empleo” entre sus cinco ejes temáticos. Con el impulso a la economía competitiva se busca:

“…brindar mejores condiciones para las inversiones y la creación de empleos que permitan a los individuos alcanzar un mayor nivel de bienestar económico. La igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud es necesaria para que todos/as los/las mexicanos/as puedan participar plenamente en las actividades productivas….Finalmente, una política exterior responsable permitirá al país aprovechar las ventajas que brinda el entorno global para alcanzar mayores niveles de crecimiento y bienestar.” (p. 83)

En esta temática, el PND se propone implementar una estrategia que, entre otros aspectos, incluya la mejora de las capacidades de las personas, el crecimiento elevado de la productividad y el desarrollo y consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES), todos ellos estrechamente vinculados a la competitividad social. Así, al fortalecer las capacidades de la fuerza de trabajo con mejores condiciones educativas y de salud se busca brindarle a ésta mejores oportunidades. Al mismo tiempo, una mano de obra calificada permitirá explotar las tecnologías avanzadas e impulsar la innovación. Ambas políticas conducirán a la elevación de la productividad de los factores de producción y a incrementar la competitividad de las empresas.

La relevancia del fomento de la competitividad social en México y el desarrollo del mercado laboral formal se hace evidente si se toma en cuenta la prevalencia actual de la informalidad en la economía mexicana. El INEGI recién ha publicado un nuevo conjunto de indicadores, basados en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), que ponen de manifiesto el reto para la política pública mexicana para abatir este problema. De un total de 48.7 millones de personas ocupadas en la economía en el tercer trimestre de 2012, 60% se encuentran en la informalidad, es decir 29.2 millones de personas (Tabla 9).[[4]](#footnote-4) Ahora bien, las principales diferencias entre el empleo en el sector formal y el informal tienen que ver con el nivel de instrucción, los sectores de empleo, el nivel de ingresos y el tamaño de la localidad. Así, las personas empleadas en el sector informal tienen un menor nivel de instrucción: una quinta parte de las personas empleadas en el sector no ha completado su educación primaria, mientras que en el sector formal el 51% tiene educación de nivel medio superior y superior. En el sector informal, por otro lado, una quinta parte de las personas está empleada en el sector primario y el correspondiente indicador para el sector formal es de 3%. En cuanto al nivel de ingresos, el 50% de las personas en la informalidad reciben menos de 2 salarios mínimos y el correspondiente porcentaje para el sector formal es de 18%. Finalmente hay una mayor prevalencia del empleo informal en las zonas menos urbanizadas. Por otra parte, si se toma en cuenta la dimensión de la informalidad representada por los negocios en pequeña escala, la tendencia de la tasa de ocupación informal ha ido en aumento a partir de la crisis (Gráfico 8).

**Tabla 9**

**México**

**Principales diferencias entre la ocupación formal e informal**

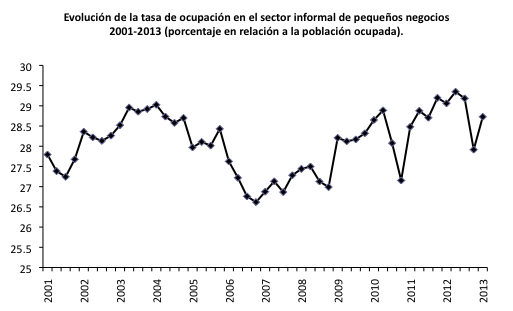
**tercer trimestre 2012**

**(en porcentajes)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Concepto | Formal | Informal |
| Total, miles de personas | 19461 | 29271 |
| **Nivel de instrucción** |  |  |
| Primaria incompleta | 4.5 | 21.4 |
| Primaria completa | 11.1 | 26.9 |
| Secundaria completa | 33.5 | 33.5 |
| Medio superior y superior | 50.9 | 18.2 |
| **Por sector actividad** |  |  |
| Primario | 3 | 21 |
| Secundario | 27.1 | 21.3 |
| Terciario | 69.8 | 56.6 |
| **Nivel de ingresos** |  |  |
| Hasta 1 salario mínimo (SM) | 2.4 | 21.6 |
| 1-2 SM | 16.7 | 27.4 |
| 2-3 SM | 26.5 | 18 |
| Más de 3-5 SM | 24 | 8.9 |
| Más de 5 SM | 15.8 | 2.6 |
| **Tamaño de localidad** |  |  |
| Más urbanizadas | 67.2 | 39.6 |
| Menos urbanizadas | 32.8 | 60.6 |

Fuente: Informe INEGI: Nuevas estadísticas de la informalidad laboral.

Gráfico 8

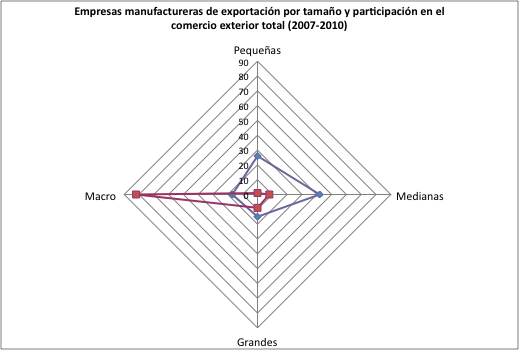


Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Indicadores Estratégicos

De acuerdo al más reciente estudio económico de la OECD (2013) sobre la economía mexicana, este alto nivel de informalidad en México tiene importantes implicaciones para la productividad, el crecimiento económico y la desigualdad en el ingreso. Más aún, las diferencias entre estados son marcadas y entre los principales determinantes, según el estudio de Dougherty y Escobar (2013), están los contrastes en el desarrollo económico, la prevalencia de las microempresas, la calidad de las habilidades de la mano de obra, el costo de comenzar un nuevo empleo, las restricciones a la inversión extranjera directa y los niveles de corrupción. Así, los autores encuentran que el empleo informal varía entre 45% a 80% entre estados. Entre los factores mencionados, la prevalencia de las microempresas y la calificación de la mano de obra están estrechamente vinculados al concepto de competitividad social y el desarrollo del mercado laboral formal.

Por otro lado, en relación a la vinculación de las pequeñas y medianas empresas al comercio exterior, un aspecto que también se considera en el efecto 2, cabe destacar la reciente información publicada, también por el INEGI, con respecto a la composición por tamaño y la contribución al comercio total de las Empresas Manufactureras de Exportación. De un total de 7245 empresas, las pequeñas y medianas empresas representan el 68% del total (42% las medianas), pero estas sólo participan con el 9% del comercio total (exportaciones más importaciones). En tanto que las macro empresas, que constituyen el 17% del total, participan con el 82% del comercio total de México (Gráfico 9)[[5]](#footnote-5). Esto pone de manifiesto la necesidad de ampliar la escala y la productividad de las pequeñas y medianas empresas.

Gráfica 9



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Indicadores Estratégicos

## 4.2. El PNUD y la competitividad social en México

En línea con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en materia de competitividad social, el Sistema de las Naciones Unidas en México, a través de su Marco de Cooperación para el Desarrollo (UNDAF-México 2008-2012), ha establecido como parte de los resultados deseados “políticas públicas y capacidades nacionales fortalecidas con el fin de impulsar el desarrollo económico sostenido y equitativo para todos los grupos de la población, conservando los recursos naturales”. En virtud de lo anterior, el PNUD en su Programa de País 2008-2012, establece como resultado esperado que se “**formulen y apliquen políticas para el avance hacia una economía con competitividad social**.”

Tabla 10

Vinculación del efecto 2 con objetivo 1 del UNDAF

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Prioridad/Objetivo Nacional** | **Efecto directo del UNDAF** | **Efecto directo del Programa País o de las Agencias** | **Productos** |
| 1: Reducir la pobreza y la desigualdad mediante un desarrollo económico competitivo, sustentable y equitativo, que genere mayores oportunidades de trabajo sin poner en riesgo al medio ambiente. | Fortalecimiento de las capacidades institucionales y personales para emprender políticas y acciones que generen oportunidades de empleo, mantengan o mejoren la calidad del empleo y estimulen el crecimiento, con base en una mayor competitividad sistémica con equidad interpersonal e interregional y conservación de los recursos naturales. | 1.2 Políticas públicas y capacidades nacionales fortalecidas con el fin de impulsar el desarrollo económico sostenido, competitivo y equitativo para todos los grupos de la población, conservando los recursos naturales. | 1.2.1 Capacidades de las instituciones y sus equipos fortalecidas a través de evaluaciones de programas de apoyo y recomendaciones de mejora para la implementación de políticas públicas, relacionadas con beneficios económicos y sociales.  1.2.2 Sistema de indicadores establecido para medir avances de competitividad económica y social. El mismo utilizado por tomadores de decisiones y sociedad civil para fomentar el análisis, monitorear políticas y el cumplimiento de derechos económicos y sociales.  1.2.3 Investigaciones aplicadas en apoyo a la formulación y evaluación de iniciativas a favor del crecimiento económico y social, regional, estatal y nacional, así como de equidad de género. |

Así, con el fin dar seguimiento continuo a los avances en materia de competitividad social, desde el 2007 el PNUD se dió a la tarea de desarrollar un índice de competitividad social (ICS) que incluye tres dimensiones: salud, educación e ingreso, cada una con un peso relativo diferente.[[6]](#footnote-6) Así mismo, se presentó el Informe sobre Competitividad Social del 2012 que arrojó los siguientes resultados para México: a) entre 2005 y 2008 los tres componentes del ICS mostraron avances positivos; sin embargo, la crisis de 2008-2010 impactó negativamente a los mismos, resaltando el deterioro de los componentes de salud e ingreso. Después de la crisis se observa una recuperación del ICS, ya que entre 2010 y el segundo cuatrimestre de 2011 los tres componentes mejoraron; no obstante, en el tercer cuatrimestre de ese año, mostraron un estancamiento, y en el cuarto trimestre se deterioraron nuevamente. Es decir, la crisis impactó el acceso a la salud y deterioró el ingreso. En el análisis, los autores del ICS, suponen que con la crisis un alto porcentaje de la población activa entró en el sector informal y en este no hay acceso a salud ni a prestaciones laborales.

Lo anterior indica que el funcionamiento del mercado laboral es clave para alcanzar la competitividad social. Es decir, si el mercado laboral ha de generar bienestar social, los/las trabajadores/as deben estar empleados en **el mercado formal**. Si están en el mercado informal no necesariamente tienen acceso a salud, ni a prestaciones laborales.

De los resultados obtenidos con el cálculo de este importante indicador, se desprenden varios aspectos que hay que tomar en cuenta para el desarrollo de un mercado laboral formal y que al mismo tiempo constituyen un insumo importante para el diseño de políticas públicas:

1. ¿Cuáles son los factores que inducen a las empresas a irse a la informalidad?
2. ¿Qué tanto coadyuvan los sindicatos al desarrollo de un mercado laboral que propicie el bienestar?
3. ¿Qué tan dispuestas están las empresas tractoras a acogerse al Pacto Mundial que las compromete a: i) el respeto a los principios de condiciones laborales para aprovechar al máximo el capital humano, evitar el empleo infantil, el respeto a la organización sindical que supone un sindicato gestionado en forma moderna. ii) el respeto al medio ambiente; iii) evitar la corrupción y iv) respetar los derechos humanos?

En esa línea, y desde una perspectiva particular, el PNUD plantea como uno de sus objetivos prioritarios de su intervención en el país: aumentar la competitividad y fomentar la integración productiva.

Para aumentar la competitividad, el PNUD se propone asistir en la formulación de políticas públicas que estimulen o contribuyan a la competitividad de las empresas. Esto supone dos tipos de acciones: 1) analizar las cadenas de valor específicas con referentes internacionales para identificar áreas de oportunidad para empresas mexicanas y también aquellas áreas en que las políticas públicas puedan ayudar a mejorar la generación de empleos de calidad; y 2) monitorear políticas existentes para determinar su impacto en la competitividad empresarial y en la creación de empleos. Es decir, un mercado de trabajo que funcione para generar bienestar de tal manera que la fuerza de trabajo empleada tenga acceso a la salud, tenga un nivel de educación que le permita obtener niveles de ingreso adecuados y cuente con acceso a prestaciones laborales. Esto en una palabra significa que esté laborando en un mercado **formal.**

En cuanto a la integración productiva, el PNUD se propone aumentar la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas para que generen empleo de calidad. Esto a través de la planeación, ejecución y monitoreo de proyectos de asistencia a esas empresas. Dichos proyectos pueden estar enfocados a un ámbito geográfico (por ejemplo una zona que se desee desarrollar en algún estado o región), a *clusters* en un determinado territorio y a la relación de proveedores y empresas tractoras, o sea el programa de desarrollo de proveedores.

En virtud de lo anterior, el propósito del presente análisis es el de evaluar si efectivamente los proyectos vinculados a la competitividad social, apoyados por el PNUD, han coadyuvado a alcanzar los resultados buscados en esa materia.

Para llevar a cabo dicha evaluación se seleccionaron, dentro de la cartera del PNUD, cinco proyectos que tenían vinculación con el efecto 2:

* Programa para la Certificación de Procesos Especiales para Impulsar la Integración de Pymes en el Sector Aeroespacial #00071461;
* Evaluación específica de costo-beneficio del Programa de Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) #00079702;
* Fortalecimiento de la Proveeduría Nacional con base en las principales metodologías identificadas y utilizadas por el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) de la Secretaría de Economía #00080222;
* Levantamiento de Información y Evaluación de los Programas de Trabajo, Proyectos Productivos y de Enfoque Social desde una perspectiva de género #00075946;
* El Programa de Desarrollo de Proveedores #000759999.

Cada uno de los proyectos fue evaluado de manera individual. No obstante, para el primer proyecto (#00071461) se presenta un análisis a profundidad, mientras que para los cuatro restantes el análisis y los resultados se presentan de manera global. Cabe hacer notar que, para realizar la evaluación se hizo una revisión documental exhaustiva de los Prodoc de cada proyecto, de los informes trimestrales y anuales. Igualmente, se consultó documento y bibliografía relativa al tema, y se realizaron nueve entrevistas semi-estructuradas a actores relevantes del PNUD y de las contrapartes.

A continuación se presenta el análisis de los proyectos destacando sus principales resultados (efectos tangibles e intangibles) y mejores prácticas, haciendo hincapié en las recomendaciones de mejora. La evaluación se realizó tomando como ejes los tres productos o resultados esperados del efecto 2 (véase tabla 5, última columna), y con base a ello, se buscaron los efectos tangibles e intangibles de los proyectos.

## 4.3. Resultados en torno al efecto 2 del Programa para la Certificación de Procesos Especiales para Impulsar la Integración de PYMES en el Sector Aeroespacial

El periodo de ejecución del proyecto fue del 1/06/2009 al 31/03/2013. En la Fase I, el proyecto duró 3 años y el recurso financiero (US$ 2, 187, 976) fue provisto por CEMUE/PIAPyme (70%) y por las empresas beneficiarias (30%). Para la Fase II, el recurso financiero fue aportado por FAM.

Es importante señalar que el proyecto sufrió un proceso evolutivo en función: 1) de las necesidades de certificación demandadas por las empresas tractoras; y 2) de las posibilidades identificadas por FEMIA para trabajar en áreas como validación, capacitación y asistencia técnica entre otras.

4.3.1 Evaluación de los resultados del proyecto en torno a los ejes del efecto 2

**4.3.1.1. Capacidades de las instituciones** y sus equipos fortalecidas a través de evaluaciones de programas de apoyo y recomendaciones de mejora para la implementación de políticas públicas relacionadas con beneficios económicos y sociales.

* Se mejoraron las capacidades institucionales de las empresas Pymes, las empresas tractoras y la FEMIA.
  + En el caso de las Pymes, el proyecto fortaleció los cuadros de mando a través del acompañamiento de consultores durante el proceso de certificación. En ese sentido, se establecieron 6 alianzas con empresas certificadoras con las que se llevaron a cabo 128 procesos de certificación con 66 Pymes.
  + En cuanto a las empresas tractoras, se mejoró su capacidad de impulsar, por medio del apoyo de PNUD/FEMIA, el desarrollo de proveeduría nacional de acuerdo a sus necesidades de competitividad.
  + La FEMIA, por último, ha visto fortalecidas sus capacidades al vincularse con un organismo de prestigio como el PNUD, con lo que se ha consolidado como un organismo interlocutor entre las empresas (tractoras y Pymes) y el gobierno, con el objetivo principal de promover el desarrollo del sector aeroespacial como un sector estratégico para el país.
* Se fortaleció la capacidad de comunicación entre Pymes y empresas tractoras, en especial, a través de la creación de una plataforma de información para empresas aeroespaciales, desarrollada por PNUD a petición de FEMIA. Lo anterior se reflejó, de acuerdo a estimaciones de las empresas, en el incremento de las exportaciones y en la integración nacional, lo cual tuvo un impacto positivo en el empleo.
* En materia de recomendaciones de políticas públicas, cabe resaltar la elaboración de un Plan Estratégico para la Industria Aeroespacial 2020 (ProAéreo), que si bien no fue uno de los objetivos iniciales del proyecto, surge en el marco de la colaboración y el diálogo entre el PNUD, el OCAV y la FEMIA; aunque es importante hacer notar que en el mismo no se incluyó el Índice de Competitividad Social que estaba considerado como uno de los efectos deseados del Programa País 2008-2012 del PNUD.
* Un último aspecto que se debe subrayar, es que el proyecto incentivó el diálogo entre el sector aeroespacial y el sector académico con la intención de impulsar la capacitación de recursos humanos y el desarrollo tecnológico demandados por la industria. Ello, establece un precedente que debe ser replicado en otros proyectos, dado que el vínculo entre el sector empresarial, el académico e incluso el gubernamental es fundamental para el desarrollo del país.

**4.3.1.2. Sistema de indicadores** establecido para medir **avances de competitividad**

**económica y social** que sea utilizado por tomadores de decisiones y sociedad civil para

fomentar el análisis, monitorear políticas y el cumplimiento de derechos económicos y

sociales.

* Se estableció, como se mencionó anteriormente, una plataforma con una base de datos relevante a las empresa tractoras y Pymes que facilita el proceso de toma de decisiones. Así mismo, las empresas beneficiadas proporcionaron, de manera voluntaria, información a PNUD y FEMIA referente a estimaciones sobre los incrementos en ventas, la generación de empleo y la integración nacional. No obstante estos esfuerzos, no se desarrolló un sistema de indicadores de competitividad social.
* En ese sentido, con base en las entrevistas a profundidad, se pudo observar que tanto PNUD como FEMIA reconocen la necesidad de desarrollar dicho sistema de indicadores para medir los impactos en materia social. Contar con una base de datos de indicadores de empleo generado, de la calidad del mismo, de los ingresos percibidos, de las prestaciones laborales y del acceso a servicios de salud, permitiría por un lado, evaluar y monitorear de manera más adecuada el impacto del – y de los – proyecto(s) y; por el otro, una toma de decisiones informada por parte de los/las encargados/as del diseño de políticas públicas. Además de constituirse en un insumo primordial para el análisis académico.
* Para lo anterior, la inclusión del Índice de Competitividad Social debería ser una prioridad que, sin embargo, por lo señalado por los entrevistados, no ha existido un esfuerzo o diálogo para incorporarlo.

**4.3.1.3. Investigaciones aplicadas** en apoyo a la formulación y evaluación de iniciativas a

favor del crecimiento económico y social, regional, estatal y nacional, así como de equidad

de género.

* Entre las investigaciones aplicadas, y central para el éxito del proyecto, fue el estudio realizado para identificar las necesidades y las problemáticas de la industria aeroespacial.
* Por otra parte, un insumo importante para la formulación y evaluación de iniciativas en torno a los objetivos que persigue el PNUD, han sido las investigaciones de benchmarking. Prueba de ello, es que el benchmarking sobre la industria aeroespacial fue un insumo importante para la realización del ProAéreo, plan que se pretende guíe, a largo plazo, el desarrollo de la industria.

4.3.2. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora

Primeramente, la elección de la contraparte por parte de PNUD fue una acertada decisión que al final redundó en el éxito del proyecto. En efecto, la FEMIA se comprometió desde el inicio con el proyecto y mantuvo una estrecha colaboración con PNUD. Como contraparte, FEMIA desempeñó un papel muy importante al presentar las necesidades del sector aeroespacial en general, y de las empresas tractoras y Pymes en particular, ante todos los/las participantes en el proyecto. Además, ha realizado una importante labor de cabildeo propositivo con el gobierno, actividad que acompañó con una intensa campaña de difusión a las empresas para motivarlas a incorporarse al proyecto, haciendo énfasis en la necesidad de elevar la calidad de los procesos para que las Pymes participaran en las cadenas globales del sector.

En segundo lugar, es importante destacar la labor de los consultores/as elegidos/as por el PNUD, y su apoyo y acompañamiento continuo en el proceso de certificación de las Pymes participantes. Destacando con ello, la manera en que se realizó la elección de los mismos. El compromiso por parte de los consultores/as, fundamental para el éxito de la colaboración entre PNUD y FEMIA, no es claro en otros de los proyectos evaluados.

Un tercer factor a señalar es el esfuerzo por vincular el proyecto con el sector académico a través de Consejo Mexicano de Educación Aeroespacial (COMEA). Esta vinculación es imprescindible en tres aspectos, a saber: 1) el apoyo de las instituciones académicas con la oferta de recursos humanos altamente calificados que demanda el sector; 2) la realización de diagnósticos y estudios previos que fortalezcan la planificación de los proyectos; 3) como insumo necesario para la generación de patentes contempladas en el proyecto a largo plazo.

Finalmente, cabe destacar como buena práctica en este proyecto, la pronta respuesta por parte de FEMIA y PNUD ante nuevas demandas de certificación que fueron presentándose durante la implementación del proyecto por parte de las empresas tractoras.

En torno a la planeación del proyecto cabe hacer notar que PNUD debería tener como tarea fundamental al inicio, y durante el desarrollo del proyecto, dar a conocer los requerimientos de PNUD relativos a los resultados esperados en base al efecto, de tal manera que queden lo suficientemente claros a la contraparte, para que esta se apropie de ellos y contribuya al alcance de los mismos. De lo contrario, como sucedió en el desarrollo de este proyecto, los participantes se concentran en alcanzar los objetivos específicos (certificaciones), dejando de lado en el proceso los resultados más amplios que persigue el PNUD (elaboración de un sistema de indicadores, medición del impacto social, diseño de políticas públicas que integren la medición dicho impacto social.)

En relación a la ejecución del proyecto la selección de los consultores/as, aún cuando fue la adecuada, se extendió demasiado tiempo, lo que retrasó la implementación del proyecto. En ese caso sería importante contar con una base de datos de posibles consultores y agilizar el trámite burocrático.

Para garantizar que en la ejecución del proyecto se genere un sistema de indicadores de competitividad social, como lo contempla el Programa País del PNUD, es necesario que esta tarea se explicite entre los/las involucrados/as en el proyecto para que la incluyan entre sus funciones y se le de un seguimiento puntual en los informes trimestrales. Aún más, en términos de indicadores de competitividad, el PNUD ha desarrollado el Índice de Competitividad Social (ICS), que no sólo no se incorporó en la ejecución del proyecto, sino que no fue discutido entre las partes. Es recomendable que se busque incorporar el ICS desarrollado por la oficina de Investigación en Desarrollo Humano en las metodologías de evaluación desarrolladas por el OCAV a diferentes programas.

Es importante señalar la necesidad de que el PNUD, a nivel directivo, conjunte esfuerzos con FEMIA en el cabildeo con el gobierno tanto a nivel federal como estatal para promover un mayor involucramiento de estos últimos, en especial en la difusión de la importancia del proyecto y de las oportunidades que este ofrece.

Como ya se señaló, la vinculación con el sector académico es fundamental; sin embargo, en la ejecución del proyecto no se obtuvieron los resultados esperados de COMEA debido a que ésta no ha sido capaz de promover entre la modificación o generación de planes de carrera para cubrir la demanda de especialistas que el sector requiere. Sería importante que PNUD, dado su prestigio institucional, promoviera entre instituciones académicas desde el comienzo de ejecución de los proyectos la relevancia de la participación del sector educativo para alcanzar los efectos señalados en el Programa País del PNUD. Como se mencionó líneas arriba, el sector educativo juega un papel muy importante en la oferta de recursos humanos de elevada calidad que son demandados por los diferentes sectores productivos del país y además, la colaboración con este tipo de proyectos tendría un efecto paliativo en las tendencias actuales de “fuga de cerebros” del país por falta de oportunidades.

Para finalizar, ya que el PNUD coordina sus actividades con las demás agencias de Naciones Unidas con presencia en el país, sería importante que hubiera un mayor diálogo entre ellas con la finalidad de crear sinergias y sobre todo, de no duplicar esfuerzos. En esta línea, en las entrevistas, quedó plasmado el desconocimiento de la labor realizada por otras agencias como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) con respecto a esfuerzos similares.

## 

## 4.4. Valoración global del efecto 2

A continuación se presentan los proyectos que se tomaron en cuenta para la realización de este apartado:

* Evaluación específica de costo-beneficio del Programa de Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) #00079702;
* Fortalecimiento de la Proveeduría Nacional con base en las principales metodologías identificadas y utilizadas por el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) de la Secretaría de Economía #00080222;
* Levantamiento de Información y Evaluación de los Programas de Trabajo, Proyectos Productivos y de Enfoque Social desde una perspectiva de género #00075946;
* El Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) #000759999.

Los primeros tres proyectos, dirigidos por el OCAV, están orientados a evaluar programas de diferentes instituciones públicas con la finalidad de conocer sus impactos, de realizar recomendaciones de mejora y de incidir en el diseño de políticas públicas. En cuanto al PDP (#000759999), el objetivo ha sido el de complementar la política pública de la Secretaría de Economía de integrar las Pymes a cadenas productivas fortaleciendo, mediante la aplicación de una metodología propia del PNUD, las capacidades de las empresas repercutiendo así en la competitividad social.

A continuación se presenta el análisis de la contribución positiva de estos proyectos a los resultados esperados del efecto 2, para dejar al apartado de recomendaciones las áreas de oportunidad a mejorar.

4.4.1. Evaluación de los resultados de los proyectos en torno al efecto 2

**4.4.1.1. Capacidades de las instituciones** y sus equipos fortalecidas a través de evaluaciones de programas de apoyo y **recomendaciones de mejora** para la implementación de políticas públicas relacionadas con beneficios económicos y sociales.

* En el proyecto de fortalecimiento de la proveeduría nacional (#00080222) así como en el de perspectiva de género (#00075946), se fortalecieron las capacidades institucionales ya que los estudios realizados por el OCAV brindaron a las instituciones participantes información significativa sobre los impactos de los programas a su cargo, lo que constituye un primer insumo para una adecuada focalización de los mismos.
  + En ese sentido, relativo a las recomendaciones de mejora, en el proyecto de fortalecimiento (#00080222) el OCAV, señala la necesidad de realizar un diagnóstico basado en la relevancia del sector y el tamaño de las empresas, así como una estrategia de difusión a las empresas pertenecientes a estos sectores.
  + En cuanto al proyecto de género (#00075946), la recomendación va en el sentido de facilitar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo mediante servicios de cuidados infantiles (guarderías), e identificar y replicar las mejores prácticas de los proyectos productivos, que de acuerdo a la evaluación realizada por el OCAV, tienen mejores resultados sobre las variables de impacto comparados a los proyectos enfocados a generación de empleo.
* En el PDP (#000759999) se fortalecieron las capacidades institucionales con la creación de una plataforma de información que permitirá vincular empresas tractoras con Pymes. También, ha generado un cambio en la concepción misma de las empresas tractoras en cuanto a su papel como desarrolladoras de proveeduría.
* Así mismo, en el marco del PDP ((#000759999) se realizó un análisis de los principales retos que enfrentan las Pymes para su integración en cadenas productivas. Se identificaron, la falta de profesionalización, el no cumplimento de especificaciones y la necesidad de apoyo a la certificación de procesos y la metodología de sistemas de gestión. Igualmente, se señaló la necesidad de desarrollar a un líder de competitividad al interior de las Pymes que dé seguimiento a los procesos de mejora.
* En general en estos proyectos se observa que la vinculación con el PNUD fortaleció la imagen de las contrapartes frente a los beneficiarios/as dado que el prestigio que percibían con esa alianza garantizaba la seriedad de los proyectos.

**4.4.1.2. Sistemas de indicadores** establecido para medir **avances de competitividad**

**económica y social** que sea utilizado por tomadores de decisiones y sociedad civil para

fomentar el análisis, monitorear políticas y el cumplimento de derechos económicos y

sociales.

* En los proyectos evaluados por el OCAV (#00079702, #00080222 y #00075946) se crearon sistemas de indicadores relevantes a cada proyecto. En ese sentido, es importante señalar el esfuerzo del OCAV por estandarizar indicadores de impacto en los programas evaluados dentro del proyecto de perspectiva de género. Sin embargo, si bien es cierto que dichos indicadores constituyen un primer paso en la dirección deseada, no están diseñados para medir los avances en materia social, en especial, los tomados en cuenta por el **Índice de Competitividad Social (ICS)**, no obstante que la integración de éste es uno, como se ha mencionado antes, de los objetivos prioritarios señalados en el Programa País del PNUD en torno al efecto.
* En relación al PDP (#000759999), este ha generado un mínimo de indicadores de acuerdo a los requerimientos de la SE, que carecen también de la dimensión social. Cabe señalar que en la evolución del proyecto se ha tratado de incluir indicadores de impacto social; sin embargo, estos no guardan relación con el ICS.

**4.4.1.3. Investigaciones aplicadas** a la formulación y evaluación de iniciativas a favor del

crecimiento económico y social, regional, estatal y nacional, así como de equidad de

género.

* En los proyectos evaluados por el OCAV, este realizó los siguientes estudios: para el FONAES una evaluación de “impacto” con método reflexivo; para el proyecto de Fortalecimiento de Pymes un estudio de siete metodologías de desarrollo de proveedores, apoyados por el Programa de Empresas Tractoras de la SE, en el que se analizan y comparan los impactos y se hacen recomendaciones para su mejora; en el de perspectiva de género se realizó un estudio cualitativo y cuantitativo en el que se evaluaron 11 programas[[7]](#footnote-7) en total que sirvieron como insumo para la publicación: “Género y desarrollo. Investigación para la igualdad sustantiva de las mujeres.”

4.4.2. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora

Entre las buenas prácticas encontradas al analizar los proyectos podemos señalar las siguientes: a) la comunicación constante de PNUD y la contraparte, aunque esta, como se señala más adelante, debería transitar hacia un diálogo horizontal y de retroalimentación entre las partes; b) la evolución que está tratando de hacer el PDP de migrar de ser un simple ejecutor a catalizador de políticas públicas; y c) la creación de bases de datos con información cualitativa y cuantitativa de los proyectos evaluados por el OCAV, así como sus recomendaciones (aunque sería favorable que se busque vincular esta información con los indicadores de competitividad social y desarrollo humano propuestos por la oficina de desarrollo humano del PNUD).

En términos de la ejecución de los proyectos, cabe señalar que para las contrapartes ha sido complicado trabajar con un organismo internacional como PNUD debido a la complejidad de los procesos burocrático-administrativos, los cuales conllevan largos periodos para la formalización de los proyectos y, por ende, se retrasa la ejecución de los mismos. Tomando en cuenta que este tipo de proyectos son un insumo primordial para los/las tomadores de decisiones, es recomendable que PNUD haga un esfuerzo por ajustarse a los tiempos planeados, ya que en la mayor parte de los proyectos analizados, los reportes finales con recomendaciones de mejora para las instituciones participantes y las recomendaciones de política pública, han llegado demasiado tarde a los interesados, en especial, en el caso de FONAES y el Fondo Pyme de Secretaría de Economía. Es ambos, se recibieron los reportes de recomendación cuando ya se había tomado la decisión política sobre su transformación en otro tipo de organismo. Esto afecta negativamente la incidencia que PNUD podría tener en el impacto de estas políticas. En esa misma línea, las contrapartes de los proyectos analizados subrayaron que uno de los problemas más importantes en la ejecución de los proyectos tiene que ver con el desempeño de empresas encuestadoras y consultores/as subcontratados por el PNUD.

Para subsanar los retrasos en la ejecución de los proyectos, sería recomendable que PNUD-México realizara dos tipos de acciones: a) una revisión exhaustiva de los trámites burocráticos identificando puntos críticos y cuellos de botella para aplicar medidas correctivas; b) diseñar una estrategia de focalización delimitando los sectores prioritarios a atender, lo que le permitiría generar una base de datos con encuestadoras y consultores especializados en los temas a tratar. Ello reduciría los tiempos de ejecución y más importante, facilitaría la apropiación del proyecto por las contrapartes. Aún más, una buena práctica que contribuiría a lo anterior, sería el diálogo entre PNUD y la contraparte con respecto a las diferentes alternativas de contratación de consultores/as y encuestadoras, y no tratar de imponer las selecciones del PNUD, como sucedió en el proyecto de FONAES.

En cuanto al fortalecimiento de las capacidades institucionales hemos encontrado áreas de oportunidad de mejora para el PNUD con respecto a la relación intra-agencial y a la relación del PNUD con otras dependencias como FONAES y CANAICAL. Al interior del PNUD, el diálogo es clave para generar sinergias y avanzar como equipo en el cumplimiento de los objetivos. Fundamental es la vinculación estrecha entre la Dirección General del Área, el OCAV, la Oficina de Desarrollo Humano y la Unidad de la Sociedad Civil, de esa manera se generaría una perspectiva integral que se plasmaría en cada uno de los proyectos sobre la base de la armonización de las prácticas de estas agencias (homologación de indicadores, real apropiación de los objetivos del área, manuales de buenas prácticas y sobre todo, informes útiles a la evaluación). Más aún, el trabajo en equipo de esas cuatro áreas favorecería el cabildeo con la Dirección General del PNUD.

Por otra parte, en el caso de FONAES, la contraparte percibió un debilitamiento en sus capacidades institucionales al saltarse los niveles de mando, lo que introdujo fricciones en la relación. Más aún, al parecer OCAV no respetó, a decir de los entrevistados, los acuerdos tomados en relación a las definiciones conceptuales y tampoco hizo recomendaciones de política pública a fondo. El área de oportunidad en este caso tiene que ver con lo apuntado líneas arriba sobre un diálogo más horizontal con la contraparte y la inclusión de especialistas en los temas que se abordan en las evaluaciones. Por su parte CANAICAL, tenía un completo desconocimiento de los objetivos del proyecto y del efecto general buscado. Este organismo actuó meramente como un órgano ejecutor de los fondos.

En términos de recomendaciones de política pública en los proyectos analizados se presentan resultados heterogéneos. En los proyectos de Fortalecimiento de Pymes y el de perspectiva de género, como señalamos anteriormente, en las evaluaciones respectivas por PNUD se hicieron algunas recomendaciones de mejora y de política pública. No obstante, dado el tamaño y complejidad de los proyectos, el desarrollo de la metodología para evaluar impactos absorbió la mayor parte del esfuerzo de asesoría, por lo que las recomendaciones de política pública, al menos en los informes finales a los que tuvimos acceso quedan como una primera aproximación. En el caso del PDP, se señaló que apenas hace año y medio se comenzó a trabajar en recomendaciones de política pública, mientras que con FONAES no hubo avances en la materia. Por lo tanto, una recomendación de mejora va en el sentido de que desde el inicio de la ejecución de los proyectos se nombre un encargado/a, especialista en el tema de políticas públicas de competitividad social, que dé seguimiento a este objetivo y cuyos avances sean reportados en los informes, que cabe señalar no muestran avances en esa temática.

Un aspecto fundamental en relación a las políticas públicas es que el PNUD sea selectivo en el alcance y enfoque de las políticas que desee promover. Es decir, que las mismas se alineen con objetivos de competitividad social y con la realidad de la economía global. Dos aspectos importantes a destacar en la planeación, son los siguientes: por un lado, está el caso del PDP y de las recomendaciones planteadas en el proyecto enfocado al fortalecimiento de Pymes. En estos proyectos el enfoque es bastante amplio y no queda clara la definición de sectores estratégicos desde el inicio. Es de hacer notar, por ejemplo, la inclusión de la maquila como sector a desarrollar siendo que este es un sector muy amplio que incluye a su vez diferentes sub-sectores como el textil, el del calzado, el electrónico, el eléctrico, el metal-mecánico, el automotriz y el aeroespacial por mencionar algunos, cada cual con características propias, lo que requiere de estudios específicos para impulsar la vinculación eficiente de las Pymes proveedoras a las cadenas globales de producción. Sería recomendable escoger los sectores con criterios claros en función del desarrollo potencial de los mismos y de las capacidades de atención del PNUD. Además debe asignarse prioridad a la calidad de la asesoría con un seguimiento preciso y continuo de los resultados buscados.

Por otro lado, si tomamos en cuenta las tendencias en la organización de la producción global en el siglo XXI, que contrastan con las del siglo XX, en la actualidad la característica principal de las cadenas globales es la fragmentación en la producción. Ello significa, que para aquellos países que aspiran a impulsar su desarrollo económico, la opción actual es **incorporarse** a las cadenas globales de producción en contraposición a las políticas del siglo pasado de desarrollar como un todo el sector industrial de un país (Baldwin: 2011; Kimura & Ando: 2005). Por ejemplo, en la cadena automotriz, que es actualmente uno de los sectores más importantes en México por su nivel de producción y participación en las exportaciones, no se debe aspirar a producir todos las partes y componentes que integran un automóvil, sino especializarse en aquellas en las que México presente ventajas comparativas y de esa manera incorporarse eficientemente a la cadena global.

Otro aspecto importante a señalar con respecto a la incidencia de las políticas públicas de impulso a la proveeduría nacional, es la necesidad de incrementar la participación de las Pymes beneficiadas. Cabe hacer notar que de los fondos disponibles de la Secretaría de Economía para el apoyo a las Pymes participan 14 dependencias, entre ellas el PNUD, que atienden apenas a 1500 Pymes en el territorio nacional. Por ende, es recomendable incrementar la difusión de los programas de apoyo mediante la coordinación de las dependencias involucradas bajo el liderazgo del PNUD. Para la difusión sería recomendable contar desde el inicio con un estudio que incluyera las experiencias de éxito, tanta nacionales como internacionales, que motiven a las Pymes a adoptar una cultura emprendedora.

En el *benchmarking* internacional, cabe destacar el caso de la formación de redes de producción en Asia que fueron impulsadas por la inversión extranjera japonesa que comenzó a llegar desde los ochenta. En países receptores de esa inversión como Tailandia ha habido un importante desarrollo de proveedores locales que se han incorporado a las cadenas globales de producción de manera directa e indirecta (Falck Reyes: 2011). A nivel nacional, la oficina en México de la *Japan External Trade Organization* (JETRO-México) ha realizado una importante labor de desarrollo de proveedores locales para las empresas japonesas operando en México, enfatizando el desarrollo de relaciones de largo plazo (Falck Reyes: 2012). Este es un caso relevante para el tema de apoyo a proveedores dada la creciente presencia de inversión japonesa en la industria automotriz mexicana.

En virtud de lo anterior, y dado que el PNUD busca que sus iniciativas incidan en las políticas públicas, un paso fundamental tiene que ver con la creación de un equipo, al interior del PNUD, preocupado por diseñar un proceso de incidencia de política pública.

Como se ha mencionado anteriormente, las contrapartes han señalado el prestigio del PNUD como un incentivo para colaborar con el organismo. En ese sentido es recomendable que el PNUD reafirme, mediante sus prácticas, esa identidad. Esto está vinculado al modelo de desarrollo de proveedores que se ha exportado a otros países de menor desarrollo relativo como El Salvador y Honduras. Estos países compraron la metodología aplicada en México en un entorno de desarrollo económico distinto, lo que impidió replicar ese modelo en sus propias realidades económicas. Este tipo de prácticas dañan la imagen del PNUD.

Finalmente es relevante señalar que una de las grandes dificultades para realizar esta evaluación ha sido la falta de coherencia entre el marco del UNDAF, el programa país del PNUD y los propios proyectos. Es prioritario que el Programa País del PNUD se alinee con los efectos buscados del UNDAF y que las contrapartes estén informadas desde el inicio para que se comprometan con el logro de los resultados buscados. De lo contrario, los resultados de los proyectos no contribuirán al efecto y no se logrará esa integración que se busca entre toda la gama del proyecto del PNUD.

**V. Efecto 3. Se generalizan cadenas y procesos productivos sustentables para el desarrollo económico incluyente**

**5.1. El contexto general**

Lejos de ser homogénea, la globalización ha sido, ante todo, diferenciada. En Europa y América del Norte, la consolidación de las grandes empresas transnacionales ha provocado la desintegración de los sistemas productivos locales, a partir del traslado de las grandes empresas o de sus principales proveedores a localizaciones con costos de producción más competitivos. En Asia del Pacífico, la transnacionalización de las corporaciones japonesas y coreanas ha descansado, tanto en los países de origen como en los de implantación, sobre la integración de cadenas productivas basadas en una división del trabajo donde las grandes, medianas, pequeñas y micro empresas tienen asignados lugares específicos en función de sus ventajas competitivas. La integración “de arriba hacia abajo” de cadenas productivas puede ser considerada como la característica principal de la internacionalización de las corporaciones niponas y coreanas. En contracorriente, es posible destacar la experiencia taiwanesa; pues, a partir del momento en que las reformas económicas en China continental empezaron a atraer a las principales empresas taiwanesas, las autoridades isleñas se vieron obligadas a redefinir una estrategia de desarrollo empresarial basada en las pequeñas y medianas empresas (pymes) y orientada hacia su integración con las ahora denominadas empresas tractoras, desarrollando una modalidad de integración de cadenas de valor “de abajo hacia arriba.” La globalización, dependiendo del contexto específico, ha tenido como consecuencias la desintegración o la integración de los sistemas productivos.

En México, la integración a los mercados de América del Norte tuvo como consecuencia la desintegración de los sistemas productivos locales y, como señala el PRODOC del Programa de Desarrollo de Proveedores del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PDP-PNUD), “una parte significativa de las empresas mexicanas no tiene una política explícita […] en materia de desarrollo de proveedores […], manteniendo con sus proveedores relaciones más bien de carácter coyuntural y variando continuamente sus fuentes de abastecimiento, ya sea del mercado interno o externo.” (PNUD, 2010).

Ante esta carencia, el PNUD se propuso introducir en México la Estrategia del Programa de Desarrollo de Proveedores. La estrategia está basada en la formación y en la puesta a disposición de las empresas de “recursos humanos que detonen procesos y los instalen en los encadenamientos productivos de manera más permanente. La existencia de [una] metodología para ello, posibilita acelerar los procesos de formación de consultores y mejorar el impacto a través del aprovechamiento de la curva de aprendizaje que se ha generado en el marco del proyecto de cooperación del PDP-PNUD.” (PNUD, 2010).

Por su parte, el gobierno mexicano, desde 2002, ha recurrido a la estrategia del desarrollo de proveedores para promover la vinculación de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) a las denominadas empresas tractoras, a través del Programa Nacional de Empresas Tractoras. Dado que la estrategia de desarrollo de proveedores se basa en la formación y en la intervención de consultores-consultoras para catalizar las relaciones entre empresas proveedoras y empresas tractoras, el Programa Nacional de Empresas Tractoras ha generado un mercado de servicios particular, donde el PDP-PNUD compite con poco más de una docena de consultoras privadas, orientadas esencialmente por el interés económico. Este aspecto es crucial, pues siendo una institución sin fines de lucro, el PNUD está en una posición privilegiada para hacer del PDP-PNUD una palanca del desarrollo económico de México y en elemento central en los programas de su Área Reducción de la Pobreza y Competitividad Productiva.

Para organizaciones como la *Food and Agriculture Organization* (FAO), la competitividad debe dejar de ser concebida unidimensionalmente, para entenderla de manera multifactorial. Así, la FAO propone el concepto de “competitividad territorial”, la cual supone: la consideración de “los recursos del territorio”, “la implicación de los agentes e instituciones” que inciden sobre el territorio, “la integración de los sectores de actividad [productivos] en una lógica de innovación,” “la cooperación de los otros territorios y la articulación con las políticas” regionales [subnacionales], nacionales y regionales [supranacionales] con el contexto global.

Así, en una perspectiva multidimensional, para la FAO, la competitividad territorial abarca cuatro dimensiones: a. La competitividad social, entendida como la capacidad de los agentes para actuar de manera consensuada, capacidad fomentada por la concertación entre las distintas instancias institucionales. b. La competitividad ambiental, considerada como la capacidad de los agentes valorizar el entorno, garantizando la conservación y la renovación de los recursos naturales y patrimoniales. c. La competitividad económica, comprendida como la capacidad de los agentes para producir y mantener el máximo de valor añadido en el territorio, haciendo que la combinación de recursos constituya un activo para valorizar los productos y servicios locales. d. La localización en el contexto global, concebida como la capacidad de los agentes para situarse con relación a otros territorios y al mundo exterior en general. (LEADER, 2010).

La propuesta de la FAO hace posible explorar nuevas dimensiones de la competitividad; sin embargo, por ahora, basta señalar que:

* El Área Reducción de la Pobreza y Competitividad Productiva del PNUD inscribe el PDP-PNUD en los campos de acción del “desarrollo de la competitividad productiva y social con generación de empleos de calidad.”
* El PDP-PNUD (en su página de internet, en el PRODOC y en los informes del PDP-PNUD) suele poner de realce la competitividad productiva así como la generación y la conservación de empleos como los principales mecanismos para incidir sobre la reducción y/o la mitigación de la pobreza.
* La ausencia del tema de la competitividad social en los principales documentos del PDP-PNUD genera la imagen de un programa con pocos vínculos sistémicos con los programas restantes del Área.

Más adelante, en la sección de recomendaciones, el punto será abordado nuevamente. En todo caso, durante el período 2010-2012 cubierto para esta evaluación, el PDP-PNUD ha debido desempeñarse en un contexto económico nacional y global difícil, haciendo más meritorios los resultados alcanzados.

La evaluación del desempeño del PDP-PNUD requiere tener en cuenta el contexto económico y ocupacional de México, durante el período 2009-2012, cubierto para la realización de la presente evaluación.

En el plano macroeconómico, la economía mexicana ha seguido resintiendo los efectos de la crisis financiera global de 2007-2008. En efecto, el rescate de los sistemas financieros mediante la contratación de deuda pública ha puesto una parte de los gobiernos de la Unión Europea en dificultades para manejar las deudas soberanas; las tendencias recesivas de Europa, conjugadas con las dificultades financieras del gobierno estadounidense, han creado un ambiente moroso en Estados Unidos, dificultando la recuperación económica plena.

Siendo el principal socio económico de México, las dificultades de Estados Unidos han marcado el desempeño de la economía mexicana durante los últimos tres años. Como podemos apreciar en el gráfico 1, la dinámica del PIB ha estado marcada por:

* Un comportamiento cíclico, donde se alternan tasas de crecimiento positivo (oscilantes entre el 2% y el 3%) y tasas de crecimiento negativo (cercanas a -4.0%).
* Una tendencia a la disminución del ritmo de crecimiento; en ese sentido, la línea de tendencia muestra una disminución del 2% al 1%, de la tasa trimestral de crecimiento del PIB.

**Gráfico 10**

**México**

**Dinámica económica y ocupacional**

**2009-2012**

Fuente: Elaboración propia, a partir de información proveniente de:

INEGI, Indicadores macroeconómicos de coyuntura: producto interno bruto, a precios de mercado, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=492&c=23920>

INEGI, Ocupación, Población de 14 años y más según condición de actividad y disponibilidad, nacional trimestral, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=603&c=25577>

Este ambiente moroso ha sido poco propicio para la generación de empleos, como puede ser apreciado a partir de la curva correspondiente a las tasas trimestrales de crecimiento de las personas ocupadas; esta curva tiene como rasgos principales:

* Un desplazamiento por debajo de la curva de las tasas de crecimiento del PIB, indicando ritmos todavía más lentos del crecimiento del empleo, a nivel nacional.
* Un perfil análogo al de la curva del PIB, donde se alternan tasas de crecimiento positivas y tasas de crecimiento negativas.
* Una disminución del ritmo de crecimiento del empleo, pasando del 1% al 0.5%, aproximadamente a lo largo del período.
* Una tasa trimestral media, para el período de análisis, del orden del 0.64%. Para nuestros fines, el 0.64% de la tasa trimestral media del crecimiento del personal ocupado es el parámetro central para evaluar el desempeño del PDP-PNUD.

**5.2. El desempeño del PDP-PNUD**

El *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo. UNDAF México 2008-2012* apunta de manera precisa que “la política económica y socio-laboral debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socio-económica, como el desempleo y el empobrecimiento, y a optimizar los beneficios del crecimiento económico para toda la población. Un nivel digno de vida, el acceso a un trabajo decente, la salud, la educación, la seguridad social, constituyen [sic] al mismo tiempo derechos y premisas para asegurar la participación de las personas excluidas y el desarrollo sostenible del país.” (Naciones Unidas México-Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2008).

Sobre la base de las experiencias tanto de la Secretaría de Economía, como del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-México, en materia de desarrollo de proveedores, el Programa de Desarrollo de Proveedores se planteó los siguientes lineamientos:

Tabla 11

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Prioridad/**  **Objetivo nacional** | **Efecto directo**  **del UNDAF** | **Efecto directo del**  **programa de país**  **o de las agencias** | **Productos** | **Instituciones**  **asociadas** |
| Crear las condiciones necesarias para  para fortalecer la competitividad, en el mercado  nacional e  internacional, de  todas las  empresas del país, en particular, en  particular de las micro, pequeñas y medianas empresas | Reducir la pobreza  y la desigualdad  mediante un  desarrollo económico competitivo, sustentable y  equitativo que  genere mayores  oportunidades de  trabajo sin que  afecte al medio  ambiente | Se generalizan  cadenas y  procesos productivos sostenibles | 1. Masificación   de cadenas  productivas inclusivas y  alternativas de  producción sostenibles a  escala regional y  de estado.  2. Desarrollo y promoción de nuevas iniciativas de producción sostenibles | Consejo Ejecutivo de Empresas Globales  Cámara Nacional de la Industria de la Transformación |

Por otra parte, el PDP-PNUD se planteó como principales objetivos explícitos: “1. Realizar en 2010 la intervención completa en al menos 82 empresas pymes y haber iniciado las etapas de plan de mejora e implementación en al menos otras 100 empresas pymes. 2. Lograr incrementar las ventas promedio de las empresas participantes a las empresas cliente (tractoras) que decidan participar en el Programa. 3. Elevar el grado de contenido nacional en los encadenamientos intervenidos. 4. La conservación y creación de nuevos empleos en las intervenciones realizadas.”[[8]](#footnote-8)

Este conjunto de objetivos constituyen los criterios generales que orientan la presente evaluación.

5.2.1. Resultados Tangibles e Intangibles

Durante el período 2010-2012, cubierto para la presente evaluación, el PDP-PNUD fue abocado esencialmente a cumplir con el número de intervenciones propuestas, a conservar empleos y a crear nuevos empleos. Teniendo en cuenta el contexto moroso de la economía mexicana, es posible afirmar que el PDP-PNUD ha cumplido plenamente con los tres objetivos planteados en el PRODOC; a saber: el número de mipymes[[9]](#footnote-9) intervenidas, el mantenimiento del empleo y la generación de empleos.

5.2.1.1. Efectividad en materia de intervenciones programadas

De acuerdo con el PRODOC del PDP-PNUD, el número proyectado de mipymes intervenidas fue de 182; el padrón de empresas proveedoras intervenidas del PDP-PNUD (en adelante “el padrón”) indica que fueron realizadas 175 intervenciones. En ese sentido, la tasa de efectividad bruta del PDP-PNUD es del 96.15%. Ahora bien, de acuerdo con la información del mismo padrón, de las 175 empresas proveedoras intervenidas (EPI), 9 no detentan ninguna información, reduciendo a 164 el número de empresas proveedoras efectivamente intervenidas; teniendo en cuenta este nuevo parámetro, la tasa neta de efectividad es del 90.11%, proporción altamente satisfactoria.

Detrás de estos indicadores de una efectividad satisfactoria, resalta la capacidad del personal responsable del PDP-PNUD para modificar el programa de intervenciones cuando las circunstancias lo ameritaban. En efecto, las 182 intervenciones planeadas originalmente fueron divididas en tres grupos organizados en torno a encadenamientos productivos significativos:

* AHMSA y 35 empresas proveedoras.
* CFE y 15 empresas proveedoras.
* Al menos 47 empresas proveedoras estratégicas de diversas empresas tractoras.

En la práctica, las circunstancias impusieron condiciones diferentes y, si bien es cierto que AHMSA y sus 35 proveedoras fueron el núcleo del primer grupo, también lo es que la empresa Laboratorio de Pruebas y Materiales, filial de la CFE, y sus proveedoras fueron el centro del segundo grupo, constituido por 99 proveedoras relacionadas con 25 empresas tractoras. Nestlé México S.A. y 16 de sus proveedoras formaron el tercero de los grupos. Más adelante, veremos con más detalle el desempeño de los tres grupos. Por ahora, nos interesa poner de realce las características generales de las 175 intervenciones realizadas.

El cuadro siguiente resume los resultados más importantes del PDP-PNUD. El primer resultado importante es el apego del PDP-PNUD al espíritu de las teorías económicas y de las política públicas que favorecen el desarrollo de las mipymes. En efecto, las políticas practicadas en México durante las últimas administraciones federales ponen énfasis en la función de las pymes como principales generadoras de empleo. En esa lógica, el PDP-PNUD también señala que “elevar la competitividad de la pequeña y mediana empresa tiene como consecuencia grandes beneficios para el país, pues de esta forma; a) se conservan y crean empleos, b) se fortalece el mercado interno, c) se logra una más equitativa distribución de la riqueza.”[[10]](#footnote-10)

Tabla 12

Resultados generales del PDP-PNUD

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Total | % | Empleos Preintervención | % | Empleos Generados | % | Empleos Postintervención | % | Tasa Bruta de Generación de Empleo |
| Total E.P.I.\* | 175 | 100.00 | 8317 | 100.00 | 267 | 100.00 | 8584 | 100.00 | 3.21 |
| Grandes | 3 | 1.71 | 1247 | 14.99 | 85 | 31.84 | 1332 | 15.52 | 6.82 |
| Medianas | 47 | 26.86 | 4978 | 59.85 | 93 | 34.83 | 5071 | 59.08 | 1.87 |
| Pequeñas | 81 | 46.29 | 1910 | 22.97 | 73 | 27.34 | 1983 | 23.10 | 3.82 |
| Micro | 34 | 19.43 | 182 | 2.19 | 16 | 5.99 | 198 | 2.31 | 8.79 |
| n.e. | 10 | 5.71 | - | - | - | - | - | - |  |

(\*) Empresas Proveedoras Intervenidas

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón de EPI del PDP-PNUD

En ese sentido, las empresas grandes[[11]](#footnote-11) no fueron excluidas del PDP-PNUD, pues 3 de esa categoría fueron intervenidas, representando el 1.71% del total de empresas proveedoras intervenidas (EPI).

El PDP-PNUD estuvo abocado a atender, por orden decreciente de importancia, la pequeñas empresas (81 EPI o 46.29%), las medianas empresas (47 EPI o 26.86%) y las micro empresas (34 o 19.43%).[[12]](#footnote-12) En conclusión: el PDP-PNUD también ha cumplido satisfactoriamente con el cometido de promover la competitividad de la mipymes y de contribuir al desarrollo del país.

5.2.1.2. Resultados en materia de empleo

Para evaluar el desempeño del PDP-PNUD en materia de la conservación del empleo, es preciso volver a tener en cuenta el contexto moroso de las economías nacional y mundial, poco favorable para la creación de nuevos empleos y muy propicio para la supresión de puestos de trabajo, como es constatable a través del cuadro 2.

En efecto, de las 175 EPI, 148 (84.67%) no generaron empleos; no obstante, el Padrón del PDP-PNUD permite constatar que ninguna de esas empresas perdió un solo empleo, manteniendo una efectividad del 100% con respecto a la conservación del empleo.

El punto es importante, pues si dejamos de lado el hecho de que, en este grupo de empresas que conservaron el empleo, tan sólo 2 empresas grandes se beneficiaron con las intervenciones del PDP-PNUD, las 146 mipymes restantes lograron mantener los empleos, contribuyendo al mantenimiento de la estabilidad económica y social de su entorno local y del país.

El cuadro 2 permite dimensionar esa función garante de la estabilidad desempeñada por las 39 medianas y las 68 pequeñas empresas intervenidas: aun cuando las primeras tan sólo representaban el 26.35% del total de EPI de este grupo, su aportación al empleo fue del 63.60% (4,270 puestos de trabajo); para las segundas la relación entre su participación en el total de EPI y su aportación al número de puestos de trabajo era inversa, pues representando el 45.95% del total de EPI y aportando el 23.71% (1,595) de los empleos.

Finalmente, aún cuando el número de micro empresas se aproximaba al de las medianas, su impacto sobre la conservación del empleo ha sido prácticamente marginal: 2.11% (142) del total de puestos de trabajo conservados.

Tabla 13

Programa Desarrollo de Proveedores

Principales resultados en materia de empleo

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | E.P.I. | | Empleos | | |
|  | Total | % | Preintervención | % | Postintervención |
| Total E.P.I.\* | 148 | 100.00 | 6,728 | 100.00 | 6,728 |
| Grandes | 2 | 1.35 | 712 | 10.58 | 712 |
| Medianas | 39 | 26.35 | 4,279 | 63.60 | 4,279 |
| Pequeñas | 68 | 45.95 | 1,595 | 23.71 | 1,595 |
| Micro | 29 | 19.59 | 142 | 2.11 | 142 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón de EPI del PDP-PNUD-PNUD

Para deducir cualquier conclusión, es necesario tomar en cuenta que el tamaño de las empresas está en relación inversa con la vulnerabilidad de las mismas ante los choques provenientes ya sea de la economía doméstica o de la economía global. Para lograr resultados más equilibrados entre los diferentes tipos de empresas, un programa como el PDP-PNUD necesita una mayor certidumbre en la planeación de sus intervenciones. Esa certeza sólo puede ser lograda mediante la participación de actores confiables que permitan, desde el inicio, seleccionar las empresas-objetivo. En los apartados siguientes volveremos sobre diferentes aspectos relacionados con este tema; el cual, en nuestra opinión, es crucial para un mejor desempeño del PDP-PNUD en el futuro.

El cuadro siguiente nos ofrece dos perspectivas diferentes de la generación de empleos. La primera es la de la tasa bruta de generación de empleo (TBGE), la cual resulta de dividir el total de empleos generados entre el total de empleos existentes en las 175 EPI antes de las intervenciones.

Sobre esa base y dado que el conjunto de las EPI contaban con 8,317 puestos de trabajo antes de las intervenciones y que después de éstas crearon 267 empleos nuevos, la TBGE media del PDP-PNUD es del 3.21%; ésta es 5 veces superior a la tasa media trimestral de crecimiento de las personas ocupadas a nivel nacional (0.64%); este indicador, por sí sólo, pone de realce la pertinencia del PDP-PNUD.

En términos de las EPI, es posible constatar que las pequeñas, las grandes y las micro empresas registraron TBGE superiores (3.82%, 6.82% y 8.79%, respectivamente) a la media del PDP-PNUD. Ahora bien, a pesar de que la TBGE del sector de las medianas empresas (1.87%) fue inferior a la media (3.21%), debe ser considerado que:

* La TBGE sectorial fue superior a la tasa trimestral (0.64%) media del crecimiento de las personas ocupadas a nivel nacional.
* En términos absolutos, dicho sector creó el mayor número (93) de empleos.
* Es el sector que detenta el mayor número de empleos (4,978 o 59.85% del empleo total de las EPI) y es aritméticamente lógico que la TBGE sea la menor.

En términos del número absoluto de empleos creados, las medianas empresas fueron seguidas por las grandes (85), las pequeñas (73) y las micro (16).

En resumen, la pertinencia y la eficacia del PDP-PNUD en la generación de empleo son puestas de realce por el desempeño del conjunto de las EPI, destacando los sectores de las medianas, las pequeñas y las micro empresas.

La segunda perspectiva en materia de generación de empleos es la de la tasa neta de generación de empleos (TNGE), la cual mide la relación porcentual entre el número total de empleo generados (267) y el número total de empleos existentes antes de las intervenciones (1,589) en las empresas proveedoras generadoras de empleos (EPGE). Sobre esta base, la TNGE de las EPGE fue del 16.80%, muy superior a la TBGE y muy distante de la tasa trimestral media de crecimiento del personal ocupado.

En esta segunda perspectiva, el escenario es relativamente diferente al anterior; en efecto, ahora las TNGE de los sectores de las micro (40.00%) y las pequeñas (23.17%) empresas son superiores a la TNGE media. En contraste, las tasas de las grandes (15.89%) y medianas (13.30%) empresas no sólo son inferiores a la TNGE media también muestran una disminución significativa del diferencial que las separaba cuando era considerada la TBGE; el punto es significativo, en la medida en que, en términos de la generación neta de empleos participaron una sola empresa grande y 8 empresas medianas.

Finalmente, aún cuando los cambios fueron marginales, después de las intervenciones, las pequeñas y las micro empresas incrementaron sus participaciones porcentuales en el empleo total, mientras disminuía las de las medianas y grandes empresas.

En conclusión, las TNGE muestran de manera todavía más clara que, en materia de generación de empleos, las intervenciones del PDP-PNUD han favorecido las micro, las pequeñas y las medianas empresas; también muestra que, pese al contexto marcado por la morosidad económica, la estrategia del PDP-PNUD es, además de pertinente, efectiva y eficiente, cuando las condiciones existentes en los encadenamientos productivos son favorables, como veremos más adelante.

Tabla 14

Programa Desarrollo de Proveedores

Resultados de la generacion neta de empleos

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | E.P.G.E | | | Empleos | | | | | |  |
|  | Total | % | % E.P.I. | Pre-intervención | % | Generados | % | Post- Intervención | % | Tasa neta de Generación de Empleos |
| Total E.P.G.E.\* | 27 | 100.00 | 15.43 | 1589 | 100.00 | 267 | 100.00 | 1856 | 100.00 | 16.80 |
| Grandes | 1 | 3.70 | 33.33 | 535 | 33.67 | 85 | 31.84 | 620 | 33.41 | 15.89 |
| Medianas | 8 | 29.63 | 17.02 | 699 | 43.99 | 93 | 34.83 | 792 | 42.67 | 13.30 |
| Pequeñas | 13 | 48.15 | 16.05 | 315 | 19.82 | 73 | 27.34 | 388 | 20.91 | 23.17 |
| Micro | 5 | 18.52 | 14.71 | 40 | 2.52 | 16 | 5.99 | 56 | 3.02 | 40.00 |

(\*) Empresas Proveedoras Generadoras de Empleo

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón de EPI del PDP-PNUD

**5.2.1.3. Aspectos cualitativos relevantes del desempeño del PDP-PNUD**

Como ha sido mencionado en la sección 2.1., las 175 EPI han sido divididas en tres grupos, denominados:

* Grupo Nestlé, conformado por 16 EPI participantes en una sola cadena productiva centrada en aquélla empresa tractora. Las principales características del grupo son su concentración sobre un solo encadenamiento productivo y la capacidad para generar 113 empleos.
* Grupo AHMSA, organizado en torno a esta empresa y a la cual han sido sumadas 7 empresas tractoras adicionales. Las principales características del grupo son: 8 encadenamientos productivos con un total de 63 EPI, una media de 8 EPI por encadenamiento productivo y capacidad para generar 154 empleos.
* Grupo LAPEM (Laboratorio de Pruebas, Equipos y Materiales, filial de la Comisión Federal de Electricidad), organizado a partir de 25 empresas tractoras y 99 EPI. Las características generales del grupo son: encadenamientos productos con una media de 4 EPI y la ausencia de empleos generados.

El grupo Nestlé

Ha sido mencionado que el grupo ha generado 113 empleos; no obstante 85 de ellos fueron creados por la única empresa grande incluida en el grupo; los 28 empleos restantes provinieron de 3 empresas medianas.

Por otra parte, las 12 EPI restantes conservaron 937 empleos, 400 de una empresa grande, 308 de 3 empresas medianas y 229 de 7 empresas pequeñas (véase cuadro 4).

Tabla 15

Programa Desarrollo de Proveedores

Principales resultados del grupo Nestlé

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | EPGE | | | | Resto EPI | |
|  |  | Sub | Empleos | | | Sub | Empleos |
|  | EPI | total | Preint. | Generados | Postint. | total | Conservados |
| Total EPI | 16 | 4 | 820 | 113 | 933 | 12 | 937 |
| Grandes | 2 | 1 | 535 | 85 | 620 | 1 | 400 |
| Medianas | 6 | 3 | 285 | 28 | 313 | 3 | 308 |
| Pequeñas | 7 |  |  |  |  | 7 | 229 |
| Micro |  |  |  |  |  |  |  |
| n.e. | 1 |  |  |  |  | 1 |  |

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón de EPI del PDP-PNUD

Otros aspectos de este grupo contribuyen a definir su carácter *sui generis*. Primero, con muy buen tino, Nestlé fue incorporada al programa; se trata de una empresa transnacional con una proyección global y anclada en México sobre la base de una amplia red de proveedores. Segundo, las dos empresas grandes incluidas entre los proveedores predominan tanto en la generación como en la conservación de empleos. Tercero, las medianas y pequeñas empresas, en este caso particular, ocupan un lugar de segundo orden.

En todo caso, la excelente disposición de la empresa tractora para participar en el PDP-PNUD ha sido una condición *sine qua non* de los resultados obtenidos. A partir de esta experiencia, podría definirse una futura línea de acción que privilegie la selección de empresas tractoras que detenten, a la vez, un profundo anclaje en la economía mexicana y una proyección importante en los mercados, nacional, regional supranacional o global. Así mismo, las intervenciones pueden ser planeadas con cuidado para lograr beneficiar el mayor número de mipymes posibles, siguiendo la filosofía que inspira el PDP-PNUD.

El grupo AHMSA

Ha sido mencionado que este grupo destaca por haber generado el mayor número de empleos (154); en términos de la conservación de empleos, también detenta una efectividad del 100.00%, con 2,223 empleos conservados, la segunda cifra más alta de los tres grupos en consideración.

Por otra parte, aún cuando el tamaño medio de los encadenamientos productivos sea de 8 EPI por cada empresa tractora, en la práctica, destacan los encadenamientos de AHMSA (39 EPI) y del Fideicomiso del Programa de Migrantes (12 EPI); lo otros 6 encadenamientos productivos tienen dimensiones inferiores al tamaño medio. El punto es importante, pues las cadenas productivas del Fideicomiso y de AHMSA, al aportar los mayores volúmenes de empleos generados y conservados abundan en la necesidad, por un lado, de planificar las intervenciones y, por el otro, de definir un tamaño mínimo de encadenamiento productivo; la satisfacción de esa necesidad influiría positivamente en la eficacia del PDP-PNUD, evitando la dispersión de esfuerzos y de recursos en intervenciones con un impacto mínimo sobre los entornos local y regional subnacional.

Otro aspecto que distingue al grupo AHMSA, es la concentración de las intervenciones exclusivamente sobre la mipymes. En efecto, los tres tipos de empresa-objetivo participaron de manera destacada en la generación y en la conservación de empleos. Nótese, inclusive, las pequeñas predominaron en la generación de empleo (73 puestos) sobre las medianas (73) y las micro (56); en la conservación del empleo, en cambio, el predominio fue de las medianas empresas (1,792). Por supuesto, en uno y otro campo, destacan los encadenamientos productivos de AHMSA y de E. de México S.A.

Finalmente, no está por demás señalar que de los ocho encadenamientos productivos, sólo uno no generó empleos, aunque conservó los 31 de la pequeña empresa intervenida.

Como conclusión, puede decirse que el grupo AHMSA detenta características de lo que podría ser considerado como el paradigma de las intervenciones: el grupo es moderadamente diversificado; el tamaño medio de los encadenamiento productivos es los suficientemente grande como para permitir intervenir en los tres sectores de las mipymes; las intervenciones han privilegiado las mipymes, apegándose plenamente a la filosofía del PDP-PNUD; la selección inicial de AHMSA, no sólo fue respetada, también permitió consolidar el más eficiente de los grupos intervenidos.

Tabla 16

Programa Desarrollo de Proveedores

Principales resultados del grupo AHMSA

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | EPGE | | | | Resto EPI | |
| Sub | Empleos | | | Sub | Empleos |
| EPI | total | Preint. | Gen. | Postint. | total | Conserv. |
| Total EPI | 63 | 23 | 769 | 154 | 923 | 40 | 2,223 |
| Medianas | 17 | 5 | 414 | 65 | 479 | 12 | 1,792 |
| Pequeñas | 35 | 13 | 315 | 73 | 388 | 22 | 388 |
| Micro | 11 | 5 | 40 | 16 | 56 | 6 | 43 |
| AHMSA |  |  |  |  |  |  |  |
| EPI | 39 | 11 | 422 | 83 | 505 | 28 | 1,699 |
| Medianas | 14 | 4 | 274 | 45 | 319 | 10 | 1,425 |
| Pequeñas | 19 | 5 | 133 | 36 | 169 | 14 | 244 |
| Micro | 6 | 2 | 15 | 2 | 17 | 4 | 30 |
| Fideicomiso PM |  |  |  |  |  |  |  |
| EPI | 12 | 4 | 167 | 37 | 204 | 8 | 301 |
| Medianas | 2 | 1 | 140 | 20 | 160 | 1 | 196 |
| Pequeñas | 7 | 1 | 12 | 7 | 19 | 6 | 98 |
| Micro | 3 | 2 | 15 | 10 | 25 | 1 | 7 |
| E de México S.A. |  |  |  |  |  |  |  |
| EPI | 4 | 2 | 42 | 8 | 50 | 2 | 21 |
| Pequeñas | 3 | 2 | 42 | 8 | 50 | 1 | 15 |
| Micro | 1 |  |  |  |  | 1 | 6 |
| G. Cemento Chihuahua S.A. |  |  |  |  |  |  |  |
| EPI | 3 | 2 | 54 | 7 | 61 | 1 | 171 |
| Medianas | 1 |  |  |  |  | 1 | 171 |
| Pequeñas | 2 | 2 | 54 | 7 | 61 |  |  |
| Sist. Centrales de Lubricación |  |  |  |  |  |  |  |
| EPI | 2 | 2 | 28 | 5 | 33 |  |  |
| Pequeñas | 1 | 1 | 18 | 1 | 19 |  |  |
| Micro | 1 | 1 | 10 | 4 | 14 |  |  |
| ABB |  |  |  |  |  |  |  |
| EPI | 1 |  |  |  |  | 1 | 31 |
| Pequeñas | 1 |  |  |  |  | 1 | 31 |
| Aernova |  |  |  |  |  |  |  |
| EPI | 1 | 1 | 18 | 7 | 25 |  |  |
| Pequeñas | 1 | 1 | 18 | 7 | 25 |  |  |
| Metaplus S.A. |  |  |  |  |  |  |  |
| EPI | 1 | 1 | 38 | 7 | 45 |  |  |
| Pequeñas | 1 | 1 | 38 | 7 | 45 |  |  |

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón de EPI del PDP-PNUD

El grupo LAPEM

En el extremo opuesto al caso del grupo Nestlé, está el “grupo LAPEM”. Como ha sido dicho, la fragmentación es la principal característica del grupo. En efecto, siendo 4 el promedio de EPI que participan en un encadenamiento productivo, con excepción de las 32 EPI vinculadas al Laboratorio de Pruebas Equipo y Materiales (LAPEM), filial de la CFE, las EPI vinculadas a las 24 empresas tractoras restantes representan números generalmente bajos: 8 para Schneider, 7 para ZEOLITEC, 6 para CAPSTONE GOLD, 5 para Arteche y Siemens Qro.; las de HUMBRAL y SICELUB II se encuentran en la media de 4; pero, para ABB, Gpo. Pelayo e INELAP las EPI son sólo 3; para otras 5 ET son 2 y una sola EPI para las 9 ET restantes (ver cuadro 6).

Ahora bien, con excepción de una empresa grande incorporada a la cadena productiva de LAPEM, las 98 EPI restantes corresponden a las pequeñas (39), a las medianas y a las micro empresas (25 en cada caso). Dicho sea de paso, es en este grupo donde se concentran 9 EPI carentes de informaciones específicas.

En materia de conservación de empleos, debido al diferencial existente entre las medianas y las pequeñas empresas, las primeras predominan con 2,501 puestos de trabajo, por tan sólo 1,018 de las segundas. Las microempresas intervenidas, tan sólo tienen una participación mínima en la conservación de empleo: 114 puestos de trabajo.

Los resultados nulos en materia de generación de empleos, así como el número reducido de EPI vinculado a cada empresa tractora, son tanto más sorprendentes cuanto que se trata de empresas transnacionales orientadas tanto al mercado nacional como al internacional. No obstante, dos elementos parecen limitar el desempeño del PDP-PNUD en este grupo de empresas: por un lado, al mismo tiempo que hay una diversificación general del campo de intervención de las empresas (industrias eléctrica, minera y química así como servicios de seguros) existe un importante grupo vinculado a la industria eléctrica.

* La diversificación de actividades impide generar sinergias, al dispersar los esfuerzos realizados por los asesores técnicos del PDP-PNUD en un número amplio de encadenamientos productivos con poca vinculación entre sí.
* La existencia de un campo de interés común (la industria eléctrica, en la ocurrencia) para un grupo importante de empresas mueve a pensar que la competencia entre ellas también acarrea la dispersión de los esfuerzos realizados por el personal técnico del PDP-PNUD.

Una cuestión adicional sugerida por la fragmentación del grupo LAPEM consiste en saber si la participación de las empresas tractoras ha sido simplemente una reacción positiva a la incitación del personal del PDP-PNUD; la duda es pertinente en la medida en que la intervención en un número reducido de empresas proveedoras de cada encadenamiento no refleja un interés estratégico de las empresas tractoras para mejorar la competitividad de las primeras.

Tabla 17

Programa Desarrollo de Proveedores

Principales resultados del grupo LAPEM

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | Empleos |  |  |  | Empleos |  |  |  | Empleos |
|  | EPI | conserv. |  | EPI | conserv. |  | EPI | conserv. |
| **Emp. Tractoras** |  |  | **SIEMENS Qro.** |  |  | **AHMSA** |  |  |
| Total | 99 | 3945 | EPI | 5 | 74 | EPI | 2 | 97 |
| Grandes | 1 | 312 | Grandes |  |  | Grandes |  |  |
| Medianas | 25 | 2501 | Medianas |  |  | Medianas |  |  |
| Pequeñas | 39 | 1018 | Pequeñas | 3 | 68 | Pequeñas | 2 | 97 |
| Micro | 25 | 114 | Micro | 2 | 6 | Micro |  |  |
| n.e. | 9 | 0 | n.e. |  |  | n.e. |  |  |
| **LAPEM** |  |  | **HUMBRAL** |  |  | **EUROQUIMICA** |  |  |
| EPI | 32 | 1638 | EPI | 4 | 220 | EPI | 2 | 56 |
| Grandes | 1 | 312 | Grandes |  |  | Grandes |  |  |
| Medianas | 10 | 929 | Medianas | 2 | 203 | Medianas |  |  |
| Pequeñas | 13 | 371 | Pequeñas |  |  | Pequeñas | 2 | 56 |
| Micro | 4 | 26 | Micro | 2 | 17 | Micro |  |  |
| n.e. | 4 | 0 | n.e. |  |  | n.e. |  |  |
| **Schneider** |  |  | **SICELUB II** |  |  | **SEL** |  |  |
| EPI | 8 | 487 | EPI | 4 | 115 | EPI | 2 | 172 |
| Medianas | 3 | 378 | Medianas | 1 | 79 | Medianas | 1 | 149 |
| Pequeñas | 4 | 103 | Pequeñas | 1 | 36 | Pequeñas | 1 | 23 |
| Micro | 1 | 6 | Micro |  |  | Micro |  |  |
| n.e. |  |  | n.e. | 2 | 0 | n.e. |  |  |
| **ZEOLITEC** |  |  | **ABB** |  |  | **SIEMENS Transf.** |  |  |
| EPI | 7 | 19 | EPI | 3 | 169 | EPI | 2 | 25 |
| Medianas |  |  | Medianas | 2 | 150 | Medianas |  |  |
| Pequeñas |  |  | Pequeñas | 1 | 19 | Pequeñas | 1 | 21 |
| Micro | 7 | 19 | Micro |  |  | Micro | 1 | 4 |
| n.e. |  |  | n.e. |  |  | n.e. |  |  |
| **CAPSTONE GOLD** |  |  | **Gpo. Pelayo** |  |  | **Traffic Light** |  |  |
| EPI | 6 | 89 | EPI | 3 | 69 | EPI | 2 | 68 |
| Medianas | 1 | 65 | Medianas | 1 | 53 | Medianas | 1 | 54 |
| Pequeñas | 1 | 11 | Pequeñas | 1 | 14 | Pequeñas | 1 | 14 |
| Micro | 3 | 13 | Micro | 1 | 2 | Micro |  |  |
| n.e. | 1 | 0 | n.e. |  |  | n.e. |  |  |
| **ARTECHE** |  |  | **INELAP** |  |  | **9 ET restantes** |  |  |
| EPI | 5 | 270 | EPI | 3 | 28 | EPI | 9 | 349 |
| Medianas | 1 | 207 | Medianas |  |  | Medianas | 2 | 234 |
| Pequeñas | 2 | 55 | Pequeñas | 1 | 15 | Pequeñas | 5 | 115 |
| Micro | 2 | 8 | Micro | 2 | 13 | Micro | 0 | 0 |
| n.e. |  |  | n.e. |  |  | n.e. | 2 | 0 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón de EPI del PDP-PNUD

**5.2.1.4. La dimensión territorial del PDP-PNUD**

Un rasgo importante adicional del PDP-PNUD es que ha sido aplicado como una estrategia para mejorar primordialmente la competitividad de las mipymes del sector secundario o industrial. En experiencias como la chilena, el desarrollo de proveedores ha abarcado también empresas agroindustriales; no obstante, en el caso mexicano, la decisión gubernamental de privilegiar el desarrollo del sector industrial, en general, y del manufacturero, en particular, es determinante de la vocación industrial del PDP-PNUD-PNUD.

Teniendo en cuenta el carácter estratégico de esas decisiones en el plano gubernamental e institucional, para evaluar la dimensión territorial del PDP-PNUD, hemos partido de una comparación, a nivel de las entidades federativas de México, de las distribuciones porcentuales de las intervenciones del PDP-PNUD y del producto bruto nacional (PIB). En ese sentido, el cuadro 1, permite apreciar un primer aspecto relevante: la concordancia entre ambas distribuciones; por supuesto, existen casos de sobre y de subdimensionamiento de las intervenciones del PDP-PNUD con respecto a las participaciones estatales en el PIB nacional. Sin embargo, *grosso modo*, ambas distribuciones coinciden: las intervenciones del PDP-PNUD han sido realizadas en 17 entidades federativas que detentan importantes participaciones en el PIB y en Zacatecas que es una de las entidades con atraso industrial relativo.

El segundo aspecto que resalta a través de las intervenciones efectivas es el de las entidades federativas ausentes, pues, con las excepciones de Baja California y de Sonora, se trata de las entidades con mayor atraso industrial.

Ambos aspectos permiten intuir que las acciones del PDP-PNUD han sido más abocadas a consolidar el desarrollo de las entidades federativas con mayor grado de industrialización, descuidando el desarrollo de los estados con un mayor atraso industrial. Más adelante este tema será desarrollado; por ahora, nos concentraremos sobre la dimensión territorial del PDP-PNUD.

Tabla 18

Estructuras territoriales

del PIB nacional y de las EPI

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Participación | Distribución |
|  | en PIB (sector | de las |
|  | 31-33 Mfras) | EPI |
| Total | 86.62 | 100.00 |
| Aguascalientes | 2.17 | 0.57 |
| Chihuahua | **3.99** | 2.29 |
| Coahuila | **6.24** | 18.86 |
| Distrito Federal | **9.13** | 12.57 |
| Durango | 1.36 | 2.29 |
| Edo. México | **14.69** | 17.14 |
| Guanajuato | **6.92** | 4.00 |
| Hidalgo | 2.18 | 2.86 |
| Jalisco | **7.84** | 5.71 |
| Morelos | 1.76 | - |
| Nuevo León | **11.12** | 2.29 |
| Puebla | **6.07** | 5.14 |
| Querétaro | 2.71 | 4.57 |
| San Luis P. | 2.73 | 1.71 |
| Tamaulipas | 2.44 | 0.57 |
| Veracruz | **3.61** | 6.86 |
| Yucatán | 1.06 | 1.14 |
| Zacatecas | 0.60 | 9.71 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de:

Padrón de EPI del PDP-PNUD-PNUD

INEGI, Cuentas nacionales: producto interno bruto por entidad federativa

http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/

El mapa 1 permite apreciar gráficamente tanto la influencia como la ausencia de efectos del PDP-PNUD sobre las economías estatales. Del lado del las ausencias, es notorio que los estados de la costa del Pacífico (con excepción de Jalisco) han sido excluidos del PDP-PNUD. De lado de las influencias efectivas del PDP-PNUD, destaca el hecho de que, con excepción de Yucatán (ubicado en el rango mínimo de intervenciones), los 16 estados restantes se ubican sobre los ejes de comunicación (o sus ramificaciones) que vinculan el Distrito Federal con los dos puntos tradicionales de tránsito hacia Estados Unidos (Ciudad Juárez y Nuevo Laredo) así como el de vínculo con Europa y la costa este de los Estados Unidos (el puerto de Veracruz).

Las diferentes tonalidades de azul indican la incidencia porcentual de las intervenciones del PDP-PNUD en cada entidad federativa. El primer aspecto notorio es la elevada concentración de las intervenciones en Coahuila, el Estado de México y el Distrito Federal; estas tres entidades federativas, en conjunto, concentran 48.57% del total de las EPI.

* El Estado de México, pese a ocupar el segundo lugar en cuanto a intervenciones efectivas, ocupa el primer lugar en la generación de empleos (131 puestos) y detenta la TNGE más elevada (19.26%) de las tres entidades.
* Coahuila es una caso notorio de sobredimensionamiento de las intervenciones; no obstante, con 41 empleos generados (resultantes en una TNGE del 13.71%), la entidad ocupa el segundo lugar en la materia.
* El Distrito Federal está ubicado en tercer lugar tanto en el número de intervenciones como en la generación de empleos (24 puestos de trabajo, resultantes en una TNGE del 12.97%).

De este primer grupo puede ser dicho que el PDP-PNUD ha contribuido a consolidar la industrialización del Estado de México y del Distrito Federal, al mismo tiempo que ha contribuido al desarrollo industrial de Coahuila.

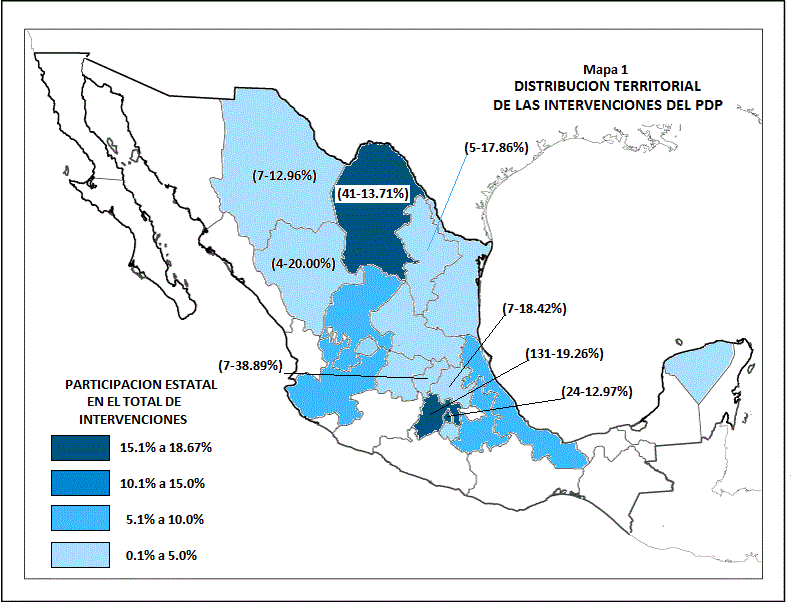
Las participaciones de Jalisco, Puebla, Veracruz y Zacatecas varían entre el 5.1% y el 10.1%. El aspecto distintivo de este grupo es la ausencia de empleos generados; esta ausencia, en gran medida, es el resultado de las dificultades del sector industrial mexicano derivadas del ambiente global moroso.

El tercer grupo está conformado por 11 entidades federativas que, a su vez, pueden ser organizadas en dos subgrupos:

* El primero (integrado por Aguascalientes, Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí, Tamaulipas y Yucatán) se distingue tanto por la reducida incidencia de las intervenciones en las empresas proveedoras locales como por la ausencia de empleos generados.
* El segundo (compuesto por Chihuahua, Durango, Nuevo León y Querétaro), a pesar de la baja incidencia de las intervenciones en las empresas proveedoras locales, tuvo capacidad para generar nuevos empleos, con cifras que van de 4 a 7 puestos de trabajo, pero con TNGE elevadas (entre el 12.96% y el 38.89%), en la medida en que se trató de las empresas generadoras de empleo fueron pequeñas o micro.

Un resultado importante es que de las siete entidades federativas generadoras de empleo, cinco de ellas (Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León) detentan participaciones en el PIB del sector manufacturero superiores a la media por entidad federativa (3.12%). Esto apuntaría hacia lo que aparenta ser una condición *sine qua non* para la creación de empleos, en contextos difíciles como el actual: un mayor grado de industrialización de una entidad federativa supone, para las empresas locales, tanto economías de escala como economías de aglomeración que permiten la rentabilización de inversiones adicionales saldadas con nuevos empleos. Dicho de otra manera: las economías de escala y de aglomeración propias de los encadenamientos productivos son potenciadas por las condiciones locales, cuando una entidad dispone de una base industrial más o menos desarrollada.

Mapa 1



**5.3. Valoración general del efecto**

La consecución de los objetivos planteados permiten poner de realce los efectos tangibles del PDP-PNUD. La tasas bruta y neta de efectividad de las intervenciones fueron del 96.15% y del 90.11%. Las intervenciones fueron realizadas en un universo de empresas proveedoras donde predominaban las mipymes. En materia de conservación del empleo, los registros estadísticos muestran una efectividad del 100% y ninguna de las empresas proveedoras intervenidas señaló pérdidas de puestos de trabajo. En materia de creación de empleos, como ha sido indicado, las tasas bruta y neta de generación de empleo fueron del 3.21% y del 16.80%, muy superiores a la tasa trimestral media de crecimiento del personal ocupado a nivel nacional (0.64%).

En términos de efectos intangibles, podemos afirmar que esos resultados han permitido al PDP-PNUD del PNUD-México posicionarse como proyecto con múltiples ventajas competitivas. En efecto, en un medio dominado por consultoras privadas motivadas por el interés económico, el PDP-PNUD del PNUD-México está mejor ubicado para promover la competitividad social; para ello, cuenta con la autoridad moral propia del PNUD-México así como con la confianza existente entre empresas tractoras y empresas proveedoras resultante de la experiencia.

En un contexto como el mexicano, donde el gobierno ha optado por privilegiar el libre mercado como palanca del crecimiento industrial, la reducción y/o mitigación de la pobreza sólo pueden lograrse mediante la conservación-generación de empleos remunerados dignamente. Una institución como el PNUD-México, que define sus intervenciones a partir de la lógica del mercado, pero que no persigue fines de lucro, puede y debe dar una mayor proyección económica y social a sus programas, en general, y, en particular, al PDP-PNUD. En ese sentido, ahora, el PDP-PNUD tiene frente a sí el reto de trascender de intervenciones puntuales orientadas a objetivos restringidos a intervenciones sistémicas que permitan multiplicar los efectos positivos sobre las economías locales y regionales en el plano subnacional.

Para ello, la experiencia pasada ha permitido al PDP-PNUD dotarse de un grupo experimentado de consultores-consultoras que constituye uno de los mayores efectos tangibles del programa. Ese grupo está constituido por 28 personas, de las cuales el 68% son hombres. Si bien la división por sexos dista de ser equitativa, la participación de las mujeres es significativa, aun cuando deban ser realizados esfuerzos importantes para lograr un mayor equilibrio de género.

Tabla 19

Programa de Desarrollo de Proveedores

Caracteristicas de los consultores

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Consultores | | EPI | | |
|  | Total | % | Total | % | x consultor |
| Total | 28 | 100.00 | 175 | 100.00 | 6.25 |
| Hombres | 19 | 67.86 | 134 | 67.86 | 7.05 |
| Mujeres | 8 | 28.57 | 40 | 28.57 | 5.00 |
| n.e. | 1 | 3.57 | 1 | 3.57 |  |

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón de EPI del PDP-PNUD del PNUD-México

Entre los resultados intangibles también destaca la *expertisse* desarrollada por los y las integrantes del equipo de consultores-consultoras; esa *expertisse* está reflejada en el promedio de intervenciones, ya sea general o por sexos. La experiencia obtenida por los y las integrantes del grupo será central para transitar a intervenciones sistémicas de mayor envergadura.

**5.4. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora**

Los responsables del PDP-PNUD del PNUD-México son conscientes de la necesidad de revisar los mecanismos de operación del programa, para plantearse objetivos socio-económicos de mayor alcance. El mecanismo básico de operación involucra cuatro tipos de actores: los gubernamentales representados por las Secretarías de Economía y de Relaciones Exteriores, los privados encarnados en las administraciones de las empresas tractoras o en el Consejo Coordinador de Empresas Globales, los civiles figurados por instancias como la CROM y, finalmente, el personal del mismo PDP-PNUD. En este marco, la intervención de la Secretaría de Economía, combinada con la capacidad del PDP-PNUD para convocar a empresas tractoras como AHMSA, LAPEM y Nestlé México, S.A., resultó ser un mecanismo fundamental para alcanzar los objetivos del programa. No obstante, para la programación futura de intervenciones sistémicas sería conveniente revisar los siguientes aspectos operacionales:

* **La incorporación de instancias de gobierno estatales y/o municipales**. Si bien el respaldo financiero del gobierno federal a través de la Secretaría de Economía ha sido fundamental para la operación del Programa, la participación de los gobiernos estatales o municipales podría permitir explotar las ventajas competitivas que cada entidad federativa o municipio dispone así como multiplicar los recursos disponibles.
* **La definición de ejes estratégicos de intervención**. Este tipo de ejes están, por ejemplo, ausentes en el PRODOC del PDP-PNUD; en éste, son enunciadas las intervenciones a partir de empresas tractoras como AHMSA, CFE y otras; no obstante, no hay ninguna justificación de esa elección. Sería importante lograr intervenciones planeadas ya sea en torno a ejes sectoriales, ya sea a partir de ejes territoriales.
  + Los encadenamientos productivos de Nestlé y AHMSA ejemplifican la primera de esas perspectivas y la eficacia de las intervenciones, en gran medida, es debida al peso específico de las empresas tractoras.
  + En contraste, no parece existir una estrategia territorial de las intervenciones; las informaciones factuales parecen indicar que la fuerte incidencia de las intervenciones en entidades como Coahuila, Estado de México y Distrito Federal fue esencialmente debida al entusiasmo conjugado de los representantes de las empresas tractoras y proveedoras con el de los consultores-consultoras del PDP-PNUD; la intervención de actores gubernamentales estatales o municipales podría dar mayor coherencia territorial a las intervenciones, permitiendo relaciones intersectoriales más dinámicas.
* **La diversificación de los ejes estratégicos de intervención**. En concordancia con la orientación del gobierno mexicano en materia de política económica, el PDP-PNUD ha privilegiado las intervenciones en el sector industrial. Así, al concertar programas de intervención con las empresas tractoras que han fungido como núcleo de cada uno de los tres grupos de intervención, los resultados han sido:
  + La concentración de las intervenciones en las entidades federativas que, por regla general, detentan un grado importante de industrialización; en ese sentido, el PDP-PNUD contribuye a la consolidación industrial de dichas entidades.
  + La ausencia de intervenciones en entidades federativas con una industrialización mínima.

Estas últimas entidades representan, para el PDP-PNUD, una alternativa: o las incorpora para promover su desarrollo industrial; o podría diversificarse para planear intervenciones en el sector agrícola o agroindustrial. Existen antecedentes en ese sentido en Chile y valdría la pena revisarlos. Desde una u otra perspectiva, la contribución del PDP-PNUD a la eliminación y/o a la mitigación de la pobreza sería mayor.

* **La determinación de un umbral mínimo de los encadenamientos productivos por intervenir**. Los encadenamientos productivos permiten el mejoramiento de la competitividad de las empresas participantes gracias a las economías de escala y/o de aglomeración que generan. Por lo tanto, la inclusión de encadenamientos integrados por una empresa tractora y uno, dos o tres mipymes proveedoras en el grupo LAPEM parecen diluir el impacto de las intervenciones; en consecuencia, es recomendable que el PDP-PNUD defina la estructura y el tamaño mínimos de un encadenamiento productivo que permita intervenciones efectivas y eficientes.
* **Redefinición de los indicadores recabados por los consultores y las consultoras durante las intervenciones**. En inicio del ejercicio cubierto por la presente evaluación, el PDP-PNUD propuso cuatro objetivos centrales: intervenciones en 182 mipymes, conservación y creación de empleos, incremento de las ventas de las empresas proveedoras destinadas a las tractoras así como aumento del contenido nacional de los productos de las empresas tractoras. Como ha sido visto, la intervenciones estuvieron esencialmente abocadas a la consecución de los dos primeros objetivos. Así, aun cuando el Padrón de EPI del PDP-PNUD del PNUD-México contiene informaciones sobre las ventas de las EPI, las mismas son insuficientes para establecer un diagnóstico claro sobre el impacto del programa en este rubro. Cierto, se trata de un tema sensible tanto para las empresas proveedoras como para las tractoras; sin embargo, sería pertinente desarrollar un sistema para estimar el incremento de las ventas así como los impactos de las intervenciones sobre el entorno socio-económico de las EPI.
* En el caso del contenido nacional, por ahora, en el Padrón todavía no hay información específica al respecto y, como en el caso de las ventas, es recomendable el diseño de un sistema de estimación del mismo, con el fin de cumplir plenamente con los objetivos planteados.
* **Incorporación del cambio tecnológico en el cuadro de indicadores del PDP-PNUD**. Una ausencia notable en los indicadores propuestos o utilizados es el del impacto del PDP-PNUD sobre el cambio tecnológico de las EPI. El punto es importante porque, más allá de las economías de escala y de aglomeración latentes en los encadenamientos productivos, el cambio tecnológico es la clave de la competitividad y de la creación de empleos de calidad. Por lo tanto es recomendable incorporar esta dimensión al cuadro de indicadores del PDP-PNUD.

Más allá del desempeño plenamente satisfactorio del PDP-PNUD, la voluntad para trascender a la planeación de intervenciones más sistémicas, expresada por los y las responsables del programa, muestra, a la vez, una capacidad de autocrítica y una receptividad para sugerencias susceptibles de mejorar el programa. Como argumento favorable al PDP-PNUD, debe hacerse hincapié en las condiciones particulares del mercado de los servicios especializados donde se desempeña. En efecto, formando parte de una institución sin fines de lucro, el Programa está en mejor posición que las consultoras privadas para promover intervenciones sistémicas que requieren el concurso de nuevos actores institucionales, para utilizar y poner en práctica la concepción multidimensional de la competitividad así como para supervisar los resultados alcanzados en el largo plazo.

En efecto, la autoridad moral del PNUD es un bien intangible que, conjugado con los resultados del PDP-PNUD, refuerza la capacidad de convocatoria del Programa para atraer los gobiernos estatales y municipales a programas sistémicos de intervención con mayores impactos sobre los entornos local, regional, nacional e, incluso, internacional.

Por otra parte, es notable que el PDP-PNUD carece de una estrategia territorial y, por esa razón, la noción de competitividad territorial es un recurso analítico que puede ser utilizado por el PDP-PNUD para asegurar el carácter sistémico de sus intervenciones; este recurso cobra mayor relevancia si se tiene en consideración que, entre los objetivos del UNDAF está la consecución de un desarrollo económico sustentable, equitativo e inocuo para el medio ambiente. Así mismo, la integración de México al Área de Libre Comercio de América del Norte, exige incorporar la dimensión territorial de la competitividad.

Finalmente, sin estar motivado por el interés económico inmediato, el PDP-PNUD puede asumir funciones sociales inaccesibles para empresas privadas. En efecto, las intervenciones sistémicas, por necesidad, exigen un mayor tiempo de maduración y todavía más tiempo si se desea dar un seguimiento a la consolidación de los resultados.

En resumen, tanto el desempeño como las características del PDP-PNUD justifican plenamente su mantenimiento y su reorganización para lograr una eficiencia todavía mayor.

# VI. Efecto 4: México se consolida como oferente de cooperación

## 6.1. Contexto: la cooperación internacional de México y su evolución en Centroamérica

La cooperación internacional para el desarrollo (CID) de México, a la cual busca apoyar el Efecto 4, se caracteriza por una larga cuan oscilante trayectoria. Aun cuando la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI) fue fundada en 1971, la CID ha recibido distintos niveles de consideración institucional dentro de la Cancillería. En los ochenta la CID se gestionaba desde la Dirección en Jefe de Cooperación Internacional, instancia intermedia entre las direcciones generales y la Subsecretaría correspondiente. En 1990 se retornó a una dirección general, pero en 1994 el status de la CID se elevó a subsecretaría. En 1998 se fundó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), que se eliminó en 2001. Emergió entonces la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI). En 2011, a raíz de la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se estableció la AMEXCID, acrónimo de Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Granguillhome y Tripp, 2013).

No obstante estos vaivenes institucionales, América Latina, en general, y Centroamérica en particular han sido centro de atención primordial de la CID mexicana. Con el establecimiento de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA) en noviembre de 1990, México intentó focalizar aún más su política de cooperación hacia América Central. Los objetivos fundamentales de la Comisión, integrada por 22 Secretarías de Estado y entidades mexicanas de fomento, consistían en profundizar la cooperación con dicha región, contribuir al desarrollo económico y al proceso de integración en Centroamérica, ayudar a sentar las bases para una liberalización comercial para fortalecer las relaciones económicas bilaterales, y contribuir al mantenimiento de la paz, respetando los intereses y prioridades de las naciones centroamericanas.

Paralelamente a la CMCCA, la CID de México hacia Centroamérica se expresó en el proceso de Tuxtla, consistente en la celebración de cumbres periódicas entre los mandatarios de Centroamérica y México para tratar temas de interés común. En el marco de la primera reunión, celebrada en enero de 1991, en la ciudad mexicana de Tuxtla Gutiérrez, los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México suscribieron un Acuerdo General de Cooperación y un Acuerdo de Complementación Económica (León Manríquez, 2000). Tras 20 años de actividades, la reunión de Tuxtla XIII se celebró en Mérida, Yucatán, en diciembre de 2011. En el camino, Belice, Colombia, Panamá y la República Dominicana se fueron incorporando a esta iniciativa de cooperación internacional.

La otra pinza de la política mexicana en Centroamérica ha sido la liberalización comercial. En agosto de 1992 se firmó el Acuerdo Marco Multilateral de Liberalización Económica entre México y cinco naciones centroamericanas, que se convirtió en referencia para la negociación y suscripción de posteriores tratados de libre comercio (TLC) con los países del área. El TLC con Costa Rica se suscribió en 1994 y comenzó a operar al año siguiente. Un instrumento similar Nicaragua entró en vigor en 1997. Con el Triángulo del Norte, integrado El Salvador, Guatemala y Honduras, el camino fue más azaroso. Tras 18 rondas de negociaciones, el TLC se firmó el 19 de junio de 2000; entró en vigor en marzo de 2001 para El Salvador y Guatemala y en junio del mismo año para Honduras (CEPAL, 2001). En 2010 iniciaron las negociaciones para establecer un acuerdo comercial único entre México y los cinco países centroamericanos. El proceso transcurrió con fluidez: las negociaciones correspondientes concluyeron en octubre de 2011 en San Salvador. El TLC México-Centroamérica se anunció en diciembre del mismo año, durante la XIII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla en Mérida.

### 6.1.1. El Plan Puebla – Panamá (PPP). Diseño, expectativas, logros y limitaciones

Electo para el periodo 2000-2006, Vicente Fox Quesada fue el primer presidente mexicano de oposición, tras un prolongado periodo de 70 años de partido hegemónico. Como en otros aspectos, Fox buscó diferenciarse de sus antecesores a través de iniciativas novedosas en materia internacional. Aunque mantuvo vivo el proceso de Tuxtla, una pieza clave de la política de cooperación internacional hacia Centroamérica fue el Plan Puebla-Panamá (en adelante PPP). El gobierno mexicano consideraba que las entidades del Sur-Sureste de México no sólo compartían con Centroamérica una geografía y una historia similares, sino también niveles parecidos de desarrollo socioeconómico. Como se puede observar en las tablas siguientes, en términos generales esa visión estaba fundamentada desde el punto de vista empírico.

Tabla 20

**Evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH)**

**en Centroamérica y región Sur-Sureste de México,**

**2000-2011**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **País** | **Entidad federativa MX** | **2000** | **2006** | **2011\*** |
| **Belice** |  | 0.668 | 0.690 | 0.699 |
| **Costa Rica** |  | 0.703 | 0.729 | 0.744 |
| **El Salvador** |  | 0.619 | 0.658 | 0.674 |
| **Guatemala** |  | 0.525 | 0.555 | 0.574 |
| **Honduras** |  | 0.569 | 0.604 | 0.625 |
| **México\*** |  | 0.718 | 0.748 | 0.770 |
|  | ***Campeche*** | 0.830 | 0.842 | 0.831 |
|  | ***Chiapas*** | 0.708 | 0.734 | 0.747 |
|  | ***Guerrero*** | 0.733 | 0.751 | 0.767 |
|  | ***Oaxaca*** | 0.724 | 0.753 | 0.761 |
|  | ***Puebla*** | 0.768 | 0.793 | 0.807 |
|  | ***Quintana Roo*** | 0.831 | 0.843 | 0.848 |
|  | ***Tabasco*** | 0.781 | 0.800 | 0.819 |
|  | ***Veracruz*** | 0.755 | 0.775 | 0.790 |
|  | ***Yucatán*** | 0.783 | 0.801 | 0.815 |
| **Nicaragua** |  | 0.533 | 0.571 | 0.589 |
| **Panamá** |  | 0.718 | 0.745 | 0.768 |

\* Para el caso de las entidades federativas mexicanas, el valor corresponde al 2010

Fuente: "International Human Development Indicators", *UNPD* (http://hdrstats.undp.org/en/tables/), Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano en México 2011(http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Informe\_sobre\_Desarrollo\_Humano\_Mexico\_2011.pdf); El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas, 2012 (<http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Indice_de_desarrollo_humano.pdf>).

Tabla 21

**Evolución del PIB per cápita en Centroamérica**

**y región Sur-Sureste de México,**

**2000-2011**

(en dólares estadunidenses)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **País** | **Entidad federativa MX** | **2000** | **2006** | **2011\*** |
| **Belice** |  | 3331 | 4025 | 4133 |
| **Costa Rica** |  | 4069 | 5141 | 8676 |
| **El Salvador** |  | 2211 | 3054 | 3702 |
| **Guatemala** |  | 1717 | 2319 | 3178 |
| **Honduras** |  | 1143 | 1550 | 2226 |
| **México** |  | 5817 | 8831 | 10064 |
|  | ***Campeche*** | 37061 | 33922 | 25687 |
|  | ***Chiapas*** | 4502 | 4534 | 4576 |
|  | ***Guerrero*** | 2891 | 3068 | 2976 |
|  | ***Oaxaca*** | 2517 | 2657 | 2622 |
|  | ***Puebla*** | 3586 | 3979 | 4007 |
|  | ***Quintana Roo*** | 8830 | 9373 | 9182 |
|  | ***Tabasco*** | 6727 | 7696 | 8204 |
|  | ***Veracruz*** | 3433 | 3959 | 4006 |
|  | ***Yucatán*** | 4212 | 4743 | 4949 |
| **Nicaragua** |  | 776 | 952 | 1243 |
| **Panamá** |  | 3931 | 5202 | 8590 |

\* Para el caso de las entidades federativas, el valor corresponde a 2010. Asimismo, su valor es originalmente en pesos mexicanos, habiéndose convertido a dólares estadunidenses utilizando la tasa de cambio del 01 de diciembre de 2012 (12.98 pesos por dólar estadunidense)

Fuente: "GDP per capita (current US$)", *The World Bank* (http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/countries?display=default); *Evaluación de la Fiscalización Superior en Entidades Federativas y Municipios* (http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\_Estudio/UEC/docs/UEC0032012\_estados\_municipios.pdf) p. 20.

El gobierno de Fox integró distintos proyectos ya existentes e incorporó nuevas iniciativas para redondear el PPP. La propuesta se presentó a los mandatarios centroamericanos el 30 de noviembre de 2000 en la ciudad de México. El 5 de junio de 2001, el *Diario Oficial de la Federación* publicó el acuerdo para crear la Coordinación General del Plan Puebla Panamá, Capítulo México. El 15 de junio del mismo año, en el marco de la Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla celebrada en San Salvador, los países participantes acordaron constituir, en el marco del propio proceso de Tuxtla, el Plan Puebla-Panamá. Los mandatarios se congratularon de integrar el PPP con la Estrategia de Modernización y Transformación de Centroamérica en el siglo XXI así como con la Estrategia para el Desarrollo Sustentable de la Región Sur-Sureste de México .

A efectos de elevar la calidad de vida en los nueve estados del Sur-Sureste de México y los siete países centroamericanos, el PPP se organizó en torno a dos ejes estratégicos: 1) desarrollo humano y su entorno, y 2) desarrollo económico y competitividad. Éstos a su vez se subdividieron en ocho ejes temáticos cuya instrumentación sería responsabilidad de cada uno de los países participantes (SRE, 2012). Los ejes temáticos y países coordinadores quedaron distribuidos de la siguiente manera:

Desarrollo Humano y su entorno

1. Desarrollo Humano (México)
2. Desarrollo sostenible (Nicaragua)
3. Prevención y Mitigación de Desastres (Panamá)

Desarrollo Económico y Competitividad

1. Turismo (Belice)
2. Transporte (Costa Rica)
3. Telecomunicaciones (El Salvador)
4. Facilitación del Intercambio Comercial y Aumento de la Competitividad (Honduras)
5. Energética (Guatemala)

En una lectura optimista, el PPP podría acreditar logros en tres niveles: el político, el organizativo internacional y el nacional. El primero en razón de haber nutrido el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, lo que facilitó la gestión y ejecución de proyectos regionales orientados a mejorar la competitividad y el desarrollo integral al establecer prioridades basadas en el consenso. Desde la perspectiva de la interacción con organismos internacionales, la articulación de México con el proceso de integración centroamericana generó mayor interés de organismos financieros que a su vez facilitó la gestión de apoyos y la obtención de financiamiento. En el plano nacional, se logró colocar en la agenda pública la necesidad de fortalecer los procesos de planeación regional y coordinación intergubernamental para promover el desarrollo de los estados del Sur-Sureste de México (Martí, 2008).

El PPP se propuso aumentar la conectividad en todos sentidos, con fuerte énfasis en la construcción de infraestructura. Quizá por ello, sus avances más relevantes ocurrieron en este campo, especialmente en las áreas de vialidad, energía y telecomunicaciones. El primer punto se refleja, principalmente, en el diseño de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas con 13,000 km de tramos en corredores troncales, interoceánicos y turísticos, además de la armonización de regulaciones y legislaciones en dicha materia. En el sector energético destaca la construcción de 2,000 km de líneas de transmisión y el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central, ambos antecedentes de un Mercado Eléctrico Regional. Para la situación de las telecomunicaciones, se diseñó la red de fibra óptica denominada Autopista Mesoamericana de la Información (Martí, 2008).

En el balance del PPP, también es posible identificar críticas y limitaciones. Aunque este plan pudo haber contribuido a establecer una relación más estrecha con Centroamérica, la insistencia mexicana de concebir esa región como un “sur político” implicó numerosas promesas pero poca inversión. Ello se reflejó, por ejemplo, en un fallido proyecto para construir una refinería centroamericana (Guajardo, 2010). Dos problemas adicionales fueron, en nuestra perspectiva, que el PPP creó demasiadas expectativas iniciales, lo que pudo haber contribuido a no valorar suficientemente sus logros reales. Finalmente, el ambicioso carácter del plan parece haber generado una considerable dispersión de proyectos, hecho que le restó coherencia estratégica y dificultó su administración.

De manera paulatinael PPP fue adquiriendo un bajo perfil y, para finales de 2006, ya no constituía una referencia importante en México o Centroamérica. No obstante, la administración de Felipe Calderón (2006-2012) intentó darle un nuevo impulso durante la “Cumbre para el Fortalecimiento del Plan Puebla Panamá”, realizada en la ciudad de Campeche en abril de 2007, y donde se reunieron los jefes de Estado miembros del PPP, más Colombia. La “Declaración de Campeche” renovó el compromiso político al más alto nivel y propuso concentras esfuerzos en las siguientes áreas:

Fortalecimiento institucional;   
Mayor articulación con otros mecanismos regionales;   
Depuración de la cartera de proyectos e incorporación de lineamientos para su selección y gestión, y   
Posicionamiento y difusión.

Las deliberaciones de Campeche atendieron algunas de las críticas al PPP, pues los mandatarios propusieron simplificación el andamiaje institucional para potenciar la capacidad de gestión que permitiera ubicar prioridades en la planeación. Al respecto, se consideraron necesario simplificar la estructura organizacional a efectos de permitir una coordinación más eficiente. Asimismo “los mandatarios instruyeron reorganizar y priorizar la cartera de proyectos para evitar la dispersión y obtener un sustento técnico y financiero de los mismos, así como su promoción y la gestión financiera diferenciada para proyectos de inversión y programas de cooperación” (Proyecto Mesoamérica, 2011).

Esta autocrítica propició un cambio en la estructura y dinámicas de trabajo del PPP. Tras detectar duplicidad de esfuerzos en razón de la pobre o nula vinculación institucional regional y una compleja estructura que entorpecía la toma y ejecución de decisiones, se optó por un modelo más pragmático. La nueva estructura buscaba atender proyectos que consideraran intereses regionales, mismos que deberían contemplar las áreas temáticas originales del PPP: contribuir de manera efectiva a la integración; armonizar las actividades de cooperación internacional; aportar, incidir o complementar los proyectos de alcance regional, y propiciar el abastecimiento de bienes públicos regionales (Martí, 2008).

Más que revitalizar al PPP, estas acciones darían paso al surgimiento del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica o PM). Esta iniciativa se anunció al final de la reunión de Tuxtla X, celebrada en Villahermosa, Tabasco, el 27 y 28 de julio de 2008. Entre los 60 puntos de la declaración correspondiente, destacaba la voluntad de continuar impulsando la infraestructura carretera, eléctrica e informática, así como de construir un sistema mesoamericano de salud, promover la producción de biocombustibles que no afectara el suministro de granos alimentarios, redoblar esfuerzos para mitigar los efectos del cambio climático, evitar la criminalización del tema migratorio y asegurar la sustentabilidad ambiental.

La diferencia en los objetivos, esquemas de trabajo, organización, proyecto y membresía entre el PPP frente al PM se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 22

**Evolución del PPP en PM: principales diferencias**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Plan Puebla Panamá** | **Proyecto Mesoamérica** |
| Objetivo | Mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región comprendida en la región Sur-Sureste de México y los países de Centroamérica | Articular esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración entre los nueve países de la región, desde México hasta Colombia. Asimismo, ampliar y fortalecer sus capacidades para hacer efectiva la instrumentación de proyectos que redunden en beneficios concretos en materia de desarrollo social, infraestructura y conectividad |
| Modelo de gestión | Esquema de ocho grandes iniciativas mesoamericanas | Modelo de atención focalizada a proyectos |
| Estructura | Cumbre de Presidentes, Comisión Ejecutiva, Dirección Ejecutiva, Comisión de Promoción y Financiamiento, Grupo Técnico Interinstitucional, Consejo Consultivo, Programa de Información, Consulta y Participación, y Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica | Se añade el Consejo Asesor (que permite apoyarse en los foros ministeriales del SICA), se reorganizan las comisiones técnicas o grupos de trabajo en función de los proyectos y programas, se incorporan enlaces con los ministerios de Hacienda y Finanzas, se fomenta el apoyo transversal entre el Grupo Técnico Interinstitucional y la Comisión de Promoción y Financiamiento en todos los proyectos, se formalizan las Oficinas Nacionales del PM, y se busca establecer una red de actores sociales, académicos y empresariales para enriquecer el diálogo |
| Tipos de intervención | Proyectos de primera generación en integración física y desarrollo regional mediante construcción de infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y transportes | Proyectos de segunda generación y en áreas de salud, medio ambiente, desastres naturales y vivienda |
| Composición | Miembros originales: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México y Panamá | Incorporación de Colombia (en 2006) y República Dominicana (en 2009) como miembros plenos |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Proyecto Mesoamericano (2008); Bolívar (2010); CEPAL (2011).

Quizá el cambio más relevante, que a su vez incidió sobre la política de cooperación internacional de México y también sobre el papel del PNUD, fue la voluntad por reforzar la focalización de los proyectos. El PM ya ha completado un ciclo de varios años en operación, hecho que permite ensayar una evaluación integral. El reporte realizado por la CEPAL (2011) de cara a la Cumbre de Tuxtla XIII, presenta, de manera exhaustiva, los avances y límites del PM:

1. En materia de *comercio e inversión*, en la primera década del siglo XXI destaca un aumento de los flujos comerciales entre los países que conforman el PM, lo que se refleja en 13 tratados de libre comercio (TLC) multilaterales y 19 bilaterales, además de 100 tratados bilaterales de inversión;
2. En términos de *transporte,* en el periodo 1990-2010, se identifica una tasa promedio de crecimiento anual del 15.5% en los flujos de transporte intra-mesoamericano. Bajo el proyecto de Sistema de Transporte Multimodal, se busca integrar infraestructura, operaciones, tecnología, servicios y logística; sin embargo, se considera que el éxito de dicha estrategia depende de un cambio de paradigma que incluya estrategias de políticas integradas y sostenibles. Esto pudiera estarse cumpliendo con el Corredor Pacífico (parte del Corredor Mesoamericano de Integración) que para 2012 sumaba 13,149 km de carreteras;
3. El sector *energético* está marcado por asimetrías profundas, donde los productores más grandes (México en petróleo y Colombia en carbón) son también los más dinámicos de la región; en cambio los países Centroamericanos son importadores netos, situación que indica un gran potencial de cooperación energética que aún no se afianza. Los avances más palpables son en materia de energía eléctrica y, en menor medida, renovables;
4. En lo que respecta a *telecomunicaciones,* destaca el proyecto de la ya mencionada Autopista Mesoamericana de la Información; ésta, sin embargo, no ha logrado reducir de manera sustancial la brecha digital y tecnológica entre los países del PM;
5. En materia de *cambio climático*, los países miembros están altamente expuestos al mismo debido a su situación geográfica. Se identifica una alta vulnerabilidad de los sectores más pobres, que padecen altos impactos en la disponibilidad del agua, la agricultura, la biodiversidad y los eventos extremos. A pesar de la Estrategia Mesoamericana de Sostenibilidad Ambiental, la cooperación en esta materia no se ha consolidado por completo.

Este es el contexto en el que PNUD-México diseñó el Marco Programático 2008-2012. El Programa de País, a partir de las prioridades de gobierno y los lineamientos del UNDAF, definió como Efecto 4 del Programa País la consolidación de México como oferente de cooperación. Este efecto se vincula con la prioridad 1 Prioridades/Objetivos Nacionales establecidos en el UNDAF, según se aprecia a continuación.

**Tabla 23**

**Vinculación del Efecto 4 con Objetivo 1 del UNDAF**

| **Prioridad/ Objetivo Nacional** | **Efecto directo del UNDAF** | **Efecto directo del Programa de País o de las Agencias** | **Producto** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1: Reducir la pobreza y la desigualdad mediante la promoción de un desarrollo económico competitivo y sustentable que fomente la igualdad entre actores y que genere mayores oportunidades de trabajo decente, sin poner en riesgo al medio ambiente. | Capacidades institucionales, de los pueblos y de las personas fortalecidas para formular, implementar y evaluar políticas y acciones de desarrollo que generen nuevas oportunidades de empleo y mantengan o mejoren la calidad del empleo existente, promuevan la inserción laboral sin discriminación, estimulen el crecimiento económico sostenido, con base en una mayor competitividad sistémica (competencia, investigación y desarrollo, innovación, agregación de valor), conservando la base de recursos naturales y que beneficien equitativamente a todas las regiones y a todos los grupos sociales. | 1.3 Fortalecer mecanismos e iniciativas de cooperación económica, social y ambiental México-NNUU con diferentes países del mundo, particularmente en América Latina y el Caribe, desarrollados | 1.3.1 Cooperación técnica, investigaciones, foros y actividades de capacitación desarrollados para un programa de cooperación en materia de competencia y desarrollo económico México – diferentes países del mundo.  1.3.3 Cooperación técnica, investigaciones, foros y actividades de capacitación desarrollados para un programa de cooperación en materia estadística y de información México – diferentes países del mundo (estadísticas e indicadores económicos, sociales, laborales, educativos, ambientales, de género, de competitividad y de derechos humanos, económicos y sociales). |

## 6.2. Informe de proyectos evaluados a profundidad: Proyecto de Asistencia Técnica para la Preparación e Instrumentación de los Proyectos Integrales del Programa de Desarrollo Sustentable del Sur-Sureste, en el marco del Plan Puebla Panamá.

A partir de la revisión documental de los PRODOC de los diversos proyectos del Efecto 4, se decidió instrumentar el análisis a profundidad del *Proyecto de Asistencia Técnica para la Preparación e Instrumentación de los Proyectos Integrales del Programa de Desarrollo Sustentable del Sur-Sureste, en el marco del Plan Puebla Panamá*. Este proyecto inició en 2002, con el financiamiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Recursos por 50 millones de pesos se etiquetaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2002. El proyecto buscaba contribuir a la arquitectura institucional necesaria para el impulso del PPP, así como de los procesos de planeación, gestión, preparación de proyectos, información, consulta y participación, necesarios para llevar a buen puerto el Plan.

En una visión retrospectiva, puede postularse que la participación de PNUD-México como elemento coadyuvante de las iniciativas contenidas en el PPP compartió la dispersión inicial del propio Plan. Por ejemplo, en el PRODOC de 2002 la Coordinación del PPP identificaba 17 “proyectos integrales”, en áreas tan diferentes como tecnopolos, clusters culturales, ciudades sustentables, estructuración de espacios rurales aislados y problemas críticos de contaminación en zonas urbanas. Si bien algunos de estos proyectos eran compatibles con los dos ejes estratégicos y los ocho ejes temáticos del PPP, en otros casos la coherencia de los proyectos con los objetivos y estrategias no resultaba del todo evidente.

El propio proyecto inició con una muy ambiciosa agenda de trabajo, en la que se preveían tres fases en los proyectos principales. Dichas fases consistían en identificación, prefactibilidad y factibilidad. Se esperaba obtener los siguientes productos:

* El Programa Integral de Desarrollo Sustentable de la Región Sur-Sureste
* Una cartera de proyectos estratégicos regionales
* Acuerdos específicos de coordinación intergubernamental
* Regionalización del presupuesto federal y reasignación intersectorial de recursos en función de las prioridades del programa regional
* Involucramiento de los gobiernos estatales en el financiamiento de las acciones del PPP Apoyo y participación de la sociedad en las orientaciones y acciones del PPP
* Instrumentos de apoyo a la planeación y gestión interinstitucional del desarrollo regional y
* Apropiación del programa por parte de los actores regionales

La virtual ausencia de una memoria institucional a partir de documentos e informes hace difícil evaluar esta primera parte del proyecto. Sin embargo, es muy posible que los problemas generales del PPP (dispersión, altas expectativas no cumplidas, dificultades de coordinación, falta de estructuras operativas de coordinación institucional, entre otros) hayan impactado negativamente en el proyecto y hayan dificultado la obtención de sus metas, que de por sí resultaban demasiado ambiciosas.

A partir de junio de 2008 y en consonancia con la ya descrita transformación del PPP en PM, la cooperación entre el PNUD-México y la Secretaría de Relaciones Exteriores experimentó una revisión y comenzó a orientarse hacia acciones más específicas. Tal fue el caso del *Proyecto Desarrollo de Capacidades Institucionales de los Gobiernos Mesoamericanos para el Monitoreo y Evaluación del Cumplimiento de los ODM*, acordado en diciembre de 2011 en el marco de Tuxtla XIII. En esta iniciativa participan, por la parte mexicana, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y las instituciones integrantes del Comité Técnico Especializado en los ODM. Por parte de los socios de cooperación participa el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), así como las instituciones encargadas del cumplimiento de los ODM en los distintos países centroamericanos, Colombia y la República Dominicana.

Las entrevistas en profundidad coincidieron en afirmar que la entidad impulsora del proyecto fue la SRE. Ésta mostró un claro interés por aterrizar la cooperación con Mesoamérica en un proyecto técnico con alcances pertinentes en términos de la medición de objetivos de alto interés para el desarrollo social. El objetivo general del proyecto era promover la generación de capacidades para la construcción y administración de los sistemas necesarios para el seguimiento y la evaluación de los ODM y su presupuesto inicial fue de 250 000 dólares, aportados por México y administrados por el PNUD. El proyecto esperaba obtener los siguientes resultados:

* Mejorar el proceso de planeación de los países centroamericanos con el fin de incidir positivamente en la calidad de vida de sus habitantes
* Capacitar a funcionarios de alto nivel especializados en aspectos de control y seguimiento de políticas sociales, en la construcción y administración de sistemas orientados a la integración, actualización, evaluación y difusión de los indicadores de los ODM.
* Contribuir en la mejora del proceso de planeación de los países mesoamericanos orientando las políticas públicas hacia el complimiento de dichos objetivos
* Establecer criterios generales, directrices e indicadores que coadyuven a orientar las políticas de los países de Mesoamérica en consonancia con los ODM.
* Crear una red de expertos en materia de ODM a partir de la construcción de un Sistema de Información en línea.

Al momento de finalizar la presente evaluación, el proyecto se había vertebrado a partir de tres actividades principales. La primera fue la realización del **Seminario/Taller “Desarrollo de Capacidades Institucionales de los Gobiernos Mesoamericanos, para el monitoreo y evaluación del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”, que** tuvo lugar en la Ciudad de México del 2 al 4 de mayo de 2012. El seminario contó con la participación de 15 representantes de 7 países mesoamericanos y uno del SICA. Por parte de México participaron miembros de las instituciones que integran el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los ODM. La coordinación corrió a cargo de la Oficina de la Presidencia de la República y el INEGI.

La segunda actividad fue el “**Taller de Desarrollo de las Herramientas Informáticas para la Administración la y Difusión de la Información de los ODM”**, realizado en San Salvador, El Salvador, del 20 al 22 de junio de 2012. En ese ejercicio los miembros del INEGI a cargo del desarrollo del SIODM transmitieron la experiencia de México en el desarrollo de las herramientas informáticas para la administración y difusión de los indicadores para el seguimiento y evaluación de los avances de los ODM establecidos por la ONU.

Una tercera actividad consistió en la celebración de reuniones de trabajo, en Costa Rica, que versaron en torno a procesos para el monitoreo de los ODM, metodologías para el cálculo e interpretación de indicadores del Objetivo 7, e intercambio de experiencias de financiamiento (AMEXCID, 2013).

6.2.1. Efectos tangibles e intangibles

* Entrega del Sistema de Integración y Mantenimiento de los ODM (SIODM) desarrollado por México a los países mesoamericanos participantes.
* Los países involucrados han desarrollado bases de datos e indicadores comunes para medir los ODM. Aunque esta homogenización no es ni puede ser completa, ha contribuido a estructurar una propuesta metodológica común que permite evaluar, de manera regional, los avances hacia los ODM.
* El PNUD ha sido un elemento coadyuvante para avanzar en un proyecto específico que cumple, de manera paralela dos funciones: por un lado medir, con una metodología común, los avances de los países mesoamericanos hacia los ODMs; por otro lado, ha impactado positivamente en la CID de México en Centroamérica, una de las áreas geográficas clave definidas en sus prácticas de cooperación desde los años noventa y consagrada formalmente en la LCID.
* El proyecto coadyuva, sin duda, a potenciar la CID de México prevista en el Efecto 1 del UNDAF 2008-2012 y el efecto 4 del Programa de País para el mismo periodo.
* Favorece la cooperación internacional y el aprendizaje mutuo. Por ejemplo, México ha adoptado algunos indicadores sobre cuestiones ecológicas a partir de las experiencias compartidas en los talleres con sus homólogos mesoamericanos.

* Los/las *stakeholders* de los países mesoamericanos involucrados en el proyecto no lo perciben como la imposición de un paradigma de medición de avances socioeconómicos, sino como un proyecto de cooperación horizontal que articula adecuadamente las dimensiones bilateral y multilateral.
* Se percibe un ambiente favorable para la apropiación de esta iniciativa. Las personas que han participado en el proyecto coinciden en afirmar que existe interés en adoptar y adaptar el SIODM de manera sistemática.

* Por tratarse de un proyecto muy focalizado y medible en términos de establecimiento de sistemas y adopción de buenas prácticas, se han obtenido importantes avances en el corto tiempo de su operación. El ciclo inicio-desarrollo-cierre del proyecto se ha desarrollado de manera muy fluida.

6.2.2. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora

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

* Una buena coordinación entre las áreas estadísticas de los países participantes con la Cancillería mexicana, el INEGI, el PNUD y el SICA en términos de organización de los cursos/talleres así como de la transferencia de bases de datos a partir de los memoranda de entendimiento.
* Contratación de recursos humanos de alta calidad, que han facilitado la creación de una buena interfase técnica y administrativa con los stakeholders del proyecto.
* La adopción y supervisión del proyecto por parte de la Presidencia en México ha facilitado la coordinación institucional entre las diversas áreas de la administración pública mexicana involucradas en él.
* Las personas entrevistadas ponderaron positivamente la celebración de talleres y la utilización de metodologías y mediciones similares, así como la existencia de este espacio como manera de compartir experiencias.

En cuanto a las posibles mejoras, se proponen las siguientes:

* En las entrevistas a profundidad se detectaron diferencias de concepción sobre la cooperación internacional y la gestión pública entre algunas áreas responsables de la instrumentación del proyecto. Estas diferencias de estilos administrativos incidieron en el retraso de la administración de algunos fondos y adquisición de equipo. Al margen de ello, es necesario definir mecanismos institucionales para mejorar la coordinación entre las instituciones y áreas involucradas.
* Se considera necesario aumentar la evaluabilidad pública del proyecto. La transición entre el ambicioso esquema originalmente planteado para el PPP en 2002 al proyecto focalizado que nos ocupa, es difícil de rastrear a partir de los documentos disponibles. La revisión del proyecto para 2008 que aparece en página la web de PNUD México, incluye numerosas estimaciones presupuestales, pero no es muy claro a qué proyecto o proyectos se adscriben éstas. Tampoco se logró acceder a informes *in extenso*.
* Si bien es loable el esfuerzo de focalización que el gobierno mexicano ha realizado para evitar la dispersión de objetivos que originalmente caracterizó al PPP, las actividades de PNUD en este proyecto parecen seguir una inercia derivada de redefinición de las prioridades y estrategia de la diplomacia mexicana y no necesariamente de los objetivos de PNUD en el país.
* Aunque este no es un problema atribuible a PNUD México, se recomienda coordinar gestiones destinadas a eliminar cuellos de botella en las áreas jurídicas de las instancias participantes; en ocasiones, el entramado jurídico-burocrático retrasó la firma de los memoranda de entendimiento para la entrega del Sistema de Integración y Mantenimiento de los ODM de México a sus socios de cooperación en Mesoamérica.

## 6.3. Valoración global del Efecto 4

En términos generales, es posible afirmar que los proyectos del Efecto 4 han contribuido a fortalecer la CID de México. Debe observarse que la instrumentación de estos proyectos ha ocurrido en medio de importantes cambios administrativos en la SRE, una de las principales contrapartes de cooperación para este efecto. Durante el periodo de implementación del Marco Programático 2008-2012 de PNUD México, las áreas de la Cancillería encargadas de la cooperación internacional experimentaron, como ya se argumentó, rápidas y radicales transformaciones en su estatus administrativo y jurídico. En 2011 la estructura institucional experimentó un salto cualitativo tras la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el inicio de los trabajos de AMEXCID. Ante estas transformaciones, que ocurrieron de manera paralela al proceso transicional del PPP al PM, el PNUD ha mostrado notables capacidades de adaptación política, organizacional y gestión.

La nueva arquitectura para la cooperación internacional para el desarrollo de México parecería ofrecer una ventana de oportunidad para una interacción aún mejor del PNUD México y el nuevo gobierno. Esto es así porque fue la administración priista de Miguel de la Madrid la que impulsó la inclusión de la CID como uno de los principios de política exterior consagrados en el artículo 89 fracción X de la Constitución. Igualmente, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de 2011, fue impulsada con entusiasmo por la fracción priista en el Senado de la República. Si bien este discurso pro-cooperación internacional no necesariamente se ha hecho acompañar por mayores recursos financieros, al menos en el plano discursivo el tema podría tomar mayor importancia en el debate nacional tras el cambio de gobierno el 1 de diciembre de 2012. Desde el punto de vista de la gestión, la posibilidad de que las direcciones generales que integran AMEXCID funcionen a partir de una sola área administrativa podría impactar positivamente en la coordinación con el PNUD México.

A pesar de estos puntos fuertes y de las perspectivas favorables que se vislumbran para potenciar las sinergias de PNUD con sus contrapartes mexicanas en el Efecto 4, se tiene la impresión que en algunos de los proyectos evaluados PNUD México ha jugado un papel más bien pasivo. Más que una entidad con la capacidad de negociar visiones estratégicas comunes con los diversos socios de cooperación, en ocasiones parecería una agencia de gestión a la que entidades públicas asignan recursos para garantizar su asignación multianual. Por ello, se considera necesario que PNUD México muestre una actitud más proactiva y menos inercial en cuanto al tipo de proyectos en los que desea participar.

# VII. Efecto 5: Eficacia de las políticas públicas de cohesión y protección incrementada

## 7.1. Contexto

La CEPAL define la cohesión social como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que éstos operan. (CEPAL 2007)

En tal sentido, la cohesión social refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de las personas que forman parte de la sociedad. El empleo, los sistemas educativos, la titularidad de derechos y las políticas orientadas a garantizar la igualdad, el bienestar y la protección social, son algunos de los mecanismos de inclusión social. Por su parte, los comportamientos y valoraciones de las personas abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos. (Idem)

Así, la CEPAL considera que la cohesión social constituye un antónimo de ingobernabilidad, corrosión de la legitimidad, profundización de las brechas sociales, el surgimiento de identidades autorreferidas, la excesiva racionalización económica y la tendencia a la individualización y el debilitamiento de lo público.

Con miras a depurar el concepto, la CEPAL (Idem) recurre a revisar las nociones cercanas a la de cohesión social:

* Una primera noción cercana a la de cohesión es la de *capital social*, que se entiende como la capacidad de personas y grupos sociales de manejarse con normas colectivas, de construir y preservar redes y lazos de confianza. El capital social permite a las personas y grupos sociales reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato.
* Una segunda noción cercana es la de *integración social*, entendida como el proceso que permite a las personas alcanzar un nivel mínimo de bienestar, consistente con el desarrollo alcanzado por el país en que viven. En tal sentido, la integración de los miembros de la sociedad ha sido concebida como un sistema compartido de esfuerzos y recompensas, igualador en cuanto a oportunidades y meritocrático en términos de retribuciones.
* Otra noción cercana es la de *inclusión social*, que es una forma ampliada de la integración, que no solo supone mejorar las condiciones de acceso a canales de integración, sino también promover mayores posibilidades de autodeterminación de los actores en juego.
* La noción de *ética social*, por su parte, enfatiza en la comunidad de valores, el consenso en torno a mínimos normativos y mínimos sociales, la solidaridad como valor ético y valor práctico, y un principio asumido de reciprocidad en el trato.

La operacionalización del concepto y, sobre todo, su traducción a política pública expresa la poca claridad con que los actores sociales se enfrentan a la puesta en práctica de la cohesión social. Por ejemplo, la agenda de cohesión social de la Unión Europea, principalmente, refiere a un conjunto de políticas e indicadores que giran en torno a reducir la brecha de ingresos y garantizar un mayor acceso al empleo, la educación y los servicios de salud. En tal sentido, la cohesión social pareciera estar rozando los límites de otros conceptos como inclusión, integración y bienestar social.

En términos de política pública es importante reconocer que la cohesión social, al decir de CEPAL, es un fin y un medio a la vez: como fin, es objetivo de las políticas sociales, en la medida en que apuntan a que todas las personas que integran una sociedad se sientan parte activa de ella, colaboradoras y beneficiarias del progreso. Ello refuerza el sentido de pertenencia, inclusión e integración social. Como medio, las sociedades con mayores niveles de cohesión social tienen un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones (Ocampo, 2004). Además, las políticas orientadas a la igualdad deben elaborarse para un horizonte de largo plazo, lo que requiere un contrato social que garantice continuidad lo que, a su vez, implica el apoyo de una amplia gama de actores sociales comprometidos con ese objetivo, que estén en disposición de negociar y de lograr consensos y acuerdos.

Para lograr lo anterior, es preciso que los actores sociales se sientan “parte” del beneficio del conjunto. Asimismo, la mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación y a confiar en las instituciones, así como el mayor sentido de pertenencia y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables, facilitan la suscripción de los pactos o contratos sociales necesarios para respaldar políticas orientadas al logro de la igualdad y la inclusión.

Cabe destacar que en esta concepción de cohesión social, la titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues así es como se expresa que todas las personas –sin distinción de sexo, etnia, edad, condición migratoria, clase social – están incluidas en la dinámica del desarrollo y del bienestar. Para John Rawls (1971), una sociedad de iguales implica una sociedad justa, lo que significa que una sociedad puede garantizar a todas las personas el acceso a ciertos bienes sociales como derechos, libertades e ingresos que permitan una vida digna y poder para participar en las relaciones colectivas.

Es desde esta perspectiva que Bobbio (1995) plantea la necesidad de la intervención estatal de cara a la consecución de una sociedad más justa, igualitaria y equitativa (dado que el mercado no tiene ninguna moral distributiva, la lógica inequitativa del capitalismo debe ser contrarrestada con una voluntad política que tienda a la igualdad de oportunidades y de compensación, que establezca un “mínimo civilizatorio” para todas las personas y grupos sociales).

La política pública puede contribuir al fortalecimiento de la cohesión social mediante la ampliación de las oportunidades productivas, el fomento del desarrollo de capacidades personales, la conformación de redes más inclusivas de protección ante vulnerabilidades y riesgos y una gestión eficiente de las finanzas públicas (CEPAL, 2007). Además, un aspecto fundamental de la cohesión social es el financiamiento solidario de los sistemas de protección social, pues ello permite mitigar el impacto de riesgos como el desempleo, el subempleo, la enfermedad, la pérdida o radical disminución de ingresos en la vejez. En tal sentido, plantea Filgueira (2006) que el hecho que las personas se sientan protegidas frente a estos riesgos equivale a sentir que la sociedad en su conjunto prevé y responde ante contingencias que les afectan y que generalmente no puede controlar a nivel individual.

Cabe aclarar que los sistemas de protección social no sólo funcionan con mecanismos contributivos que correlacionan aportes con beneficios, sino que también requieren mecanismos de solidaridad que involucren transferencias de los grupos sociales más favorecidos a los menos (CEPAL, 2006).

Por tanto, la cohesión social se ve amenazada cuando se generaliza la percepción de que los riesgos se transmiten de una generación a otra, esto es, cuando existe una suerte de ciudadanía social de “primera” y de “segunda”, que además se perpetúa generacionalmente. Por el contrario, cuando el Estado y la sociedad logran crear mecanismos de transferencia que reducen las brechas y el impacto de las contingencias económicas sobre la seguridad de las familias y las personas, la percepción de pertenencia a la sociedad se fortalece.

Así, un sistema de protección social, más que una estructura institucional, es un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia: determina qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y cómo se hacen viables (CEPAL, 2007).

En concordancia con este planteamiento conceptual, en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo/UNDAF México 2008-2012 se señala que “la política económica y socio-laboral debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica, como el desempleo y el empobrecimiento, y a optimizar los beneficios del crecimiento económico para toda la población. Un nivel digno de vida, el acceso a un trabajo decente, la salud, la educación, la seguridad social, constituyen al mismo tiempo derechos y premisas para asegurar la participación de las personas excluidas y el desarrollo sostenible del país. El respeto y ejercicio de los derechos económicos y sociales de todos los mexicanos y mexicanas y la creación de políticas e instrumentos para el desarrollo de capacidades son la base para reducir las desigualdades existentes y promover un modelo más incluyente de desarrollo.”

A partir de las prioridades de gobierno y lo establecido por el UNDAF, el Equipo de País de las Naciones Unidas en México diseña el Marco Programático 2008-2012, mismo que definió como uno de los efectos del Programa País la *eficacia de las políticas públicas de cohesión y protección incrementada.* Este efecto se vincula con la Prioridad/Objetivo Nacional 2 establecidos en el UNDAF:

Tabla 24

| **Prioridad/ Objetivo Nacional** | **Efecto directo del UNDAF** | **Efecto directo del Programa de País o de las Agencias** | **Productos** |
| --- | --- | --- | --- |
| 2: Contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad a través del pleno ejercicio equitativo y universal de los derechos sociales y culturales. | Capacidades institucionales y de las personas fortalecidas, así como sociedad civil empoderada, que promuevan y  garanticen el ejercicio de los derechos humanos y el acceso equitativo a servicios sociales de calidad, y que contribuyan a  la reducción de la desigualdad entre individuos, grupos sociales y áreas geográficas. | 2.1 Propuestas de políticas concertadas en materia de cohesión y protección social con especial énfasis en la seguridad social, la seguridad alimentaria, la protección social de los grupos en condiciones de vulnerabilidad y desempleo, incluido el sector informal. | 2.1.1. Estudios diagnósticos y prospectivos y políticas de cohesión social desarrollados sobre los sistemas, de cohesión y protección social, los  esquemas de seguridad social, la viabilidad del establecimiento de seguros de desempleo, seguridad alimentaria, protección social de los grupos en condiciones de vulnerabilidad y desempleo, incluido el sector informal.  2.1.2. Análisis de experiencias y lecciones aprendidas de sistemas de protección social en otros países, incluyendo los de América latina, los desarrollados y de ingresos medios, para su posible viabilidad en el caso de México.  2.1.3. Foros y seminarios de diálogo y discusión instalados sobre políticas de protección social y sus componentes. |

## 7.2. Informe de proyectos evaluados a profundidad

### 7.2.1. Proyecto de cooperación para desarrollar herramientas de focalización y para medir y dar seguimiento al grado de inseguridad alimentaria en la población beneficiaria de la EIASA (0083495: Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria)

Este proyecto se orienta a estandarizar una encuesta que mida el grado de inseguridad alimentaria, diseñar un sistema de captura y análisis de información y una metodología de focalización de los programas alimentarios de la EIASA.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) es el organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal que está a cargo de instrumentar, aplicar y dar dimensión a las políticas públicas en el ámbito de la asistencia social. Sin embargo, en cada entidad federativa existe un “DIF” estatal con autonomía respecto del SNDIF.

Por tanto, el objetivo del proyecto fue avanzar en la **estandarización** del instrumento de recolección de información (encuesta) que mide el grado de inseguridad alimentaria, así como de la metodología para la focalización de beneficiarios e indicadores de gasto, operación y resultados de los programas alimentarios, y desarrollar un sistema de información que pudiera ser utilizado por los 32 DIF estatales.

Cabe aclarar que el SNDIF ya contaba con un cuestionario de encuesta para medir el grado de inseguridad alimentaria, elaborado por la Universidad Veracruzana, a partir del cual la misma institución elaboró una hoja de cálculo para descargar la información en formato Excel. Si bien a partir de este instrumento se lograba tener información en una sola base de datos, el SNDIF pretendía contar con un cuestionario para la encuesta más ágil y corto, así como con un sistema de información que permitiera un trabajo más sofisticado con los datos.

En el período de duración del proyecto (mayo a diciembre de 2012) se elaboraron tres productos principales:

* Diagnóstico de productos y servicios que ofrece el DIF a nivel nacional, estatal y municipal
* Estrategia de focalización y metodología para el autodiagnóstico de los DIF estatales y municipales
* Software para la sistematización de información

Además, el equipo de PNUD que trabajó en el proyecto ofreció capacitación a personal de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) en el manejo del instrumento de recolección de información, la estrategia de focalización y el uso del software generado.

**7.2.1.1. Efectos tangibles e intangibles**

Los logros tangibles de este proyecto se vinculan directamente a los productos generados, mismos que, como ya se ha señalado, pretenden abrir paso a la estandarización de criterios con que se adjudican los servicios y beneficios en el marco de los programas de asistencia alimentaria.

Es de destacar que aunque el SNDIF ya dispone de todos los productos, el SNDIF aún se encuentra en el proceso de negociación y “convencimiento” a los SEDIF para que los utilicen, pues al ser organismos autónomos, se requiere de su voluntad y compromiso para que apliquen el cuestionario de encuesta, la estrategia de focalización y hagan uso del software.

De suerte que, a nivel de intangibles, para el SNDIF fue fundamental desarrollar esta serie de instrumentos con miras a consolidar la atribución de coordinar del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública (art. 2 del Estatuto Orgánico del SNDIF). La calidad, novedad y simplicidad en el manejo del cuestionario de encuesta, así como de la metodología para la focalización y del sistema de información permitieron al SNDIF ofrecer productos que son de primera necesidad para los SEDIF y que pueden apuntalar su capacidad de gestión y coordinación con los SEDIF.

**7.2.1.2. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora**

En términos de **buenas prácticas**, este proyecto permite al PNUD en México continuar posicionándose como una agencia que puede ofrecer no solamente asistencia técnica a nivel conceptual, sino también a nivel más operativo, técnico y tecnológico. La conjunción de todas estas capacidades fue muy bien valorada por la contraparte institucional (SNDIF).

En tal sentido, se reconoció ampliamente la posiblidad de contar con un equipo de alto nivel para todos componentes en que se desagregó este proyecto, esto es, en el nivel conceptual, técnico y operativo para la elaboración de cuestionario y el diseño de la metodología de focalización, y en lo técnico y tecnológico para el diseño del software.

La contraparte institucional también reconoció la alta disposición del equipo del PNUD –particularmente del Observatorio de Competitividad de Cadenas de Valor (OCAV) – para realizar todos los ajustes y adecuaciones necesarias a los productos comprometidos.

Es necesario, sin embargo, relevar también algunas recomendaciones de mejora:

* Este proyecto surgió a iniciativa del SNDIF en su búsqueda de una institución académica que pudiera elaborar los productos que requería. El personal del SNDIF del área de seguridad alimentaria contactó al OCAV a través de la recomendación de una académica, pero desconocía la existencia de un Convenio de Cooperación y la posiblidad de insertar este proyecto en dicho convenio. En tal sentido, la recomendación es desarrollar una estrategia más proactiva para el desarrollo de proyectos con todas las instituciones y dependencias de la Administración Pública Federal que se hacen cargo de la política social, espacio “natural” para la asistencia técnica del PNUD en México.
* Llama la atención que las contrapartes (institucional y consultorías) no reconozcan el “sello” o “respaldo” del PNUD como un valor agregado del proyecto, sobre todo con miras a facilitar la negociación con los SEDIF para la implementación de los productos. Pareciera que la percepción de la contraparte institucional es que el PNUD cumplió a cabalidad con los productos pactados, pero el proyecto no contempló asistencia técnica –o al menos una participación más activa del PNUD – en calidad de interlocutor. La capacidad del PNUD para propiciar espacios de encuentro y negociación ha sido altamente reconocida en otros ámbitos, por lo que se recomienda incorporar este “activo” en los proyectos con miras a fortalecer los aportes que el PNUD puede ofrecer más allá de los productos.

### 7.2.2. Levantamiento de Información y Evaluación de Programas de Trabajo, Productivo y Social.[[13]](#footnote-13)

Este proyecto, desarrollado también por el equipo de OCAV del PNUD, consistió en desarrollar una evaluación de once programas de trabajo y proyectos productivos desde la perspectiva de género. Se trata de una suerte de meta-evaluación solicitada por el Instituto Nacional de las Mujeres, para identificar, mediante un análisis cuantitativo y cualitativo, las estrategias necesarias para construir propuestas de política pública con un enfoque de género para el impulso y mejoramiento de la oferta de proyectos productivos y de empleo de la Administración Pública Federal, a nivel del municipio y de la localidad, habida cuenta que no existe información disponible sobre la convergencia de los programas ni de su relación con las beneficiarias.

El proyecto incluyó un análisis sobre la situación de la población beneficiaria, una evaluación del desempeño integral de los programas, un análisis de correspondencia y/o contraste de la oferta de los programas con las características de la población beneficiaria y con la identificación de necesidades, así como recomendaciones de mejora; todo ello, desde la perspectiva de género. Formaron parte de la evaluación los siguientes programas y proyectos:

* Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)
* Programa Nacional de Financiamiento el Microempresario (PRONAFIM)
* Programa de Organización Productiva para las Mujeres Indígenas (POPMI)
* Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
* Programa de Empleo Temporal (PET\_SCT\_SEDESOL)
* Programa de Opciones Productivas
* Programa de Soporte al Sector Agropecuario
* Programa de las Mujeres en el Sector Agrario (PROMUSAG)
* Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
* Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)
* Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (Proárbol)

El período de vida del proyecto fue de julio de 2010 a dicembre de 2011 y se dividió en dos fases:

* En la primera fase se realizaron las siguientes actividades: documento de justificación para la selección del programas; plan de trabajo operativo; documento de reporte parcial de la fase de levantamiento de información y documento metodológico para la construcción de una matriz de indicadores socioeconómicos. Esta fase se desarrolló durante 2010.
* En la segunda fase se ejecutaron las siguientes actividades: documento de plan de trabajo operativo del segundo levantamiento y evaluación de información cuantitativa; documento de reporte final de la segunda fase de levantamiento de información y documento de evaluación de seguimiento a la población analizada. Esta fase se ejecutó durante 2011.

El producto principal del proyecto es el documento “Resultados de la Evaluación Estratégica con Perspectiva de Género de los Programas de Empleo y Proyectos Productivos” que constituye el Cuaderno de trabajo 34 del Inmujeres. La publicación se ubica en el sitio Web del INMUJERES (<http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/biblioteca-digital/cuadernosgenero>). En los Términos de Referencia se contemplaban 22 entregables a lo largo de los dos años de duración del proyecto. Adicionalmente, el personal del INMUJERES reconoce que el personal del PNUD tuvo una amplia disposición a la entrega de documentos, análisis e información parcial más allá de lo que planteaban los Términos de Referencia.

**7.2.2.1. Efectos tangibles e intangibles**

Además del producto principal, y de documentos analíticos generados a lo largo del proceso, la metodología y la evaluación de una cantidad de proyectos tan amplia desde la perspectiva de género constituye, por sí mismas, el efecto tangible más importante de este proyecto. Incluso el personal del PNUD señaló que en el país no se habían realizado evaluaciones de esta envergadura y complejidad, por lo que este proyecto constituyó un reto metodológico desde diferentes puntos de vista, entre ellos: la construcción del índice de empoderamiento de género; el manejo y estandarización de las bases de datos de diferentes programas, que a su vez correspondían a diferentes Secretarías de Estado; las dificultades para ubicar a las beneficiarias y los problemas de seguridad.

Para el INMUJERES, contar con una evaluación de este alcance es sumamente útil, pues le brinda elementos para fortalecer la incorporación transversal de la perspectiva de género en los programas de la Administración Pública Federal. El personal del INMUJERES que se hizo cargo de la supervisión del proyecto tiene una alta valoración del *expertise* y la solidez metodológica del equipo de OCAV, así como de su disposición a facilitar informes y reportes parciales, a acudir a reuniones y presentaciones no previstas, entre otras contingencias que se dieron a lo largo de la evaluación.

A nivel de intangibles, ambas partes destacaron la interacción conjunta como un efecto sumamente productivo y enriquecedor de la evaluación. El equipo de PNUD destacó el alto nivel técnico de la contraparte institucional, esto es, de la Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico del INMUJERES. La interacción con un equipo con alta preparación y gran claridad conceptual y metodológica enriqueció no solamente los productos, sino que mantuvo un alto nivel de exigencia para el equipo de OCAV. Para hacer frente a estas expectativas y exigencias, el PNUD se allegó de un conjunto de expertos y expertas a nivel de consultoría que le permitieron dar atención a los diferentes requerimientos –conceptuales, metodológicos, operativos – del proyecto, cuya coordinación constituyó un reto importante pero también un efecto que permitió enriquecer el equipo “principal” que se hizo cargo del proyecto.

**7.2.2.2. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora**

La elaboración de una evaluación de esta envergadura y complejidad constituye una **buena práctica** en tanto que el equipo del PNUD logró, por una parte, conjuntar y coordinar un equipo de especialistas en diferentes disciplinas, y, por otra, dialogar con un equipo de alta preparación en la contraparte institucional. El equipo de OCAV que estuvo a cargo del proyecto reconoció que, si bien contaban con *expertise* metodológico, los conocimientos respecto a la perspectiva de género en el equipo eran escasos. En tal sentido, allegarse de un equipo interdisciplinario fue fundamental.

En este orden de ideas, sin duda alguna en la Administración Pública Federal se reconoce que el OCAV destaca por su alta capacidad técnica, sobre todo en lo que refiere a evaluación y aplicación y procesamiento de técnicas y metodologías cuantitativas. La incursión de este equipo en temáticas novedosas en la agenda pública y en la academia, posiciona al PNUD a la vanguardia en la recolección, sistematización y análisis de información cuantitativa que es de gran relevancia para el diseño y reorientación de las políticas públicas.

Sin embargo, también es preciso anotar algunas áreas de mejora en este proyecto. Por un lado, aunque no se trata de un proyecto corto, es notable que las labores desarrolladas por PNUD se circunscriben a los entregables y productos. Aunque la contraparte institucional –INMUJERES –asume que el equipo de PNUD puede acceder a los debates conceptuales internacionales de vanguardia, destaca el hecho que no exista la expectativa de que los productos generados tengan algún impacto internacional o que el PNUD aporte su capacidad de negociación e interlocución. Incluso llama la atención que el personal del INMUJERES considere que aunque el PNUD tienen un gran prestigio, para efectos del reconocimiento a la investigación les podría ser más conveniente trabajar con el sector académico.

## 7.3. Valoración global del efecto 5

La intervención del PNUD en el efecto 5 básicamente se ha circunscrito al desarrollo de metodologías y el aporte del *expertise* del equipo de OCAV. Es preciso aclarar que, en sentido estricto, a este efecto únicamente se vincula el ***Proyecto de cooperación para desarrollar herramientas de focalización y para medir y dar seguimiento al grado de inseguridad alimentaria en la población beneficiaria de la EIASA***, se incluyó también el ***Proyecto Levantamiento de Información y Evaluación de Programas de Trabajo, Productivo y Social***, a sugerencia del equipo del área de Reducción de la Pobreza y Competitividad del PNUD.

En los dos casos, los proyectos del PNUD abordan problemáticas cruciales para el incremento de la cohesión social, como son la igualdad de género y la inclusión social de los grupos sociales más pobres. Sin embargo, se debe destacar en el Marco Programático 2008-2012 se definieron productos que no se realizaron, tales como estudios diagnósticos y prospectivos sobre los esquemas de seguridad social, la viabilidad del establecimiento de seguros de desempleo y la protección social de grupos desempleados, incluido el sector informal. Tampoco se efectuaron análisis de experiencias y lecciones aprendidas de sistemas de protección social en otros países para su posible viabilidad en México, ni se realizaron foros y seminarios de diálogo y discusión sobre políticas de protección social y sus componentes.

Así, a partir de los resultados de estos dos proyectos resulta complejo evaluar si el PNUD logró contribuir a **incrementar la eficacia de las políticas públicas** **de cohesión y protección social**. Lo anterior no demerita la calidad de los productos elaborados por el PNUD, ni el aporte que realiza en términos de la construcción de herramientas metodológicas que permiten, por una parte, medir el grado de inseguridad alimentaria, depurar y estandarizar los mecanismos para la focalización que se aplican en la EIASA y, por otra, una aproximación novedosa a la evaluación de programas productivos y de trabajo desde la perspectiva de género.

No obstante, el incremento de la eficacia de las políticas públicas de cohesión y protección social requeriría una participación mucho más proactiva del PNUD en el diseño de las políticas y se observa que el aporte se ha circunscrito a brindar insumos para los tomadores de decisión. También se requeriría incorporar a otras agencias del SNU (CEPAL, FAO, OIT, UNFPA, ONUMujeres), de Gobierno Federal e incluso de organizaciones sociales y empresariales, mismas que estaban contempladas en el Marco Programático 2008-2012, pero que no participaron en ninguno de los proyectos que conforman este efecto.

### 7.3.1. Efectos tangibles e intangibles

De acuerdo a lo programado y sobre la base de la información documental revisada, **en todos los proyectos del efecto 5 se ha logrado desarrollar los productos esperados.** Las contrapartes institucionales se encuentran altamente satisfechas con la calidad de los productos finales, así como de los entregables intermedios. También es de destacar el amplio reconocimiento a la solvencia técnica del equipo de OCAV y el equipo de consultores/as, así como su plena disposición y capacidad para enfrentar las numerosas contingencias y contratiempos que se presentaron en ambos proyectos.

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

* El prestigio del PNUD fue reconocido por todas y todos los actores (contrapartes institucionales y consultorías) como un valor que se agrega a los proyectos, procesos y resultados.
* Todos los/as actores involucrados reconocen también la alta capacidad técnica y el expertise metodológico del equipo del PNUD, lo que se expresa en la calidad de los productos, pero también en el despliegue de capacidades para enfrentar contingencias y contratiempos en los procesos de recolección de información –tanto en campo como en la recuperación de la información que proveen las dependencias gubernamentales –, y de solicitudes no contempladas en los Convenios o Términos de Referencia.
* Las contrapartes institucionales valoran el aporte conceptual que el PNUD aporta en tanto organismo internacional, así como su capacidad para construir y coordinar equipos de trabajo de alta calificación.

### 7.3.2. Recomendaciones de mejora

A lo largo de esta evaluación del efecto 5 también surgen las siguientes recomendaciones de mejora:

* En este efecto en particular, se observa una actitud “reactiva” del PNUD para la concertación de Convenios o la consecución de proyectos. Los dos proyectos que conforman este efecto se desarrollaron por iniciativa de las contrapartes institucionales –INMUJERES y SNDIF – y no por iniciativa del PNUD. Particularmente notable es el hecho de que de todos los proyectos del Área de Reducción de la Pobreza y Competitividad, solamente uno se vincule explícitamente a este efecto y se trate de un proyecto que se convino y desarrolló en los últimos meses de 2012, esto es, a las puertas de concluir el período del Marco Programático 2008-2012. En tal sentido, se recomienda que el equipo del Área desarrolle una serie de propuestas de proyecto para cada efecto, con miras a ser presentadas a las contrapartes institucionales, de suerte que la consecución de los resultados proyectados constituya la prioridad del PNUD.
* El PNUD en México ha tenido la iniciativa de fomentar la generación de investigaciones pioneras. Hace falta incorporar esta iniciativa en las problemáticas que tocan este efecto, mismas que son de primordial importancia en una sociedad como la mexicana, caracterizada por la amplitud de las brechas sociales y la precariedad del empleo que redunda en desprotección social. En una coyuntura de inseguridad como la que se ha vivido en los últimos años, el tema de cohesión social está muy posicionado en la agenda y el PNUD debe aprovechar esta circunstancia para ofrecer cooperación técnica en la materia.
* Es preciso también enfatizar la capacidad de interlocución y de convocatoria del PNUD como un elemento que facilita el desarrollo de los procesos, legitima a los actores institucionales y a las organizaciones sociales, lima asperezas y establece ambientes de mayor confianza y credibilidad. Ninguno de los actores involucrados mencionó esta capacidad como un aporte del PNUD en el logro del efecto ni de los proyectos en concreto.
* También se recomienda incorporar a los proyectos espacios de encuentro (físicos y virtuales) que permitan el intercambio experiencias nacionales e internacionales. El PNUD ha sido reconocido por esta capacidad de intermediación y por la posibilidad de acercar la experiencia internacional, por lo que este factor también debe ser más explotado en los proyectos.
* Es preciso fortalecer el trabajo interagencial. En ninguno de los dos proyectos se involucró el trabajo de otras agencias que podrían colaborar brindando asistencia técnica.
* También se debe fortalecer la coordinación al interior del área de reducción de la pobreza y competitividad, pues la mayor parte de las personas entrevistadas (representantes de las contrapartes institucionales, consultorías) no identificaban al área sino a las personas con las que tienen contacto, o bien al OCAV. En este sentido, se recomienda generar espacios y mecanismos de intercambio y evaluación participativa con todos los actores involucrados.
* El proceso de acompañamiento del PNUD debe ser constante y continuar una vez que se entrega el proyecto terminado, con miras a promover la continuidad de los procesos más allá de los tiempos políticos y de las limitaciones de recursos.
* El PNUD debe realizar una mayor difusión de los productos generados. Es particularmente notable que los productos generados en este efecto no se encuentren en el sitio Web del PNUD y su difusión esté a cargo exclusivamente de las contrapartes institucionales, lo que disminuye el impacto de los logros alcanzados.

Es conveniente que se sistematicen las experiencias de los proyectos del efecto 5 con miras a identificar buenas prácticas que puedan ser replicadas. La sistematización de las experiencias debiera ser parte de los productos comprometidos para garantizar que esta labor se efectúe.

# VIII. Efecto 7: Fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales de adaptación y mitigación del cambio climático y de prevención de riesgos de desastres

## 8.1. Contexto: los riesgos de desastre en el Sureste de México

**L**os diversos proyectos del Efecto 7 comparten la idea de que el Sur-Sureste de México no sólo es una de las diez regiones con mayor biodiversidad del planeta, sino también una de las cinco más expuestas a los desastres de origen climático. La convergencia de cadenas montañosas como la Sierra Madre Oriental y la Sierra Madre del Sur en Oaxaca, Puebla y Chiapas, así como la recurrencia cíclica de huracanes en el Golfo de México y el Caribe, son elementos que configuran un escenario de vulnerabilidad en la región. Los principales riesgos potenciales son sismos y temblores, erupciones volcánicas y huracanes-inundaciones. En seguida se analiza, brevemente, la incidencia de este tipo de fenómenos en los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

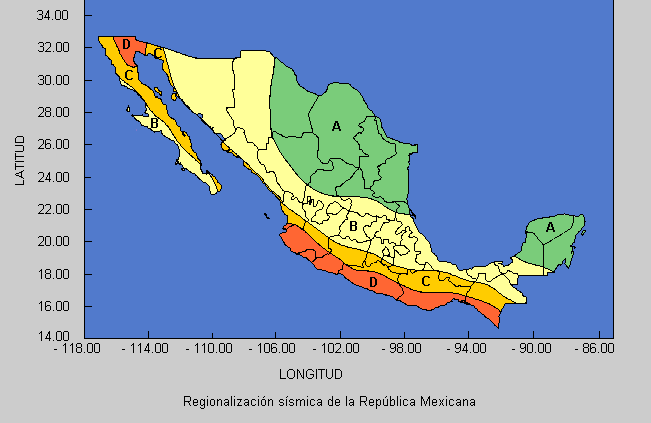
### 8.1.1. Sismos y temblores

Por razones analíticas y de formulación para las políticas públicas, el Servicio Sismológico Nacional (SSN, 2012) ha dividido a México en cuatro tipos de zonas sísmicas. Estas zonas están presentes en toda la región Sureste y se presentan en el siguiente Mapa.

* La zona A incluye Yucatán, Quintana Roo y el norte de Campeche), se caracteriza por la virtual ausencia de sismos; en ella no se prevén movimientos telúricos de gran magnitud en el futuro mediato.
* La zona B abarca Tabasco, el sur de Campeche, el norte de Oaxaca y Chiapas y casi la totalidad del estado de Puebla. Esta es un área intermedia en la que no se originan sismos tan fuertes ni frecuentes.
* La zona C comprende una pequeña parte del suroeste de Puebla, el norte de Oaxaca y el centro de Chiapas; como ocurre con la zona B, la sismicidad es moderada y no suele sobrepasar una aceleración de la gravedad de 70% a causa de los temblores.
* La zona D incluye las franjas costeras de Oaxaca y Chiapas, las cuales son parte del llamado Cinturón de Fuego del Pacífico. Esta es un área de grandes y frecuentes movimientos sísmicos, con probabilidades de alcanzar una aceleración de la gravedad superior al 70%.

Mapa 2

**Regionalización sísmica de la República Mexicana**



Fuente: (SSN, 2012)

En consonancia con lo anterior, la tabla 25 muestra que, entre 2000 y 2012 en las entidades que abarca el PMR se registraron 9,860 sismos de intensidad media-alta, es decir, superior a los 3.5 grados en escala de Richter. De ellos, el 51% se originó en Chiapas y 47% en Oaxaca. El resto de los movimientos telúricos se distribuyó en las otras cinco entidades federativas, con incidencia prácticamente nula en Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

Tabla 25

**Sismos registrados\* en entidades federativas del Sureste de México**

**(2000-2012)**

|  |  |
| --- | --- |
| Entidad federativa | **Número de sismos** |
| **Yucatán** | 1 |
| **Tabasco** | 52 |
| **Quintana Roo** | 3 |
| **Campeche** | 5 |
| **Chiapas** | 5054 |
| **Puebla** | 77 |
| **Oaxaca** | 4668 |
| ***Total*** | 9860 |

(\*) Únicamente se contabilizan los sismos superiores a 3.5 en la escala de Richter.

Fuente: "Catálogo: Sismos de 1998 a 2012", *Servicio Sismológico Nacional* (http://www2.ssn.unam.mx/website/jsp/catalogo1.jsp).

Fecha de consulta: 03 de diciembre de 2012.

### 8.1.2. Erupciones volcánicas

Las erupciones volcánicas destructivas acontecen con mucho menos frecuencia que los huracanes o sismos. Mientras estos dos fenómenos se registran varias veces al año, las erupciones volcánicas de gran magnitud sólo acontecen, en México, seis ocasiones cada 100 años. La explosión volcánica más destructiva que México padeció durante el siglo XX fue la de El Chichón de Chiapas que, en 1982, dejó un daño económico estimado de 4 mil millones de dólares, amén de cobrar unas 2 mil víctimas. En la década 2000-2012, sólo se registraron dos erupciones de mediana intensidad en el Sur-Sureste mexicano, sin grandes daños materiales o pérdidas de vidas humanas que reportar. De todas maneras, los riesgos volcánicos en esa región son permanentes. A decir del Instituto de Geofísica de la UNAM, cuatro de los 12 volcanes activos que existen en México se encuentran en esta zona. Ellos son El Chichón, Tacaná, Popocatépetl y Citlaltépetl. Los dos primeros se localizan en Chiapas, mientras los dos últimos se ubican parcialmente en Puebla.

### 8.1.3. Huracanes-inundaciones

De todos los desastres naturales que impactan en territorio nacional, los huracanes, ciclones y tormentas tropicales parecer ser los que más afectan al país, sobre todo a los estados del Sur-Sureste. Prieto et. al (2010: 67) calculan un índice de riesgo numérico sobre la base de factores de amenaza y vulnerabilidad, identificando, en una escala de 1 a 8, a Chihuahua como la entidad federativa de menor riesgo (1.77), pero a Veracruz, Chiapas, Guerrero y Michoacán con índices de mayor riesgo (6.98, 6.75, 6.50 y 6.11 respectivamente). Los resultados para todo el país se pueden ver la tabla 26. A partir de esos datos, los resultados para las entidades federativas que nos ocupan fueron los siguientes: Chiapas-Riesgo muy alto, Yucatán, Puebla y Tabasco-Riesgo Alto, Campeche-Riesgo moderado y Quintana Roo-Riesgo moderado bajo.

Cuadro 26

**México**

**Índices de riesgo hidrometeorológico por entidad federativa**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Lugar** | **Entidad federativa** | **Índice de riesgo** | **Lugar** | **Entidad federativa** | **Índice de riesgo** |
| 1 | Veracruz | 6.98 | 17 | Querétaro | 4.39 |
| 2 | Chiapas | 6.75 | 18 | Campeche | 4.06 |
| 3 | Guerrero | 6.50 | 19 | Tamaulipas | 4.06 |
| 4 | Michoacán | 6.11 | 20 | Tlaxcala | 3.81 |
| 5 | Puebla | 5.81 | 21 | Distrito Federal | 3.67 |
| 6 | Oaxaca | 5.74 | 22 | Quintana Roo | 3.54 |
| 7 | Colima | 5.56 | 23 | Guanajuato | 3.46 |
| 8 | Yucatán | 5.34 | 24 | Nuevo León | 3.24 |
| 9 | Jalisco | 5.20 | 25 | Aguascalientes | 3.08 |
| 10 | Sinaloa | 5.20 | 26 | Zacatecas | 2.92 |
| 11 | Tabasco | 5.11 | 27 | Durango | 2.74 |
| 12 | Hidalgo | 5.10 | 28 | Sonora | 2.65 |
| 13 | San Luis Potosí | 5.00 | 29 | Baja California Sur | 2.60 |
| 14 | Nayarit | 4.97 | 30 | Baja California | 2.35 |
| 15 | Edo. México | 4.68 | 31 | Coahuila | 2.29 |
| 16 | Morelos | 4.58 | 32 | Chihuahua | 1.77 |

Fuente: Prieto et al. (2010)

En esta línea, Soares et. al. (2010) realizaron un complejo estudio sobre la vulnerabilidad social que correlaciona los factores demográficos y socioeconómicos que incrementan o atenúan los impactos de riesgo en las poblaciones locales en ocasión de desastres naturales. En esta medición, los municipios con vulnerabilidad social muy alta y alta se localizan, precisamente, en los estados de Chiapas, Oaxaca y parte de Puebla. Es decir, son poblaciones que debido a su precaria estructura socioeconómica, tienden a experimentar con más rigor los efectos negativos de los fenómenos hidrometeorológicos.

## 8.2. Informe de proyectos evaluados a profundidad: Manejo Integral de Riesgos de Desastre en el Sureste de México (PMR)

La alta incidencia de desastres naturales en el Sur-Sureste mexicano justifica plenamente la inclusión del tema en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y el Documento del Programa para México, ambos para el periodo 2008-2012. Esto se reafirma al constatar, en el Contexto del Efecto 4 de esta misma evaluación, que algunas de las entidades federativas con menor IDH se localizan precisamente en el Sur-Sureste del país. La intersección de pobreza y alta incidencia de desastres naturales configura, pues, un ámbito propicio para la acción del sistema de Naciones Unidas.

Específicamente, la misión el PNUD subraya que este organismo internacional: “promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Está presente en 177 países y territorios, trabajando con los gobiernos y las personas para ayudarles a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo. Mientras que fortalecen su**capacidad** local, los países aprovechan los conocimientos del personal del PNUD y de su amplio círculo de asociados para obtener resultados concretos”. El PMR también se vincula con los Objetivos de Desarrollo del Milenio 1 y 7, consistentes en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre y la sostenibilidad del medio ambiente.

Para contribuir al manejo de riesgos de desastre en el Sur-Sureste, en 1994 el PNUD comenzó a trabajar con algunas comunidades rurales de la Península de Yucatán. Sería en el año 2002 cuando se estableció un proyecto de manera formal, con el nombre *Atención a contingencias en la Península de Yucatán*. PNUD reconocía que las capacidades federales de México en materia de manejo de desastres resultaban adecuadas, pero consideraba insuficientes las fortalezas en esta materia de estados y municipios del Sur-Sureste del país. Por ello, la idea central desde los inicios del proyecto ha sido la de reforzar las capacidades locales para la prevención, preparación, respuesta y recuperación ante desastres naturales. Se ha buscado instrumentar estrategias para mitigar la vulnerabilidad de las regiones seleccionadas y de los numerosos grupos sociales en situación de riesgo que habitan en ellas.

Desde el punto de vista de la organización territorial, el proyecto se estructuró a partir de microrregiones que reúnen dos condiciones esenciales: por un lado, un bajo nivel de desarrollo humano; por otro, una localización geográfica en zonas de riesgo que propicia la vulnerabilidad de sus poblaciones. Tras definir las primeras microrregiones –que suelen abarcar varios municipios—se procedió a reclutar a un staff permanente de personas dedicadas a la capacitación. Éstas deben habitar en la región y, si es el caso, dominar, aparte del idioma español, las lenguas indígenas que se hablan en ella. El proyecto inició en la Península de Yucatán y, posteriormente, se extendió a otros estados del Sur-Sureste.

El financiamiento original corrió a cargo del Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (PPD-FMAM) del PNUD. En 2004 el gobierno mexicano se convirtió en donante, vía el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), instrumento financiero de prevención del gobierno federal. Cabe señalar que, a diferencia del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), que entra en acción durante y después de las contingencias, el FOPREDEN tiene un carácter preventivo, que se articula con facilidad con el enfoque del PNUD. Con anterioridad, diversas empresas con responsabilidad social y OSCs ya se habían sumado al financiamiento del PMR. Tal fue el caso del Fondo Banamex, Oxfam y Ayuda en Acción, entre otros organismos.

En 2005, el PMR mostró resultados muy favorables, pues se estima que contribuyó a mitigar los daños derivados de los huracanes *Emily* y *Wilma*. Logros similares se obtuvieron con el paso de *Dean*, en 2007. La revisión sustantiva del proyecto, presentada en 2008, propuso acciones en cuatro rubros:

* *El alcance y calidad de la capacitación se extendió a nuevos actores*. Las metodologías y prácticas se mejoraron, la capacitación y asesoría se extendieron de las comunidades a la sociedad civil y, dónde fue posible, a los gobiernos estatales, municipales y locales. Este salto cuantitativo y cualitativo contribuiría a la formación de numerosos cuadros capacitados en un nuevo paradigma de la protección civil.
* *La extensión del PMR a nuevas microrregiones y entidades federativas del Sur-Sureste*. En 2008 el PMR operaba en 520 comunidades que, a su vez, integraban a 58 municipios y 12 microrregiones pertenecientes a los estados de Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Tabasco y Chiapas. Actualmente el programa trabaja en más de 1 000 comunidades, 37 microrregiones y alrededor de 200 municipios. Oaxaca y Puebla se sumaron a los estados en los que opera el PMR, para sumar siete entidades federativas del sur y sureste de México.
* *La diversificación de socios de cooperación y de entidades de financiación.* Amén del Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación y el Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD, se mantuvo el respaldo del FOPREDEN, y de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, que se había sumado al proyecto en 2004. Se incorporaron también, como financiadores, los gobiernos de Yucatán, Chiapas y Quintana Roo y diversos gobiernos municipales. Igualmente se mantuvo la participación de OSCs como Oxfam, Rostros y Voces, y Ayuda en Acción. En un momento dado han contribuido al PMR hasta 14 donantes, lo que en general de ha permitido contar con recursos para consolidar líneas estratégicas y equipos de trabajo.
* *El énfasis en cuestiones de género y etnia*. El proyecto puso especial énfasis en la participación de las mujeres y los grupos indígenas en las estrategias de manejo de desastres naturales. La Revisión Sustantiva de 2008 consideraba que la mayor parte de las políticas públicas vigentes no distinguía la participación diferenciada de los géneros, siendo que “el papel de las mujeres indígenas en las distintas etapas del ciclo de manejo de riesgos es central, al ser ellas las que pueden aplicar la mayoría de las medidas de prevención y preparación inmediata antes de un desastre” (p.6).

### 8.2.1. Efectos tangibles e intangibles

* El PMR ha propiciado la creación de una importante masa crítica en materia de manejo de desastres. Actualmente cuenta con alrededor de 100 facilitadores/as permanentes que también pueden actuar en casos de contingencia. La creación de esta masa crítica ha permitido capacitar a miles de personas y contribuyó a la creación de las capacidades locales previstas desde el inicio del proyecto.
* El proyecto cuenta con un sitio web ([http://www.pmrpnud.org.mx](http://www.pmrpnud.org.mx/) ) que recoge información relevante del mismo, al mismo tiempo que puede funcionar como plataforma de información y prevención para las personas que buscar prepararse ante las contingencias naturales.
* Se han elaborado y publicado más de cincuenta manuales que incluyen guías para elaborar planes comunitarios de manejo de riesgos, preparación para la protección de sistemas productivos ante huracanes, combate a incendios forestales, planes escolares, sistemas de alerta temprana, protocolos de preparación y respuesta inmediata y evaluación de daños.
* Se advierte un importante nivel de apropiación por parte de algunos gobiernos municipales y estatales, así como por el federal, que utilizó algunas lecciones aprendidas por el PMR como insumos para la elaboración del *Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012*. El PMR también se ha reflejado en planes, leyes, decretos, y cambios en normas de operación de programas municipales, estatales y federales. Destacan, entre otros, el Plan Maestro de Protección Civil de Tabasco, de 2011. En Chiapas, la acción de PNUD coadyuvó a la reforma integral del Sistema de Protección Civil y a la promulgación de una nueva Ley Estatal de Protección Civil, también en 2011. Además, muchos municipios y comunidades en el Sur-Sureste han elaborado sus propios planes de protección civil a partir del trabajo conjunto con el PMR.

* Un indicador adicional de apropiación reside en el hecho de que el PNUD pasó de financiar el 100% del PMR en 2002, a 50% en 2004, 25% en 2009 y 7.5% en 2012.
* El proyecto ha contribuido a conformar una importante red de socios de cooperación, pues ha logrado acuerdos de trabajo y acción con cerca de 40 OSCs, fundaciones y empresas con responsabilidad social.
* El PMR parece haber contribuido a construir, en la zona Sur-Sureste, una visión de los desastres naturales más preventiva y menos focalizada en la emergencia.
* El proyecto ha generado una importante capacidad de atracción, ya que nuevas comunidades, municipios y entidades federativas han solicitado su inclusión en el programa a medida que transcurre el tiempo y se conocen experiencias positivas derivadas de la aplicación del PMR.
* La población de ciertos estados del Sur-Sureste de México ha ido internalizando la lógica de las acciones preventivas.
* A pesar de ciertas resistencias y de visiones que pueden ser diferentes a las de otros actores involucrados este tema, el PMR ha coadyuvado a la institucionalización de la protección civil y ha contribuido a empoderar las instancias respectivas en municipios y estados.
* También existe una contribución institucional a la concepción del uso de suelo y el ordenamiento territorial como factores centrales en el manejo de desastres. El PMR ha liderado la transición hacia un paradigma que coloca la planeación en un plano tan importante como la protección civil.
* Por último, pero muy importante, el PMR ha contribuido a visibilizar la importancia de la prevención de riesgos y a asumir ésta como una tarea recurrente que requiere atención cotidiana.

### 8.2.2. Buenas prácticas y recomendaciones de mejora

* Quienes participaron en las entrevistas a profundidad reconocen, en general, el profesionalismo, compromiso y espíritu de cuerpo del personal de PNUD que imparte los cursos de capacitación en manejo de riesgos.
* Debe ponderarse positivamente la voluntad del PMR por establecer una continua vinculación con organismos de la sociedad civil (OSCs), mediante una Mesa de Diálogo que realiza frecuentes reuniones.
* Las oficinas y gastos administrativos de las 37 microrregiones son cofinanciados por socios locales.
* Existe una comunicación constante con otras oficinas de PNUD, especialmente en América Latina. Hay esfuerzos de elaboración común de lecciones aprendidas. El PMR de PNUD-México ha contribuido con sus homólogos latinoamericanos para compartir modelos de inversiones seguras, género y protección civil, y elaboración de leyes nacionales en esta materia.

**Recomendaciones:**

* Consideramos conveniente discutir la ampliación del programa a desastres antropogénicos. Es un hecho conocido que buena parte del área geográfica objeto de este proyecto está cruzada por gasoductos, oleoductos y pozos petroleros. Estas variables de riesgo podrían incorporarse a las políticas de capacitación del PMR.
* Diseñar un sistema de indicadores que permita establecer mejor una vinculación causal entre las acciones del PMR y la mitigación de desastres naturales en el Sur-Sureste de México.
* Algunos *stakeholders* mencionaron el riesgo de que el PMR esté duplicando las funciones de las áreas de protección civil de algunos gobiernos municipales, especialmente en los municipios pequeños con menos capacidades logísticas y administrativas. Parece necesario evitar esas percepciones y redoblar el trabajo conjunto con este tipo de municipios.
* Convendría diseñar mecanismos para aumentar los grados de apropiación por parte de gobiernos estatales y municipales. Aunque existen varios casos en los cuales éstos han reclutado a personal de PNUD para áreas de protección civil, parecería que el espacio para la apropiación puede ampliarse mucho más.
* Algunas de las personas entrevistadas consideraron que el PMR ha ido alejándose de su papel inicial de facilitador y se ha transformado en ejecutor de las estrategias de protección civil. Esta función estaría funcionando como contraincentivo para la propia capacidad de los actores locales, al crear una dependencia estructural de la capacitación y estrategias del PNUD. El riesgo de la operación directa es que, más que ser un catalizador, el PNUD termine asumiendo funciones de una “OSC grande”.
* Los cambios en las oficinas centrales de PNUD y del gobierno mexicano son factores que han demandado mucha energía y tiempo para garantizar los fondos necesarios para la operación del programa. Aunque México es un país graduado, podría explorarse la posibilidad de que PNUD contribuya a financiar, por lo menos parcialmente, las mejores experiencias en materia gestión de riesgos. Esto podría justificarse en la medida en que el Sur-Sureste de México sigue siendo un área de alta marginación social y vulnerabilidad ante los desastres.

## 8.3. Valoración global del Efecto 7

Para enmarcar apropiadamente la evaluación global del Efecto 7, vale la pena retomar las consideraciones del UNDAF México 2008-2012, que propone el derecho a un ambiente sano y productivo:

El tercer objetivo nacional atiende a las políticas públicas y la participación social en materia ambiental, como base de un proceso de desarrollo sostenible en el largo plazo. El SNU prevé contribuir al cumplimiento de este objetivo al ayudar a detener y/o revertir la degradación ambiental, conservar la base de recursos naturales y promover el desarrollo humano con políticas y programas de desarrollo sustentable. Para alcanzar este resultado se expresan tres efectos directos, relacionados con la formación de capacidades institucionales y de las personas para el ejercicio de sus derechos y deberes ambientales, la formulación de políticas que incorporen los principios de sustentabilidad y el fortalecimiento de la gobernabilidad ambiental.

Los proyectos que integran el efecto 7 son: “[Inundaciones en Tabasco 2009, Institucionalización de la Prevención en las tareas de Recuperación](http://www.undp.org.mx/spip.php?page=proyecto&id_article=1298)”; “[Recuperación Temprana de Emergencias Climáticas en el Sur-Sureste de México](http://www.undp.org.mx/spip.php?page=proyecto&id_article=1283)” y “Manejo Integral de Riesgos de Desastre en el Sureste de México”. Este último ha sido objeto de una evaluación detallada en los párrafos anteriores.

En los proyectos evaluados se observa lo siguiente:

* La convergencia del manejo de desastres con la preocupación mundial por el cambio climático y sus efectos configuran un escenario, en lo general favorable, para iniciativas de prevención y mitigación como las que plantean los programas evaluados.
* Existe un alto grado de apropiación nacional de las iniciativas de PNUD en México, elemento clave para evaluar el éxito de cualquier programa de cooperación internacional.
* El sello de Naciones Unidas constituye un elemento que facilita la gestión de los programas y permite sentar en la misma mesa a diversos actores; en el caso del PMR, los proyectos analizados tienen la virtud de concentrar fondos de organismos internacionales, OSC, empresas privadas y los tres niveles de gobierno en México.
* Se percibe un amplio reconocimiento a las capacidades técnicas y políticas del personal del PNUD encargado de la capacitación y la prevención de desastres en el Sur-Sureste del país.

En cuanto a las áreas por mejorar, se sugiere lo siguiente:

* Trabajar más en la evaluabilidad de los proyectos, pues ésta no es evidente a partir de la revisión documental ni, en muchas ocasiones, de las entrevistas a profundidad.
* La consideración anterior aplica especialmente a los indicadores, de los cuales, se sugiere un rediseño y un seguimiento más cercano. En palabras de una de las personas entrevistadas, “el proceso de PMR funciona, pero es necesario medir los resultados”. Esto aplica especialmente a una de las dimensiones más innovadoras del proyecto, es decir, la participación de mujeres e indígenas.
* Sería importante buscar una mayor articulación de los proyectos del Efecto 7 con proyectos de otras áreas de PNUD México. La gestión de riesgos posee dimensiones sociales, ambientales y políticas que podrían plasmarse en proyectos integrales e interdisciplinarios.
* Aunque el tema de prevención y manejo de riesgos debería incluirse a nivel transversal en todos los programas de PNUD-México, éste podría discutir la conveniencia de trasladar los proyectos del Efecto 7 al Área de Desarrollo Sustentable, por cuestiones de mayor identidad temática.

# IX. Evaluación de incidencia sobre políticas públicas

En esta evaluación se ha realizado un ejercicio de análisis de la incidencia efectiva de los proyectos evaluados a profundidad en cada uno de los efectos. Para ello se ha utilizado una propuesta analítica desarrollada por Lindquist (2001) para el análisis de la influencia de los proyectos de cooperación canadiense en el desarrollo de políticas públicas.

La propuesta propone distinguir tres dimensiones de la política pública pública que pueden ser objeto de influencia durante la ejecución de proyectos. Tales dimensiones remiten a: a) la expansión de la capacidad de la política; b) la ampliación del horizonte de intervención de la política y c) la transformación, lo que implicaría el cambio de políticas.

Estas dimensiones se abordan a partir de 10 variables, como se observa en la tabla adjunta.

Tabla 27

Criterios para el análisis de la Incidencia sobre Políticas

Fuente: Lindquist, 2001. Traducción libre.

Como se ve la primera dimensión está muy relacionada con el mejoramiento de la capacidad de producción y distribución de información; la segunda dimensión está vinculada al debate y la renovación conceptual y la tercera a la transformación o generación de nuevas propuestas de política. Se observa que se trata de un tipo de incidencia posible muy relacionada con el tipo de proyectos que el donante genera (en este caso IDRC, que es un agencia de investigación para el desarrollo internacional). Esto puede ser muy distinto si se trata de proyectos de inversión financiera, construcción de infraestructura, prestación de servicios, etc. Pero creemos que se puede adaptar razonablemente bien al tipo de proyectos que son propios del PNUD.

Las variables de análisis, por otro lado, pueden no ser aplicables a la ejecución específica de los proyectos en cuestión. Sin embargo, leídas puntualmente, son susceptibles de encontrarse en los proyectos de PNUD aún cuando no sean parte de los resultados tangibles previamente definidos.

De la propuesta de Lindquist solamente estamos utilizando en este ejercicio la definición de dimensiones y variables, de modo que el procedimiento de calificación es producto de esta consultoría y no se debe atribuir al autor. Hemos propuesto la asignación de una calificación de 1 a 4 para cada una de las variables, donde 1 es la menor influencia o incidencia y 4 es la mayor influencia o incidencia. Los valores de calificación mínimos y máximos quedan determinados por el número de variables de modo que oscilan entre 4 y 40. Se han definido cuatro escalas de calificación: I) 8 puntos o menos: Influencia nula o baja; II) 9 a 20: Influencia media; III) 21 a 30: Influencia media alta y IV) 31 y más: Influencia muy alta.

Los evaluadores se avocaron a calificar la incidencia relativa de cada uno de los proyectos analizados en profundidad. Los resultados del análisis se presentan en la siguiente tabla. Los datos finales muestran que de los 7 proyectos revisados a profundidad, 3 calificaron con grado de incidencia muy alta: desarrollo humano, pymes en el sector aeroespacial y desarrollo de proveedores; otros 2 calificaron en un nivel de incidencia medio alto: apoyo al Proyecto Mesoamérica y gestión de riesgos. Los dos restantes correspondiente al efecto 5, mostraron niveles más bajos de incidencia puntuando en el nivel de influencia media.

En este caso el *Proyecto de cooperación para desarrollar herramientas de focalización y para medir y dar seguimiento al grado de inseguridad alimentaria en la población beneficiaria de la EIASA* (efecto 5a) tuvo su mayor logro en el desarrollo de recursos de investigación y análisis, expresado en palabras de los actores institucionales como una gran capacidad técnica del equipo de OCAV.

Sin embargo, los alcances del proyecto se circunscribieron al desarrollo de instrumentos metodológicos (encuesta, metodología para la focalización y base de datos). Los procesos formativos se limitaron a la capacitación al personal de los DIF estatales para el uso de estas herramientas. El proyecto no contempló procesos participativos que facilitaran el diálogo, la negociación y el intercambio con quienes serán usuarios finales de las herramientas desarrolladas, esto es, los DIF estatales.

Tampoco se contemplaron mecanismos que facilitaran que este proyecto incidiera en la política de seguridad alimentaria, pues aunque las metodologías desarrolladas claramente se vinculan a una concepción de la misma, su aplicación queda bajo la responsabilidad y decisión política de cada DIF estatal.

En el caso del Proyecto *Levantamiento de Información y Evaluación de Programas de Trabajo, Productivo y Social* (efecto 5b), la variable de mayor logro refiere al desarrollo de recursos de investigación y análisis, expresada en palabras de los actores institucionales como una gran capacidad técnica del equipo de OCAV. A este resultado se vinculan el mejoramiento de conocimientos –conceptuales y metodológicos – que en este proyecto se expresó en la elaboración del índice de empoderamiento de género. Sin embargo, es preciso subrayar que la interlocución fue únicamente con el personal de Inmujeres, lo que claramente limita el ámbito de incidencia a un actor de por sí comprometido con esta temática. De manera adicional, el equipo a cargo de la supervisión en esta dependencia se caracteriza por la alta especialización en materia de evaluación y estadística.

Se observan debilidades en la transformación del régimen de políticas, pues aunque la evaluación arroja resultados de gran relevancia, el proyecto no contempló la participación del PNUD en la negociación con los actores institucionales de cara al rediseño o modificación de los programas y políticas.

Asimismo, el proyecto no contempló procesos de interlocución o diálogo con los tomadores(as) de decisión en las diferentes dependencias de la Administración Pública a cargo de los programas evaluados.

El proceso de evaluación de efectos del ARPCP no debe perder de vista que su objetivo principal es la valoración de los efectos alcanzados por la operación del área en su conjunto. Por ello la utilidad del enfoque de análisis de incidencia basado en proyectos se coloca aquí como una herramienta ilustrativa del tipo de resultados que puede conllevar la ejecución de proyectos en el contexto institucional del PNUD y sus áreas de trabajo.

Más que resultar en un ejercicio exhaustivo de evaluación de influencia o incidencia en políticas públicas, lo cual indudablemente no es el único tipo de efectos al que pueden conducir los proyectos observados, este ejercicio se propone como una herramienta analítica para la reflexión al interior de los proyectos y áreas. Quizá incluso pueda servir para precisar mejor los indicadores relacionados con las evaluaciones futuras de desempeño de las áreas de práctica y de los distintos proyectos que ellas ejecutan.

Tabla 28

Matriz de evaluación de incidencia política de proyectos

(solo incluye proyectos evaluados a profundidad en cada efecto)



|  |
| --- |
| Calificación total: |
| 8 puntos o menos: Influencia nula o baja |
| 9 a 20: Influencia media |
| 21 a 30: Influencia media alta |
| 31 y más: Influencia muy alta. |

# X. Valoración general

El área objeto de esta evaluación ha desarrollado un conjunto de proyectos cuya relevancia para el futuro del país y para el progreso en materia de desarrollo humano es inobjetable. Más allá de las observaciones puntuales de cada efecto, en particular sus fortalezas expresadas en resultados tangibles, intangibles y buenas prácticas relatadas en cada caso, esta valoración general quiere **enfatizar aspectos de mejora de orden general** que pueden coadyuvar al desarrollo de las actividades futuras. Destacamos cuatro del entorno político actual que son relevantes para la continuidad de las actividades de mayor fortaleza y la expansión de intervenciones en ciertas áreas:

* la centralidad del tema del combate a la pobreza extrema y el hambre en la agenda de políticas de la actual Administración, lo que implica el reconocimiento de tareas pendientes en el proceso de generación acciones que aseguren condiciones de vida basadas en derechos y una relación socialmente positiva entre el desempeño económico y el desarrollo humano.
* el compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas que requiere la coadyuvancia de sistemas de información y monitoreo, así como fortalecimiento de las capacidades de evaluación.
* la evidencia del interés de las nuevas autoridades en un enfoque integral en las políticas de enfrentamiento con la violencia criminal, especialmente centrada en el reconocimiento de los condicionantes sociales y en el desarrollo de espacios protectores y capacidades de prevención.
* el compromiso del nuevo gobierno con la asignación de un rol protagónico para el país en el contexto de la asistencia oficial al desarrollo, como expresión de un reposicionamiento de México ante el mundo.

En esta perspectiva, la evaluación muestra la necesidad de una rearticulación del ARPCP, orientada en consonancia con el interés expresado por las propias autoridades del área, por dos objetivos cardinales: el primero, relacionado con el fortalecimiento de la intervención en materias propias de las **políticas públicas centradas en inclusión social**, procurando articulación con el área de gobernabilidad y el área de desarrollo sostenible. En asocio con las autoridades de la SEDESOL, INMUJERES, y otras instituciones responsables de política social, tanto a nivel federal como estatal y municipal, se pueden potenciar intervenciones en políticas públicas no solamente relacionadas con el combate a la pobreza, sino también con la promoción de las capacidades de las personas en programas de inclusión social.

El segundo objetivo tiene que ver con el **fortalecimiento del enfoque de competitividad social** en las intervenciones relacionadas con emprendimientos productivos y generación de empleo. La marca específica desarrollada por el PNUD en esta materia -competitividad social- no es solamente un concepto útil para el análisis, sino una herramienta de fortalecimiento del desarrollo humano. En un sentido más amplio, competitividad social sirve de interfase entre políticas económicas de promoción de la competitividad y políticas sociales orientadas al fortalecimiento del empleo decente. Esta es una oportunidad que debe potenciarse a fin de asegurar la adecuada interacción de los objetivos económicos y sociales en las políticas de promoción de la competencia y el emprendedurismo.

En un plano más instrumental el área debe integrar efectivamente las capacidades de gestión del conocimiento que ya ha desarrollado, pero que permanecen, hasta cierto punto, desvinculadas, especialmente en lo concerniente al equipo del Informe de Desarrollo Humano y al OCAV.

La propuesta de rearticulación del área distingue 5 componentes: desigualdad; pobreza, equidad, competitividad y gestión del conocimiento. Para esta evaluación no están claras la definiciones específicas de las primeras tres áreas, de modo que pensamos que podrían integrarse plenamente en un enfoque de desarrollo humano (que es por definición integral, sensible a los progresos en materia de pobreza material, pero también desigualdades e inequidades). La intervención específica en materia de competitividad social se justifica, lo mismo que el caso de gestión del conocimiento.

De modo que en contraste con el esquema derivados de las discusión al interior del área sobre su propia estructura (ver capítulo II, Sección 2.3) el esquema que proponemos para el Area queda como sigue:

Tabla 29

Estructura programatica del Area de Desarrollo Humano y Competividad Social

ADHCS

Como se observa, se propone que el PNUD considere la redefinición del área desde su enfoque actual, tributario de los proyectos de competitividad a los cuales se les adicionaron los otros temas y se procure una articulación de prioridades en torno a dos ejes: desarrollo humano y competitividad social. El área se denominaría justamente **Desarrollo Humano y Competitividad Social**. Esto supondría superar dos definiciones de identidad previas: la de "combate a la pobreza" y la de "competividad" a secas.

Entendemos que la denominación "combate a la pobreza" está claramente instalada en las prioridades de gestión global del PNUD; y que es en sí misma una tarea esencial en el logro del desarrollo humano y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Pero no deja de ser controversial el que se mantenga como referente una perspectiva de privación humana que tiende a ser parcial y muy próxima a las metodologías de medición que el PNUD ha venido combatiendo y que condujeran en su momento a la formulación del enfoque de desarrollo humano. No es casualidad, por ejemplo, que "combate a la pobreza" sea el lema del Banco Mundial. Por lo tanto, si bien en un enfoque de desarrollo humano claramente "caben" acciones y proyectos orientados al "combate a la pobreza", lo contrario no es evidente.

Por otra parte, la inclusión social productiva de la que habla el enfoque de competitividad social, resulta de una crítica a la idea simple de "competividad de las empresas", muchas veces distanciada e incluso contraria a las aspiraciones de desarrollo humano,especialmente cuando la competividad descanza en la utilización intensiva de fuerza de trabajo de baja calificación y mal remunerada.

Definida entonces como articulada alrededor de los ejes de Desarrollo Humano y Competitividad Social, se percibe una clara distinción con el área de Gobernabilidad Democrática y con Desarrollo Sostenible, con quienes eventualmente podrá discutir la transferencia o la cogestión de proyectos específicos.

Mención aparte merece el tema de **gestión del conocimiento**. En nuestra opinión podría ser conveniente elevar a nivel de área de práctica las tareas de gestión del conocimiento. Esto podría facilitar el análisis transversal, y podría incluso encadenarse puntualmente con el componente de cooperación Sur Sur. De hecho los resultados de una buena gestión del conocimiento serán pertinentes en la medida en que coadyuven con las tareas nacionales de promoción de experiencias de México en el exterior en las áreas vinculadas a la agenda programática del PNUD.

# Referencias bibliográficas

Aber, Lawrence; Rawlings, Laura B.. 2011. *North-South knowledge sharing on incentive-based conditional cash transfer programs*. Social Protection discussion paper ; no. SP 1101. Washington D.C. - The Worldbank. http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/13763501/north-south-knowledge-sharing-incentive-based-conditional-cash-transfer-programs

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. (2012). *Sexto Informe de Gobierno.* Presidencia de la República, México D.F.

AMEXCID (2013).*Descripción del Proyecto Desarrollo de Capacidades Institucionales de los Gobiernos Mesoamericanos para el Monitoreo y Evaluación del Cumplimiento de los ODM.* Disponible en: <http://amexcid.gob.mx/index.php/descripcion-del-proyecto-odm>

Baldwin, Richard (2011). *Trade and Industrialisation after globalisation’s 2nd unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters*. NBER Working Papers Series.

Bolívar Espinoza, Augusto. (2010). “Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (2008…)”. *El Cotidiano,* no. 159, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, enero-febrero.

Carrillo, Jorge., Hualde, Alfredo (2007). *La industria aeroespacial en Baja California*. México: El Colegio de la Frontera.

CEPAL (2001). *Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México.* México, CEPAL, julio.

CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad,* Santiago de Chile.

CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe***,** Santiago de Chile.

CEPAL (2011). *Países en el Proyecto Mesoamérica. Tendencias Económicas y Sociales.* Insumos preparados como un aporte de la CEPAL a la XIII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez. México, CEPAL. Disponible en: <http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/images/Documentos/Articulos/Pa%C3%ADses%20en%20el%20PM%20-%20Tendencias%20econ%C3%B3micas%20sociales.pdf>

Domínguez, Rafael; Guijarro, Marta y Trueba, Carmen (2011). "Recuperando la dimensión política del desarrollo humano". *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*. Número 220. Consultado en: http://www.ciberoamericana.com/pdf/RafaDominguez\_SISTEMA\_220.pdf

Dougherty, Sean M. and Escobar, Octavio, (2013). The *Determinants of Informality in Mexico`s States.* Economic Department Working Paper no. 1043. OECD.

Falck Reyes, Melba (2011). “El papel de Japón en la integración económica de Asia del Pacífico” en Ramírez Bonilla, Juan José, Toledo Beltrán, Daniel, y Uscanga Prieto, Carlos. Coords. *Japón ante la nueva configuración de Asia del Pacífico. Proactividad y reactividad ante un orden internacional fluido*. México: El Colegio de México.

Falck Reyes, Melba (2012). *Japanese Foreign Direct Investment in Mexico and Their Mutual Trade Relations.* Paper prepared for the Fifth International Conference of the Latin American Studies Council of Asia and Oceania (CELAO 2012): “Strengthening Exchange across the Pacific” University of Asia and the Pacific, October 9-11 2012, Pasig City, Philippines.

Filgueira, Fernando (2006). *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Informe de consultoría, Santiago de Chile, CEPAL.

Granguillhome, Rogelio y Tripp, José Octavio (2013). “La política mexicana de cooperación internacional; de la inocuidad a la relevancia estratégica”, en González, Guadalupe y Pellicer, Olga, Eds. *La agenda de política exterior de México; reflexiones y propuestas*. México, Siglo XXI (en prensa).

Guajardo Soto, Guillermo (2010). “Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox”, en Garza Elizondo, Humberto (ed.), Schiavon, Jorge, y Velázquez Flores, Rafael, Coords. *Paradigmas y Paradojas de la Política exterior de México 2000-2006.* México. El Colegio de México y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

INEGI (2013). *Perfil de las Empresas Manufactureras de Exportación.* Boletín de Prensa No. 206/13. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/mayo/comunica24.pdf

Instituto Nacional de la Mujeres-PNUD (2012). *Resultados de la Evaluación Estratégica con Perspectiva de Género de los Programas de Empleo y Proyectos Productivos.* Cuaderno de Trabajo #34.

Kimura, Fukunari; Mitsuyo, Ando (2005). “Two-dimensional fragmentation in East Asia: conceptual Framework and empirics” En *International Review of Economics & Finance* (14), 317-328.

LEADER (2010). *La competitividad social. Construir una estrategia de desarrollo territorial basada en la experiencia de Leader*. Fascículo 2; European Commission, Directorate General Agriculture.

León Manríquez, José Luis (2000). *"Del activismo revolucionario al libre comercio: México, Centroamérica y el Sistema Internacional 1979-2000 (1979-2000)”,* en Tripp, José Octavio Coord. *México y Centroamérica en los umbrales del siglo XXI*. San José Costa Rica, FLACSO.

López-Calva, Luis y Velez, Roberto (2003). *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México.* Estudios sobre Desarrollo Humano, PNUD, México.

Mahbub ul Haq (1995). *El paradigma del Desarrollo Humano.* Consultado en <http://www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95.pdf>

Martí Ascencio, Bosco. (2008).“Proyecto Mesoamérica: Fortaleciendo la integración y el desarrollo regional”. *Revista Mexicana de Política Exterior.* No. 83. México, Instituto Matías Romero. Marzo-junio.

OECD (2013). *OECD Economic Surveys: Mexico 2013*. OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eco\_surveys-mex-2013-en

PNUD (2003). *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México*. PNUD, México D.F.

PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano San Luis Potosí 2005.* PNUD, México D.F.

PNUD (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano Michoacán 2007*. PNUD, México D.F.

PNUD (2009a). *Análisis de Desigualdad del Gasto en Salud en México*. PNUD, México D.F.

PNUD (2009b). *Análisis del Gasto en Salud en México*. PNUD, México D.F.

PNUD (2009c). *El impacto del Gasto sobre la calidad educativa*. PNUD, México D.F.

PNUD (2009d). *Gasto Federal Descentralizado y Estados y Municipios.* PNUD, México D.F.

PNUD (2009e). *Gasto Público y Desarrollo Humano en México: análisis de incidencia y equidad*. PNUD, México D.F.

PNUD (2009f). *Gasto Público y Educación.* PNUD, México D.F.

PNUD (2009g). *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005.* PNUD, México D.F.

PNUD (2009h). *Instituciones Políticas Estatales y Presupuesto: Las causas de la discrecionalidad.* PNUD, México D.F.

PNUD (2009i). *Marco Institucional Formal e Informal en las Relaciones Intergubernamentales de Gasto Público en México*. PNUD, México D.F.

PNUD (2009j). *Pobreza y Educación en México*. PNUD, México D.F.

PNUD (2009k). *Pobreza, Transferencias Monetarias y Gasto Social*. PNUD, México D.F.

PNUD (2009l). *Salud Y Nutrición*. PNUD, México D.F.

PNUD (2010). *Índice de Desarrollo Humano para Hogares e Individuos para el Estado de México.* PNUD, México D.F.

PNUD (2011a). *Índice de Desarrollo Humano de Hogares e Individuos 2008.* PNUD, México D.F.

PNUD (2011b). *Informe sobre Desarrollo Humano Estado de México 2011*. PNUD, México D.F.

PNUD (2011c). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. PNUD, México D.F.

PNUD.(2011d). *Medio Siglo de Desarrollo Humano en México.* PNUD, México D.F.

PNUD (2012a). *Boletín de Competitividad Social.* Número 4. PNUD, México D.F.

PNUD (2012b). *El índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las Entidades Federativas.* PNUD, México D.F.

PNUD (2012c). *Índice de Desarrollo Humano de Hogares e Individuos 2010.* PNUD, México D.F.

PNUD (2012d). *Informe sobre Competitividad Social en México 2012*. PNUD, México D.F.

Pacto por México (2012), consultado en [http://pactopormexico.org](http://pactopormexico.org/)

Poder Ejecutivo Federal (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. México, D.F.

Rawls, John (1971). *A Theory of Justice.* Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.

Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, México.

SRE(2012). *Plan Puebla Panamá*. Disponible en: <http://participacionsocial.sre.gob.mx/ppp.php>

Zambrano, Eduardo (2011). *Midiendo la Medición del IDH: Porque el Modelo Actual Funciona Mejor.* Consultado en: <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/hablemos-dh/2011-01b/> y <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_TechNotes_reprint.pdf>

# Otros documentos consultados

Naciones Unidas, México-Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, (2008). *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo. UNDAF México 2008-2012*, México.

OCAV, (2012a). *Presentación final de resultados de la Evaluación Específica de Costo-Beneficio del Programa del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)*.

OCAV, (2012b). *Resumen Ejecutivo de resultados del Proyecto de Fortalecimiento de la Proveeduría Nacional con base en las Principales Metodologías Identificadas y Utilizadas por el Programa de Proveedores de la Secretaría de Economía.*

INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Series unificadas*. Disponible en http://www.inegi.org.mx/Sistemas/TabuladosBasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=29188

INEGI. *Nuevas estadísticas de la informalidad laboral*. Presentación.ppt. Disponible en http://buscador.inegi.org.mx/search?tx=Nuevas+Estad%C3%ADsticas+de+Informalidad+Laboral&CboBuscador=default\_collection&q=Nuevas+Estad%C3%ADsticas+de+Informalidad+Laboral&site=default\_collection&client=frontend\_1&output=xml\_no\_dtd&proxystylesheet=frontend\_1&getfields=\*&entsp=a\_\_inegi\_politica&Proxyreload=1&numgm=5

PNUD (2002a). *Proyecto de Asistencia Técnica para la Preparación e Instrumentación de los Proyectos Integrales del Programa de Desarrollo Sustentable del Sur-Sureste, en el marco del Plan Puebla Panamá.*

PNUD (2002b). *Atención a Contingencias en la Península de Yucatán*.

PNUD, (2006). *Competitividad y Pacto Social*.

PNUD, (2007). *Proyecto de documento del Programa para México (2008-2012).*

PNUD, (2008a). *Documento de Proyecto: Observatorio de Competitividad de las Cadenas de Valor de México.*

PNUD (2008b). *Documento de Proyecto: Recuperación Temprana de Emergencias Climáticas en el Sur-Sureste de México.*

PNUD. (2008c). *Documento de Proyecto. Revisión Sustantiva. Manejo de Riesgos de Desastre en el Sureste de México.*

PNUD, (2008d). *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDAF México 2008-2012.*

PNUD, (2009). *Documento de Proyecto: Programa para la Certificación de Procesos Especiales para impulsar la Integración de PYMES en el Sector Aeroespacial.*

PNUD, (2010a). *Documento de Proyecto: Levantamiento de información y evaluación de los programas de trabajo, proyectos productivos y de enfoque social, desde una perspectiva de género.*

PNUD, (2010b). *Documento de Proyecto: Programa de Desarrollo de Proveedores.*

PNUD (2010c). *Documento de Proyecto: Inundaciones en Tabasco 2009, Institucionalización de la Prevención en las tareas de Recuperación.*

PNUD, (2011a). *Documento de Proyecto: Evaluación Específica de Costo-Beneficio del Programa del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES).*

PNUD, (2011b). *Documento de Proyecto: Fortalecimiento de la Proveeduría Nacional con base en las Principales Metodologías Identificadas y Utilizadas por el Programa de Desarrollo de Proveedores de la Secretaría de Economía.*

PNUD, (2012). *Documento de Proyecto: Proyecto de cooperación para desarrollar herramientas de focalización y para medir y dar seguimiento al grado de inseguridad alimentaria en la población beneficiaria de la EIASA.*

PNUD Área Reducción de la Pobreza y Competitividad. *Reestructuración y planeación anual.* PNUD-México, s/f.

Programa de Desarrollo de Proveedores (2011). *Informe Anual 2011, Programa de Desarrollo de Proveedores: Formación de consultores y promoción de redes*. *PNUD-México*. México, D.F., 31 de diciembre de 2011.

Programa de Desarrollo de Proveedores (2012a). *Informe trimestral, primer trimestre de 2012, Programa de Desarrollo de Proveedores; PNUD-México.* México, D.F., 30 de marzo de 2012.

Programa de Desarrollo de Proveedores (2012b). *Informe trimestral, segundo trimestre de 2012, Programa de Desarrollo de Proveedores; PNUD-México*. México, D.F., 30 de junio de 2012.

Programa de Desarrollo de Proveedores (2012c). *Informe trimestral, tercer trimestre de 2012, Programa de Desarrollo de Proveedores; PNUD-México*. México, D.F., 1 de octubre de 2012.

Programa de Desarrollo de Proveedores (2013). *Padrón de Empresas Intervenidas dentro del Programa de Desarrollo de Proveedores, cuadro en Excel*. Recibido el 4 de marzo de 2013.

Proyecto Mesoamérica (2008). *Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: Cumbre de Villahermosa.* Disponible en: <http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=241&Itemid=61>

Proyecto Mesoamérica (2011). *Proceso de fortalecimiento del PPP: Cumbre de Campeche*  *(2007).* Disponible en: <http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=240&Itemid=140>

SRE-SICA (2012). *Documento de Proyecto. Desarrollo de Capacidades Institucionales de los Gobiernos Mesoamericanos para el Monitoreo y Evaluación del Cumplimiento de los ODM.*

# Entrevistas realizadas

Acosta, Alejandra. Consejo Directivo, EDUCE, AC. Entrevista realizada el 14 de marzo de 2013.

Amezcua, Israel. Coordinador de Proyectos, Pronatura Sur, AC. Entrevista realizada el 7 de marzo de 2013.

Barreto, Adán. Secretario Ejecutivo del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México. Entrevista realizada el 12 de febrero del 2013.

Becerra Monroy, Christian. Asistente del Proyecto ODM, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID). Entrevista realizada el 9 de enero de 2013.

Bello Roch, Carlos. Director General, Federación Mexicana de la Industria Aeroespacial (FEMIA). Entrevistas realizadas el 25 de febrero de 2013 y el1° de marzo de 2013.

Castillo, Marco. Director, Ayuda en Acción. Entrevista realizada el 13 de marzo de 2013.

Contreras, Ivette. Representación del PNUD en El Salvador. Entrevista realizada el 27 de febrero de 2013.

Correa, Fernando. Consultor. Entrevista realizada el 8 de marzo de 2013.

Cuéllar Sánchez, Felipe Ulises. Subdirector de Desarrollo Económico, Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (DGPIDM) de la AMEXCID. Entrevista realizada el 9 de enero de 2013.

De la Torre, Rodolfo. Coordinador de la OIDH. Entrevistas realizadas el 22 de enero y 28 de febrero de 2013.

De los Ríos, Sergio. Coordinador del Programa de Certificaciones de Procesos Especiales. Entrevista realizada el 26 de febrero de 2013.

Díaz Romero, Sabrina. Directora General de la Cámara de la Industria del Calzado (CANAICAL). Entrevista realizada el 5 de febrero de 2013.

Fernández Gómez, Marcelino. Director de Atención Alimentaria, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Entrevistas realizadas el 25 de febrero y el 7 de marzo de 2013.

Flores, Eriko. Secretaría de Desarrollo Social. Entrevista realizada el 6 de marzo de 2013.

Franco, Gerardo. Jefe de la Unidad de Planeación de la Secretaria de Desarrollo Social. Entrevista realizada el 1 de febrero de 2013.

García, Norland Marcel. Director de Estudios Económicos y Sociales, Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). Entrevista realizada el 11 de febrero de 2013.

García Moreno, Luis Manuel. Director, Instituto de Protección Civil para el Manejo Integral de Riesgos de Desastres del Estado de Chiapas. Entrevista por escrito, realizada el 11 de marzo de 2013.

Garibova Stepanova, Ella. Subdirectora, DGPIDM, AMEXCID. Entrevista realizada el 9 de enero de 2013.

Giacomán Zapata, Jesús Schucry. Director General Adjunto para Desarrollo Económico e Infraestructura, DGPIDM- AMEXCID. Entrevista realizada el 9 de enero de 2013.

Illanes, José María. Coordinador de OCAV. Entrevistas realizadas el 22 de enero, el 26 de febrero el 28 de febrero de 2013.

Islas Briones, René. Representante Organismo Intermedio, Fundación para las Américas (FAM). Entrevista realizada el 27 de febrero de 2013.

Krauss Flores, Agustín. Coordinador de Manejo Integrado del Fuego en la Región Frontera Sur Istmo y Pacífico Sur, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Entrevista realizada el 14 de marzo de 2013

López, José Alonso. Ex Subsecretario de Planeación, Presupuesto y Egresos, Secretaría de Hacienda de Chiapas. Entrevista realizada el 4 de abril de 2013.

Macías Medrano, Jesús Manuel. Investigador, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Entrevista realizada el 20 de febrero de 2013.

Maldonado Lee, Gabriel Humberto. Director General Adjunto de Integración de Información, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Entrevista realizada 14 de febrero de 2013.

Martínez Coria, Ramón. Representante Legal, Foro para el Desarrollo Sustentable A.C. Entrevista realizada el 9 de marzo de 2013.

Méndez, Azucena. Directora de Cooperación Internacional de la Secretaría de Desarrollo Social. Entrevista realizada el 1 de febrero de 2013.

Mendoza, Miguel Ángel. Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Entrevista realizada el 31 de enero de 2013.

Mohar Rivera, Roberto. Director de Cooperación Países del Cono Sur y Triangular, DGCTC-AMEXCID. Entrevista realizada el 9 de enero de 2013.

Moya García, Xavier. Coordinador, Programa Manejo Local del Riesgo de Desastres en el Sureste de México, PNUD. Entrevista realizada el 15 de enero de 2013.

Narváez Nieto, Joel. Director General. FUNDES México – Guatemala. Entrevista realizada el 27 de febrero de 2013.

Olvera Saavedra, Roberto Lucio. Técnico de Cooperación, Ayuda en Acción. Entrevista realizada el 13 de marzo de 2013.

Pacay, Martha María. Directora de Monitoreo, Secretaría de Planificación de la Presidencia de Guatemala, entrevistada el 15 de febrero de 2013.

Pequeño, Brenda. Directora de la Dirección de Evaluación del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES). Entrevista realizada el 27 de febrero de 2013.

Pérez Ortiz Cancino, Luis Eduardo, Director de Análisis y Gestión de Riesgos, CENAPRED. Entrevista realizada el 11 de febrero de 2013.

Pérez Yáñez, Roberto. Nestlé LATAM Procurement, Nestlé México, S.A. de C.V. Entrevista realizada el 25 de febrero de 2013.

Ramírez, Edgar. Director General de Análisis y Prospectiva de la Secretaria de Desarrollo Social. Entrevista realizada el 1 de febrero de 2013.

Ramírez Núñez, Claudia Mireya. Subdirectora de Sistematización de Información, Instituto Nacional de las Mujeres. Entrevistas realizadas el 29 de enero y el 4 de marzo de 2013.

Rodríguez Cordero, Francisco. Coordinador del Programa de Desarrollo de Proveedores. Entrevista realizada el 25 de febrero de 2013.

Salazar, César Armando. Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Entrevista realizada el 7 de marzo de 2013.

Salgado Salazar, Carlos. Director de Documentación e Información, INMUJERES. Entrevista realizada el 29 de enero de 2013.

Scott, John. Investigador del CIDE, Consultor. Entrevista realizada el 18 de febrero 2013.

Serrano Camarena, Francisco Antonio. Académico y asesor económico, Universidad Autónoma de Coahuila. Entrevista realizada el 1° de marzo de 2013.

Sirnes Mancera, Gabriel. Subdirector de Cooperación Triangular, DGCTC-AMEXCID. Entrevista realizada el 9 de enero de 2013.

Suárez, Anwar. Gerente del Programa de Competitividad Productiva del PNUD. Entrevistas realizadas el 6 de febrero yel 26 de febrero de 2013.

Treviño, Ernesto. Director del Área de Reducción de la Pobreza y Competitividad Social del PNUD. Entrevistas realizadas el 26 de febrero y el5 de marzo de 2013.

Uribe Cerón, Héctor. Director de Cooperación Regional y Desastres Naturales, DGCTC, AMEXCID. Entrevista realizada el 9 de enero de 2013.

Vázquez, Jorge. Subsecretaría de la Frontera Sur y de Cooperación Internacional del Gobierno del Estado de Chiapas. Entrevista realizada el 25 de marzo de 2013.

Vela Estrada, Shorhan Benedicto. Consultor, Secretaría de Planificación de la Presidencia de Guatemala. Entrevista realizada el 15 de febrero de 2013.

Zarco Mera, Carlos. Director Ejecutivo, OXFAM México. Entrevista realizada el 4 de abril de 2013.

# Anexo 1: Indicadores para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, México. 1995-2010

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Código** | **Indicadores** | **Clasificación** | | | **1995** | | | **2000** | **2005** | | **2010** | | | | | **Meta** | **¿Cómo va México? a/** | |
| ***Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ***Meta 1.A. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1.25 dólares por día*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1.1. | Proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a 1.25 dólares diarios (Paridad Poder de Compra respecto al dólar) | De la Lista oficial de la ONU | | | ND | | | 9.35 | 6.11 | | 5.32 | | | | | Meta 2015: 4.6 | P | |
| 1.2. | Coeficiente de la brecha de pobreza (intensidad de la pobreza) | De la Lista oficial de la ONU | | | ND | | | 2.89 | 1.91 | | 1.63 | | | | | Meta 2015: 1.5 | P | |
| 1.3. | Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población | De la Lista oficial de la ONU | | | ND | | | 4.45 | 5.53 | | 6.7 | | | | | Indicador de seguimiento | P | |
| ***Meta 1.B. Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1.4. | Tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada | De la Lista oficial de la ONU | | | ND | | | 7.9 | 6.76 | | | ND | | | Indicador de seguimiento | | N | |
| 1.5. | Relación entre ocupación y población en edad de trabajar | De la Lista oficial de la ONU | | | 54.05 | | | 56.33 | 55.84 | | | ND | | | Indicador de seguimiento | | N | |
| 1.6. | Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1.25 dólares por día | De la Lista oficial de la ONU | | | ND | | | 13.06 | 8.43 | | | 7.75 | | | Indicador de seguimiento | | P | |
| 1.7. | Proporción de trabajadores por cuenta propia y los no remunerados | Reformulado | | | 37.1 | | | 31.89 | 31.03 | | | ND | | | Indicador de seguimiento | | P | |
| MMM 1.5. | Tasa de desocupación de jóvenes | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | | 11.04 | | | 4.97 | 6.85 | | | ND | | | Indicador de seguimiento | | N | |
| ***Meta 1.C. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1.8. | Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal | De la Lista oficial de la ONU | | | ND | | | ND | ND | | | ND | Meta 2015: 7.1 | | | | Meta cumplida | |
| 1.9. | Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria | De la Lista oficial de la ONU | | | ND | | | 3.2 | 3.1 | | | 2.67 | Meta 2015: 2.4 | | | | P | |
| ***Meta MMM 1.D. Reducir a la mitad la proporción de personas en pobreza alimentaria entre 1990 y 2015*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MMM 1.1. | Proporción de la población que habita en hogares en pobreza alimentaria | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | | ND | | | 24.13 | 18.24 | | | 18.83 | Meta 2015: 15.7 | | | | P | |
| MMM 1.2. | Proporción de la población que habita en hogares en pobreza alimentaria en el ámbito urbano | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | | ND | | | 12.49 | 9.94 | | | 12.59 | Meta 2015: 6.7 | | | | N | |
| MMM 1.3. | Proporción de la población que habita en hogares en pobreza alimentaria en el ámbito rural | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | | ND | | | 42.37 | 32.29 | | | 29.27 | Meta 2015: 17.8 | | | | N | |
| ***Meta MMM 1.E. Reducir a la mitad la proporción de personas por debajo del nivel mínimo de consumo de proteínas entre 1990 y 2015*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MMM 1.4. | Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de proteínas | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | | ND | | | 2.44 | 2.4 | | | 2.84 | Meta 2015: 3.6 | | | | Meta cumplida | |
| ***Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ***Meta 2.A. Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2.1. | Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria (6 a 11 años de edad) | De la Lista oficial de la ONU | | | 97.75 | | | 100.69 | 101.05 | | | 108.08 | Meta 2015: 100.0 | | | | Meta cumplida | |
| 2.2. | Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria | De la Lista oficial de la ONU | | | 83.78 | | | 87.69 | 92.17 | | | 95.37 | Meta 2015: 100.0 | | | | P | |
| 2.3. | Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años de edad | De la Lista oficial de la ONU | | | 96.09 | | | 96.67 | 97.52 | | | ND | Indicador de seguimiento | | | | P | |
| 2.3.a. | Tasa de alfabetización de las mujeres de 15 a 24 años de edad | De la Lista oficial de la ONU | | | 95.67 | | | 96.46 | 97.44 | | | ND | Indicador de seguimiento | | | | P | |
| 2.3.b. | Tasa de alfabetización de los hombres de 15 a 24 años de edad | De la Lista oficial de la ONU | | | 96.51 | | | 96.88 | 97.59 | | | ND | Indicador de seguimiento | | | | P | |
| 2.4. | Eficiencia terminal en la enseñanza primaria | Propuesto por México | | | 80.04 | | | 86.3 | 91.75 | | | 94.93 | Meta 2015: 100.0 | | | | N | |
| MMM 2.8. | Porcentaje de asistencia escolar (6 a 11 años de edad) | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | | 100.13 | | | 103.07 | 102.94 | | | 109.99 | No aplica | | | | Meta cumplida | |
| MMM 2.9. | Tasa bruta de matriculación en la enseñanza primaria (6 a 11 años de edad) | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | | 110.59 | | | 110.26 | 109.78 | | | 117.7 | No aplica | | | | Meta cumplida | |
| ***Meta MMM 2.B. Asegurar que, para el año 2015, todos los niños entre los tres y cinco años de edad reciban educación preescolar y que la concluyan en el tiempo normativo (tres años)*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MMM 2.1. | Tasa neta de matriculación en educación preescolar (3 a 5 años de edad) | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | | 45.61 | | | 50.23 | 66.58 | | | 80.86 | Meta 2015: 100.0 | | | | P | |
| ***Meta MMM 2.C. Asegurar que para el año 2015, todos los jóvenes de 12 años de edad ingresen a la enseñanza secundaria, que la cohorte 12-14 años reciba la enseñanza secundaria y que el 90 por ciento de ésta la concluya en el tiempo normativo (tres años)*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MMM 2.2. | Tasa neta de matriculación en secundaria (12 a 14 años de edad) | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | | 57.61 | | | 67.37 | 78.02 | | | 83.68 | Meta 2015: 100.0 | | | | P | |
| MMM 2.3. | Tasa neta de nuevo ingreso a secundaria (12 años de edad) | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | | ND | | | 50.96 | 62.63 | | | 69.9 | Meta 2015: 100.0 | | | | N | |
| MMM 2.4. | Tasa de absorción de los egresados de primaria | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | | 86.99 | | | 91.83 | 94.95 | | | 96.48 | Meta 2015: 100.0 | | | | P | |
| MMM 2.5 | Eficiencia terminal en secundaria | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | | 75.78 | | | 74.93 | 78.23 | | | 83.25 | Meta 2015: 90.0 | | | | P | |
| MMM 2.10. | Porcentaje de asistencia escolar (12 a 14 años de edad) | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | | 82.37 | | | 85.56 | 93.68 | | | 94.77 | Meta 2015: 100.0 | | | | P | |
| ***Meta MMM 2.D. Reducir, de 2005 al 2020, en un 20 por ciento la proporción de alumnos de sexto grado de primaria en el nivel de logro académico insuficiente (por debajo del básico) en español y matemáticas*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MMM 2.6. | Proporción de alumnos en el nivel insuficiente (por debajo del básico) de logro académico según las evaluaciones nacionales de Excale en español para sexto grado de primaria | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | | ND | | ND | | 18.0 | | | ND | Meta 2020: 14.4 | | | | | P |
| MMM 2.7. | Proporción de alumnos en el nivel insuficiente (por debajo del básico) de logro académico según las evaluaciones nacionales de Excale en matemáticas para sexto grado de primaria | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | | ND | | ND | | 17.4 | | | ND | Meta 2020: 13.9 | | | | | P |
| ***Objetivo 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ***Meta 3.A. Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3.1.a. | Razón entre niñas y niños en la enseñanza primaria | De la Lista oficial de la ONU | | 0.94 | | | 0.95 | | 0.95 | | | 0.96 | Meta 2005: 0.96 | | | | | P |
| 3.1.b. | Razón entre niñas y niños en la enseñanza secundaria | De la Lista oficial de la ONU | | 0.94 | | | 0.96 | | 0.99 | | | 0.98 | Meta 2005: 0.96 | | | | | Meta cumplida |
| 3.1.c. | Razón entre mujeres y hombres en la enseñanza media superior | Propuesto por México | | 0.98 | | | 1.02 | | 1.06 | | | 1.04 | Meta 2015: 0.96 | | | | | Meta cumplida |
| 3.1.d. | Razón entre mujeres y hombres en la enseñanza superior | De la Lista oficial de la ONU | | 0.9 | | | 0.96 | | 1.01 | | | 0.99 | Meta 2015: 0.96 | | | | | Meta cumplida |
| 3.2. | Proporción de mujeres en el total de asalariados en el sector no agropecuario | Reformulado | | 36.07 | | | 37.62 | | 39.02 | | | ND | Indicador de seguimiento | | | | | P |
| 3.3.a. | Proporción de escaños ocupados por mujeres en la Cámara de Diputados | De la Lista oficial de la ONU | | ND | | | 16.2 | | ND | | | ND | Indicador de seguimiento | | | | | N |
| 3.3.b. | Proporción de escaños ocupados por mujeres en la Cámara de Senadores | De la Lista oficial de la ONU | | ND | | | 15.63 | | ND | | | ND | Indicador de seguimiento | | | | | N |
| ***Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ***Meta 4.A. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4.1. | Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años | De la Lista oficial de la ONU | | 32.55 | | | 23.17 | | 20.42 | | | ND | | Meta 2015: 15.7 | | | | P |
| 4.2. | Tasa de mortalidad infantil | De la Lista oficial de la ONU | | 27.93 | | | 19.85 | | 17.29 | | | ND | | Meta 2015: 13.0 | | | | P |
| 4.3. | Proporción de niños de un año de edad vacunados contra el sarampión | De la Lista oficial de la ONU | | 89.92 | | | 95.85 | | 96.35 | | | 96.47 | | Indicador de seguimiento | | | | P |
| MMM 4.1. | Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años por enfermedades diarreicas (defunciones por cada 100 mil menores de 5 años) | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | 54.77 | | | 26.35 | | 17.67 | | | ND | | No aplica | | | | Meta cumplida |
| MMM 4.2. | Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años por enfermedades respiratorias agudas (defunciones por cada 100 mil menores de 5 años) | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | 97.46 | | | 44.73 | | 31.8 | | | ND | | No aplica | | | | Meta cumplida |
| MMM 4.3. | Proporción de niños de un año de edad con esquema básico completo de vacunación | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | | 87.85 | | | 92.84 | | 95.19 | | | 95.81 | | No aplica | | | | P |
| ***Objetivo 5. Mejorar la salud materna*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ***Meta 5.A. Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes*** | | | | | | | | | | | | | |  | | | |  |
| 5.1. | Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacidos vivos estimados) | Reformulado | 83.2 | | | 72.6 | | | 61.78 | | | 51.5 | | Meta 2015: 22.3 | | | | N |
| 5.2. | Proporción de partos con asistencia de personal sanitario capacitado | De la Lista oficial de la ONU | 81.8 | | | 87.1 | | | 91.1 | | | 94.08 | | Indicador de seguimiento | | | | P |
| ***Meta 5.B. Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva*** | | | | | | | | | | | | | |  | | | |  |
| 5.3. | Prevalencia de uso de anticonceptivos en mujeres unidas en edad fértil | Reformulado | ND | | | ND | | | ND | | | ND | | Indicador de seguimiento | | | | P |
| 5.4. | Tasa de fecundidad en mujeres de 15 a 19 años | De la Lista oficial de la ONU | 78.05 | | | ND | | | ND | | | ND | | Indicador de seguimiento | | | | P |
| 5.5. | Promedio de consultas prenatales por embarazada atendida en las instituciones del Sistema Nacional de Salud | De la Lista oficial de la ONU | ND | | | 4.44 | | | 4.83 | | | 4.96 | | Indicador de seguimiento | | | | P |
| 5.6. | Necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos | De la Lista oficial de la ONU | ND | | | ND | | | ND | | | ND | | Indicador de seguimiento | | | | P |
| ***Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ***Meta 6.A. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 6.1. | Prevalencia de VIH en población adulta (15 a 49 años) | Reformulado | 0.2 | | | 0.25 | | | 0.32 | 0.38 | | | | Detener y comenzar a reducir | | | | N |
| 6.2. | Proporción de la población que usó preservativo en la última relación sexual en hombres que tienen sexo con otros hombres (HSH) | Propuesto por México | ND | | | ND | | | ND | ND | | | | Indicador de seguimiento | | | | N |
| 6.11. | Incidencia de SIDA según año de diagnóstico | Propuesto por México | 6.06 | | | 8.81 | | | 8.25 | 6.55 | | | | No aplica | | | | P |
| 6.12. | Tasa de mortalidad por VIH/SIDA (por 100 mil habitantes) | Propuesto por México | 4.35 | | | 4.26 | | | 4.47 | ND | | | | No aplica | | | | P |
| MMM 6.1. | Porcentaje de adultos y niños con el VIH que sigue con vida y se tiene constancia de que continúa en tratamiento 12 meses después de encontrarse en terapia antirretrovírica | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | ND | | | ND | | | ND | 87.75 | | | | No aplica | | | | P |
| ***Meta 6.B. Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 6.5. | Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales | De la Lista oficial de la ONU | ND | | | ND | | | ND | 84.85 | | | | Meta 2015: 100.0 | | | | P |
| ***Meta 6.C. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 6.6. | Tasa de incidencia asociada al paludismo (por 100 mil habitantes) | De la Lista oficial de la ONU | 8.09 | | | 7.51 | | | 2.85 | 1.1 | | | | Meta 2015: 3.0 | | | | Meta cumplida |
| 6.8. | Proporción de tratamientos otorgados a casos confirmados de paludismo en menores de 5 años, para la prevención, control y eliminación de la transmisión del Plasmodium Vivax | Propuesto por México | 100.0 | | | 100.0 | | | 100.0 | 100.0 | | | | Indicador de seguimiento | | | | P |
| 6.9.a. | Tasa de incidencia asociada a la tuberculosis (todas las formas) por 100 mil habitantes | De la Lista oficial de la ONU | 22.77 | | | 18.73 | | | 16.81 | ND | | | | Haber detenido y comenzado a reducir | | | | Meta cumplida |
| 6.9.b. | Tasa de mortalidad por tuberculosis (todas las formas), defunciones por cada 100 mil habitantes | De la Lista oficial de la ONU | 5.3 | | | 3.52 | | | 2.63 | ND | | | | Haber detenido y comenzado a reducir | | | | Meta cumplida |
| 6.10. | Proporción de casos nuevos de tuberculosis pulmonar que curan al terminar el tratamiento | Propuesto por México | ND | | | 70.74 | | | 77.47 | 86.11 | | | | Indicador de seguimiento | | | | P |
| 6.13. | Proporción de la población de localidades en zonas de riesgo de paludismo que reciben tratamiento médico dosis única 3x3x3 (TDU 3x3x3) para la prevención, control y la eliminación de la transmisión del Plasmodium Vivax | Propuesto por México | ND | | | 100.0 | | | 100.0 | 100.0 | | | | No aplica | | | | Meta cumplida |
| 6.14. | Proporción de tratamientos otorgados a casos confirmados de paludismo, para la prevención, control y eliminación de la transmisión del Plasmodium Vivax | Propuesto por México | 100.0 | | | 100.0 | | | 100.0 | 100.0 | | | | No aplica | | | | Meta cumplida |
| ***Meta MMM 6.D. Disminuir a 5.5 casos de tuberculosis por 100 mil habitantes y reducir a 1.5 la mortalidad por este padecimiento*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MMM 6.2. | Tasa de incidencia de tuberculosis pulmonar (por 100 mil habitantes) | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | 18.7 | | | 15.9 | | | 14.26 | ND | | | | Meta: 5.5 | | | | N |
| MMM 6.3. | Tasa de mortalidad por tuberculosis pulmonar (defunciones por cada 100 mil habitantes) | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | 4.38 | | | 2.88 | | | 2.06 | ND | | | | Meta: 1.5 | | | | P |
| ***Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ***Meta 7.A. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7.1. | Proporción de la superficie cubierta por bosques y selvas | De la Lista oficial de la ONU | ND | | | ND | | | ND | 33.79 | | | | Indicador de seguimiento | | | | N |
| 7.2.a. | Emisiones de dióxido de carbono per cápita | De la Lista oficial de la ONU | 4.43 | | | 4.79 | | | 4.63 | ND | | | | Indicador de seguimiento | | | | N |
| 7.2.b. | Emisiones de dióxido de carbono total | De la Lista oficial de la ONU | 416,101,313 | | | 456,256,829 | | | 46,146,271 | 493,450,631 | | | | Indicador de seguimiento | | | | N |
| 7.2.c. | Emisiones de dióxido de carbono total por PIB por poder de paridad de compra | De la Lista oficial de la ONU | 0.59 | | | 0.48 | | | 0.37 | ND | | | | Indicador de seguimiento | | | | P |
| 7.3. | Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono | De la Lista oficial de la ONU | 0.07 | | | 0.06 | | | 0.04 | ND | | | | Indicador de seguimiento | | | | P |
| 7.5. | Proporción del total de recursos hídricos utilizada | De la Lista oficial de la ONU | ND | | | ND | | | 16.2 | 17.36 | | | | Indicador de seguimiento | | | |  |
| MMM 7.1. | Proporción de la superficie bajo manejo sustentable | De Más allá de las Metas del Milenio (MMM) | ND | | | 9.33 | | | 17.95 | 27.6 | | | | No aplica | | | | Meta cumplida |
| ***Meta 7.B. Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7.6. | Proporción de áreas terrestres y marinas protegidas | De la Lista oficial de la ONU | 9.64 | | | 11.12 | | | 11.78 | 12.99 | | | | Indicador de seguimiento | | | | P |
| 7.7. | Proporción de especies en peligro de extinción | De la Lista oficial de la ONU | ND | | | ND | | | ND | 0.06 | | | | Indicador de seguimiento | | | | N |
| 7.11. | Proporción de ocupantes en viviendas particulares que usa carbón o leña para cocinar | Propuesto por México | ND | | | 17.24 | | | 16.35 | 16.56 | | | | No aplica | | | | P |
| ***Meta 7.C. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7.8. | Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales | Reformulado | 84.58 | | | 87.83 | | | 89.2 | 90.94 | | | | Meta 2015: 89.2 | | | | Meta cumplida |
| 7.9. | Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales | Reformulado | 72.4 | | | 76.18 | | | 85.62 | 89.61 | | | | Meta 2015: 80.8 | | | | Meta cumplida |
| ***Meta 7.D. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7.10. | Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias | Reformulado | ND | | | 26.9 | | | 15.83 | 16.75 | | | | Indicador de seguimiento | | | | P |
| ***Objetivo 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ***Meta 8.F. En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones*** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 8.14. | Número de líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes | De la Lista oficial de la ONU | 9.599 | | | 12.43 | | | 18.69 | 17.71 P/ | | | | Indicador de seguimiento | | | | P |
| 8.15. | Número de suscripciones a teléfonos celulares móviles por cada 100 habitantes | De la Lista oficial de la ONU | ND | | | 14.19 | | | 45.14 | 81.33 P/ | | | | Indicador de seguimiento | | | | P |
| 8.16. | Número de usuarios de Internet por cada 100 habitantes | De la Lista oficial de la ONU | 0.102 | | | 5.1 | | | 17.21 | 31.04 | | | | Indicador de seguimiento | | | | P |
| Nota: Lista oficial de la ONU, son los indicadores que se calcularon tal como lo establece la ONU; Reformulados, son aquéllos que se adecuaron considerando la disponibilidad de información; Propuestos por México, son los que se incorporaron para complementar la lista de la ONU y los de Más Allá de las Metas del Milenio, son los indicadores incorporados para enfrentar nuevos retos para México, respecto a temas en los cuales el país ya había alcanzado las metas establecidas por la ONU. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| a/ La calificación de "¿Cómo va México?" se hace mediante la valoración de si el indicador en cuestión mejora o no durante el periodo observado (dato inicial vs dato más reciente). | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| P significa que el indicador está mejorando y que existe la posibilidad de cumplir la meta, en caso de que hubiera. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| N indica que si bien se observan avances, éstos no se presentan al ritmo esperado, razón por la cual el cumplimiento de la meta está en riesgo. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| P/ Cifras preliminares a partir de la fecha en que se indica. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| NA No aplica | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ND No disponible | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Fuente: Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

# Anexo 2: Matriz de evaluación de proyectos por Efecto

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| PROYECTOS/ Aspectos | Informe sobre Desarrollo Humano del Estado de México | Informe sobre Desarrollo Humano del Estado de Chiapas | Hacia una Reforma Fiscal Incluyente en México | Desarrollo Humano y Políticas Públicas |
| **Demanda** | * Elaboración del primer Informe sobre Desarrollo Humano para el Estado de México. | * Elaboración del primer Informe sobre Desarrollo Humano para el Estado de Chiapas. | * Definir algunas estrategias nacionales de desarrollo enfocadas en la reducción de las desigualdades sociales, económicas y de género, mediante la utilización de datos desagregadosde alta calidad, que sirvan como insumo para la planeación, el monitoreo y la evaluación del gasto público, constituyendo así una guía útil para mejorar la distribución geográfica de los recursos financieros federales. | * Dar continuidad a la producción de Informe sobre Desarrollo Humano en México |
| **Beneficiarios** | * Habitantes del Estado de México. * Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, Gobierno del Estado de México. | * Sociedad en general del Estado de Chiapas | * Mujeres y Hombres en general. * Tomadores de decisiones en los Gobierno Federal, Estatal y Municipal. | * Sociedad en general * Tomadores de decisiones en los Gobierno Federal, Estatal y Municipal |
| **Alcance** | * Ofrecer un panorama del desarrollo humano en la entidad y mostrar tendencias de su evolución histórica (1950-2000) y reciente (2000 en adelante) * Situar el progreso de la entidad y de sus municipios en un contexto internacional. El análisis permite identificar con mayor precisión las zonas, o grupos de municipios, con mayores y menores niveles de desarrollo. * Introducir la importancia del gasto público como instrumento promotor de la equidad y realizar un análisis sobre la progresividad o regresividad del gasto público en sus diferentes expresiones. Identificar oportunidades potenciales para mejorar la eficiencia del gasto público con criterios distributivos. Presentar un análisis de las normas y mecanismos orientados a la transparencia y rendición de cuentas sobre el gasto público. * Actualizar el análisis sobre desarrollo humano y gasto público considerando información disponible a septiembre de 2011. * Difundir y posicionar el concepto sobre desarrollo humano en el Estado de México. * Constituirse en un espacio de discusión sobre los retos y oportunidades que enfrenta la entidad para promover y mejorar sostenible y equitativamente el desarrollo humano de sus habitantes. | * Examinar las condiciones de dispersión demográficas y las características del gasto público, principalmente el gasto social en la entidad, bajo la hipótesis de que la dispersión poblacional existente reduce el impacto de un gasto apropiadamente focalizado en las zonas con mayor rezago. * Examinar las características de la migración dentro del Estado que podrían estar asociadas a una reducción de la dispersión demográfica. * Examinar las condiciones de desarrollo de las mujeres en comparación con los hombres, y de las regiones predominantemente indígenas respecto a las demás, en el contexto de dispersión poblacional y de promoción del desarrollo humano sustentable. * Difundir y posicionar el concepto sobre desarrollo humano en el Estado de Chiapas. * Constituirse en un espacio de discusión sobre los retos y oportunidades que enfrenta la entidad. | * Analizar la diferencia entre el gasto equitativo estimado y el gasto efectuado en la realidad, con el propósito de detectar las brechas de desarrollo o la reducción de estás. * Identificar la presencia de posibles patrones de progresividad y/o eficiencia en la distribución del gasto. * Realizar un análisis desagregado del Ramo 33 en materia de gasto en educación y salud para compararlo con los índices de educación y salud del IDH. * Introducir información sobre los ODM relacionados con pobreza y mortalidad materna. | * Elaborar, publicar, difundir y posicionar el Índice de Desarrollo Humano en México. * Brindar asesoría en materia de políticas públicas y medición de la pobreza |
| **Resultados y Productos** | * Un documento sobre la evolución del IDH en hogares e individuos en grupos de población. * Primer Informe sobre Desarrollo Humano del Estado de México. * Documento con actualización del análisis sobre desarrollo humano y gasto público considerando información disponible en septiembre de 2011 | * Primer Informe sobre Desarrollo Humano en Chiapas.   (no publicado) | * Serie de base de datos pública con indicadores de Gasto Federal Descentralizado (GFD) al interior de entidades seleccionadas, de indicadores de desarrollo humano y desarrollo relativo al género y de indicadores de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con pobreza y mortalidad materna en el ámbito estatal * Serie de documentos analíticos sobre la progresividad y la equidad de género ene l GFD, indicadores de los ODM relacionados con el GFD * Estrategia de comunicación y difusión, de los resultados. | * Informes de Desarrollo humano, para los años 2006-2007 y 2011 * Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2004 * Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México ( publicado en 2006) * Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005 (publicado en 2008) * Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005 (publicado en 2009) * Índice de competitividad social (publicados en 2007 y 2009) |
| **Actividades** | * Plan de trabajo * Acopio de información estratégica * Elaboración y redacción del Informe de Desarrollo Humano | * Plan de trabajo * Acopio de información estratégica * Elaboración y redacción del Informe de Desarrollo Humano | * Aprovechar la plataforma mundial y regional del conocimiento del Sistema de Naciones Unidas * Generar sinergia con ortos proyectos del PNUD y de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas en México * Identificar de manera constante puntos focales y actores involucrados en los temas del proyecto en talleres, congresos, seminarios y foros regionales. | * Plan de trabajo * Acopio de información estratégica * Elaboración y redacción de Informes |
| **Obstáculos y riesgos** | * Financiero: problemas al no concretarse los compromisos de asignación de fondos de las contrapartes, en la medida que son recursos necesarios para el logro de los objetivos y resultados del proyecto * Político: falta de voluntad política de las instancias que participen en el logro de los objetivos y resultado del proyecto * Estratégico: falta de apropiación de las recomendaciones del proyecto por actores privados y públicos * Operativo: dificultad para la conformación de la estructura profesional. | * Financiero: no asignación de fondos de la contraparte, en los plazos acordados * Político: falta de voluntad política para el logro de los objetivos * Estratégico: falta de apropiación de las recomendaciones del proyecto por actores relevantes * Operativo: dificultad para la conformación de la estructura profesional. | * Financiero: no asignación de fondos de la contraparte, en los plazos acordados * Operativo: disponibilidad de información estadística para la consecución de todos los objetivos del proyecto. | * Retrasos en los contenidos * Posibles fluctuaciones en el tipo de cambioi durante el desarrollo del Proyecto * Retraso por carga de trabajo * Falta de recursos para el proyecto. * Escases de espacios para la realización del evento de presentación del Informe * Nula conciliación de agendas para eventos de presentación |
| **Recursos** | * El costo total del proyecto fue de $ 350,000 dólares. | * El presupuesto total del proyecto fue de $ 253,000 dólares. | * El costo total del $247,500 dólares. | * El costo total del proyecto es de $ 5,336,815 dólares (de 2004 a 2012). * Si sólo se considera el período 2008-2012 el total sería $2,242,397 dólares |
| **Apropiación** | * La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la contraparte oficial entre el gobierno de México y el PNUD por disposiciones del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, sus responsabilidades son: a) actuar como contraparte oficial, formalizar la aprobación de los documentos; b) de ser necesario, solicitará por escrito el PNUD informes de la situación de los proyectos; c) aprobar el plan de auditorías; d) participar, de ser conveniente, en el comité directivo del proyecto; formar parte tripartita o en cualquier sesión de seguimiento o reorientación. * Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Gobierno del Estado de México, es la agencia en la implementación responsable de apoyar al Coordinador(a) del proyecto y a la Junta de Proyecto en la gestión de los recursos del proyecto, sus responsabilidades son: a) realizar las aportaciones financieras; b) designar a la o el representante que fungirá como enlace permanente entre el PNUD, la SRE, para asegurar los insumos necesarios; c) proporcionar la capacidad técnica y administrativa para el desarrollo del proyecto; d) verificar la planificación y avance de las actividades del proyecto y e) aprobar el contenido de los productos * El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tiene como mandato promover el desarrollo de los países y vincularlos con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a sus pueblos a forjar una vida mejor, sus responsabilidades fueron: a) dar asesoría sustantiva y operativa; b) administrar los recursos financieros; c) asesorar el proyecto en la toma de decisiones gerenciales; d) supervisar y dar seguimiento a cada una de las actividades del proyecto; e) considerar la red de contactos nacionales e internacionales a favor de las actividades del proyecto; f) contratar, las evaluaciones y auditorías externas; g) asesorar técnicamente al proyecto para que éste incluya de forma transversal la equidad de género. | * La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la contraparte oficial entre el gobierno de México y el PNUD por disposiciones del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, sus responsabilidades son: a) formalizar la aprobación de los documentos de proyectos de cooperación; b) de ser necesario, solicitará por escrito el PNUD informes de la situación de los proyectos; c) aprobar el plan de auditorías; d) participar, de ser conveniente, en el comité directivo del proyecto; formar parte tripartita o en cualquier sesión de seguimiento o reorientación. * Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Chiapas, es la institución encargada de la responsabilidad total del proyecto, así como de garantizar el éxito en la gestión de éste, sus responsabilidades son: a) realizar las aportaciones financieras necesarias para el desarrollo del proyecto; b) vigilar que se cumplan los resultados planificados del proyecto; c) designar a la o el representante que fungirá como enlace permanente entre el PNUD, la SRE, para asegurar los insumos necesarios; d) designar, mediante carta dirigida al PNUD, el nombre y función de la(s) persona(s) autorizada(s) para firmar, en nombre del Asociado en la Implementación, las Revisiones Presupuestarias del proyecto e) formar parte de la junta de proyecto * El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tiene como mandato promover el desarrollo de los países y vincularlos con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a sus pueblos a forjar una vida mejor, sus responsabilidades fueron: a) dar asesoría sustantiva y operativa; b) administrar los recursos financieros; c) asesorar el proyecto en la toma de decisiones gerenciales; d) supervisar y dar seguimiento a cada una de las actividades del proyecto; e) considerar la red de contactos nacionales e internacionales a favor de las actividades del proyecto; f) contratar, las evaluaciones y auditorías externas; g) asesorar técnicamente al proyecto para que éste incluya de forma transversal la equidad de género. | * La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la contraparte oficial entre el gobierno de México y el PNUD por disposiciones del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, sus responsabilidades son: a) formalizar la aprobación de los documentos de proyectos de cooperación; b) de ser necesario, solicitará por escrito el PNUD informes de la situación de los proyectos; c) aprobar el plan de auditorías; d) participar, de ser conveniente, en el comité directivo del proyecto; formar parte tripartita o en cualquier sesión de seguimiento o reorientación. * El Instituto Nacional de las Mujeres, es la agencia en la implementación responsable de apoyar al Coordinador(a) del proyecto y al Comité Directivo en la gestión de los recursos del proyecto, sus responsabilidades son: a) Participar con el PNUD en el proceso de selección del Coordinador/a del proyecto; b) designar a la o el representante que fungirá como enlace permanente entre el PNUD, la SRE, para asegurar los insumos necesarios; c) proporcionar la capacidad técnica y administrativa para el desarrollo del proyecto; d) verificar la planificación y avance de las actividades del proyecto y e) aprobar el contenido de los productos * **Socios en la implementación:** Se buscó contar con la colaboración de otras entidades en términos financieros y de acompañamiento institucional a esta iniciativa, que como parte de este documento de proyecto serán considerados como socios en la implementación, quienes podrán acompañar el trabajo de supervisión de la Agencia de Ejecución y tendrán acceso a toda la información relacionada con el proyecto, su desempeño general y la utilización de los recursos que ellos han aportando, en su caso. * El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tiene como mandato promover el desarrollo de los países y vincularlos con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a sus pueblos a forjar una vida mejor, sus responsabilidades fueron: a) dar asesoría sustantiva y operativa; b) administrar los recursos financieros; c) asesorar el proyecto en la toma de decisiones gerenciales; d) supervisar y dar seguimiento a cada una de las actividades del proyecto; e) considerar la red de contactos nacionales e internacionales a favor de las actividades del proyecto; f) contratar, las evaluaciones y auditorías externas; g) asesorar técnicamente al proyecto para que éste incluya de forma transversal la equidad de género. | * La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la contraparte oficial entre el gobierno de México y el PNUD por disposiciones del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, sus responsabilidades son: a) formalizar la aprobación de los documentos de proyectos de cooperación; b) de ser necesario, solicitará por escrito el PNUD informes de la situación de los proyectos; c) aprobar el plan de auditorías; d) participar, de ser conveniente, en el comité directivo del proyecto; formar parte tripartita o en cualquier sesión de seguimiento o reorientación. * La Secretaría de Desarrollo Social, es la agencia en la implementación responsable de apoyar al Coordinador(a) del proyecto y al Comité Directivo en la gestión de los recursos del proyecto, sus responsabilidades son: a) realizar las aportaciones financieras; b) designar a la o el representante que fungirá como enlace permanente entre el PNUD, la SRE, para asegurar los insumos necesarios; c) proporcionar la capacidad técnica y administrativa para el desarrollo del proyecto; d) verificar la planificación y avance de las actividades del proyecto y e) aprobar el contenido de los productos * **Socios en la implementación:** Se busco contar con la colaboración de otras entidades en términos financieros y de acompañamiento institucional a esta iniciativa, que como parte de este documento de proyecto serán considerados como socios en la implementación, quienes podrán acompañar el trabajo de supervisión de la Agencia de Ejecución y tendrán acceso a toda la información relacionada con el proyecto, su desempeño general y la utilización de los recursos que ellos han aportando, en su caso. * El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tiene como mandato promover el desarrollo de los países y vincularlos con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a sus pueblos a forjar una vida mejor, sus responsabilidades fueron: a) dar asesoría sustantiva y operativa; b) administrar los recursos financieros; c) asesorar el proyecto en la toma de decisiones gerenciales; d) supervisar y dar seguimiento a cada una de las actividades del proyecto; e) considerar la red de contactos nacionales e internacionales a favor de las actividades del proyecto; f) contratar, las evaluaciones y auditorías externas; g) asesorar técnicamente al proyecto para que éste incluya de forma transversal la equidad de género. |
| **Status de implementación** | * El periodo de vida del proyecto comprendió del 15 de junio 2010 a 30 de agosto de 2011. El proyecto ya fue terminado. | * El periodo de vida del proyecto comprendió del 1 de febrero 2009 a 31 de abril de 2010. El proyecto ya fue terminado. | * El periodo de vida del proyecto comprendió del 1 de octubre de 2007 al 30 de septiembre de 2008. | * El periodo de vida del proyecto es de enero 2001 a diciembre 2012. El proyecto sigue en curso. |
| **Adaptación** | * El Informe de desarrollo humano del Estado de México adapta a su realidad los informes temáticos generados por el PNUD en los últimos 5 años en México. | * El informe final no fue publicado | * El proyecto buscó la incorporación de nuevos actores sociales que permitieran incorporar los hallazgos y facilitar la información estadística necesaria. | * El proyecto año con año presenta un plan de trabajo, que contempla la elaboración de diferentes documentos y bases de datos, con el objetivo que se integren al informe sobre Desarrollo Humano en México. |
| **Evaluabilidad** | * Producto final titulado “Informe sobre Desarrollo Humano. Estado de México 2001. Equidad y Política Social” | * No se cuenta con informe | * Se cuenta con una serie de documentos de análisis que abordan los tópicos propuestos por el proyecto. | Informes sobre Desarrollo Humano publicados a partir de la firma del convenio Publicaciones sobre temas de desarrollo humano. |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Proyectos/Aspectos | Programa para la certificación de procesos especiales para impulsar la integración de Pymes en el sector aeroespacial | Evaluación específica de costo-beneficio del programa del Fondo Nacional de Apoyos para empresas en solidaridad (FONAES) | Fortalecimiento de la proveeduría nacional con base en las principales metodologías identificadas y utilizadas por el Programa de Desarrollo de Proveedores de la Secretaría de Economía. | Programa de Desarrollo de Proveedores | Levantamiento de información y evaluación de los programas de trabajo, proyectos productivos y de enfoque social, desde una perspectiva de género. |
| Demanda | Integrar Pymes a las cadenas productivas de la industria aeroespacial.  Identificar la demanda de la proveeduría de las empresas tractoras.  Lograr que las Pymes instaladas en territorio nacional obtengan la certificación AS9100 y /o PRINADCAP. | Evaluar el impacto del programa a cargo del Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (FONAES) y hacer recomendaciones de mejora desarrollando una estrategia de política pública. | Evaluar el impacto del programa de Desarrollo de Proveedores (PDP/SE) de la Secretaría de Economía y hacer recomendaciones de mejora desarrollando una estrategia de política pública. | Integrar Pymes a la cadena de abastecimiento de empresas globales.  Incorporar la participación del Consejo Ejecutivo de Empresas Globales. | Evaluar el impacto de 11 programas de trabajo y proyectos productivos de la administración pública federal y hacer recomendaciones de mejora con la finalidad de incluir la perspectiva de género en políticas públicas de vivienda, salud y trabajo. |
| Beneficiarios | Beneficiarios directos:  Federación Mexicana de la Industria Aeroespacial (FEMIA).  Todas las empresas afiliadas de FEMIA y algunas no afiliadas.  Empresas tractoras seleccionadas por FEMIA.  Beneficiarios indirectos:  Empleos generados en las Pymes. | Beneficiario directo: FONAES-SE.  Beneficiarios indirectos: empresas en solidaridad. | Beneficiario directo: Secretaría de Economía.  Beneficiarios indirectos: Pymes y empresas tractoras. | Beneficiarios directos:  Consejo Ejecutivo de Empresas Globales.  Empresas Pymes incorporadas a la cadena de abastecimiento global.  Personal del PDP en Honduras  Beneficiarios indirectos:  Empleos generados en las Pymes. | Beneficiario directo: INMUJERES.  Beneficiarios indirectos: las dependencias que llevan a cabo estos proyectos e individuos que reciben apoyo de los mismos. |
| Alcance | A nivel nacional, empresas tractoras europeas del sector aeroespacial.  A nivel nacional, empresas Pymes proveedoras del sector aeroespacial instaladas en territorio nacional. | A nivel nacional, empresas en solidaridad. | A nivel nacional, Pymes proveedoras en diversos sectores. | Empresas tractoras con presencia en México.  Empresas Pymes proveedoras. | A nivel nacional, dependencias de la administración pública federal que llevan a cabo programas y proyectos productivos. |
| Resultados y Productos. | 128 procesos de certificación, que rebasan la meta original de 40.  Se establecieron seis alianzas con empresas certificadoras.  Se dio atención a 66 empresas sobrepasando la meta original de 40.  Se realizó un estudio para identificar las necesidades y problemática de la industria aeroespacial: 23 empresas beneficiadas (No se entregó este estudio).  No se logró establecer un modelo de transferencia tecnológica.  De acuerdo a las estimaciones de las empresas participantes hubo un incremento, considerado como alto, en las exportaciones, en la sustitución de importaciones y en el empleo.  En la segunda fase del proyecto, a fines de 2012, se continúa con el proceso de evaluación para certificadores con un alcance medio respecto a las metas planteadas. El mismo resultado se obtiene en relación al incremento en la participación en el programa de empresas del sector y otros sectores.  Elaboración del Plan Estratégico para la Industria Aeroespacial 2020 (ProAéreo) llevado a cabo por OCAV a petición de FEMIA. No se cuenta con este documento.  Se creó una plataforma de información para empresas aeroespaciales, desarrollado por PNUD a petición de FEMIA, que es el operador de la plataforma. | La gestión del proyecto se realizó en tiempo y forma en el primer año de ejecución.  Estudios e informes se entregaron en tiempo y forma durante el primer año de ejecución del proyecto.  Entrega de los siguientes informes: a)informe final de la evaluación costo-beneficio (09/ 2012); b) informe final con retroalimentación de la contraparte (12/2012). | Entrega de los siguientes informes: a) informe final de evaluación del programa nacional de desarrollo de proveedores de la SE (30/08/2012)  b) documento de recomendaciones de política pública para la industria maquiladora; c) documento de análisis de la población objetivo del programa. | Aplicación de la metodología de desarrollo de proveedores del PNUD en 130 empresas (100 con CFE) de las 180 contempladas en el Prodoc  Se aplicó la metodología para la implementación de sistemas de gestión y certificación para 75 empresas.  Lanzamiento del sistema informático del proyecto para controlar y administrar más de 250 empresas y más de 40 consultores en más de 15 ciudades del país.  Capacitación en sitio del los colegas del PDP de Honduras y se logró la transferencia de la metodología de desarrollo de proveedores al PNUD Honduras. | En este apartado, y dado que los productos fueron varios, cabe resaltar la entrega de los siguientes informes: a) Evaluación del desempeño integral de los programas (29/07/2011); b) Documento de recomendaciones para propuestas de políticas pública (19/08/2011); c) Documento de Informe Final (26/08/2011); d) Informe Final del segundo levantamiento (30/12/2012).  Creación del Índice de Empoderamiento.  Insumos para cuadernos de trabajo sobre Género y Desarrollo, y la publicación: Género y Desarrollo. Investigación para la igualdad de las mujeres.  Se diseñaron dos sitios web: padrones e inprogob, que integran información sobre los beneficiarios de gobierno.  Reportes e informes ejecutivos complementarios para la toma de decisiones solicitados por INMUJERES. |
| Actividades | Identificación de necesidades de mercado de las empresas tractoras.  Elaboración del mapa estratégico del proyecto.  Selección de empresas proveedoras bajo criterios establecidos por CEMUE-PyaPyme.  Difusión de la necesidad de certificación dirigida a las Pymes a cargo de PNUD y FEMIA.  Selección de consultores que acompañaron el proceso de preparación y certificación de las empresas Pymes. A cargo de PNUD.  Convenios con empresas certificadoras. A cargo de PNUD.  Certificaciones de procesos. | Gestión del proyecto: trámites administrativos; entrega de informes, estudios y reportes y formación del equipo. Se hizo en tiempo y forma. A cargo del Observatorio de Competitividad de las Cadenas de Valor (OCAV).  Elaboración de cuestionario acorde con FONAES a través de juntas con los expertos.  Definición de los encuestadores.  Definición de metodología.  Implementación de la asistencia técnica: levantamiento en campo de la encuesta nacional de evaluación costo-beneficio.  Elaboración de análisis de estudio de costo beneficio. | Gestión del proyecto: trámites administrativos; entrega de informes, estudios y reportes y formación del equipo. Se hizo en tiempo y forma. A cargo del Observatorio de Competitividad de las Cadenas de Valor (OCAV).  Implementación de la asistencia técnica para el fortalecimiento de la proveeduría nacional: a) propuesta metodológica b) metodología de evaluación; c) modelo de evaluación; d) marco muestral; e) diseño del cuestionario y logística de la encuesta; f) elaboración de informes sobre industria maquiladora internacional y nacional y la evaluación final del programa así como la estrategia de política pública. A cargo del OCAV.  Reuniones con diferentes tipos de actores en la industria maquiladora.  La administración de los recursos estuvo a cargo de la Cámara Nacional de la Industria del Calzado (CANAICAL). | Firmar convenios.  Conformación del equipo de Monitoreo Central.  Gestionar cédulas para la obtención de recursos del fondo Pyme.  Operar las cédulas para aplicar la metodología de desarrollo de proveedores a pymes y el seguimiento de indicadores.  Licitación.  Aplicar metodología.  Realizar consultoría.  Gestionar cobranza.  Participar en Decisiones.  Operar Sistema. | Gestión del proyecto: trámites administrativos; entrega de informes, estudios y reportes y formación del equipo. Se hizo en tiempo y forma a cargo del OCAV.  Implementación de la asistencia técnica: documento de justificación de programas elegidos; plan de trabajo; elaboración de cuestionario acorde a los requerimientos de INMUJERES; documento de marco muestral; documento de meta-análisis de evaluaciones; levantamiento de información cuantitativa y cualitativa; construcción de una matriz de indicadores socioeconómicos.  Evaluación integral del desempeño de los programas, y recomendaciones para propuestas de política pública.  Reuniones con las contraparte para dar seguimiento a los entregables. |
| Obstáculos y riesgos. | Primera fase del Proyecto financiada por CEMUE.  Dificultad para la conformación del equipo. Retraso en las contrataciones en el primer año de ejecución. (SC 50%, SSA 30%, LTA 66%).  Inicio tardío de la ejecución del proyecto.  Entorno económico desfavorable (2009-2010) a las Pymes que dificulta el aporte de su participación al proyecto.  Al inicio del proyecto, baja participación de las Pymes (2009).  La planeación inicial no contempló necesidades específicas de certificación que tuvieron que atenderse en el proceso de ejecución.  No se contó con un equipo capacitado para la elaboración y posterior transferencia del modelo tecnológico planteado en el Prodoc.  Segunda Fase del Proyecto  Tiempo de procesamiento de licitaciones demasiado largo.  Desconocimiento por parte de las Pymes de la necesidad de contar con certificaciones.  La ventana de ejecución del proyecto muy corta. | En la etapa de planeación hubo dificultades para conciliar los objetivos de PNUD y los intereses de FONAES.  Las reglas de implementación de un proyecto por parte de PNUD no se adaptan fácilmente a la legislación local que rige el desempeño de los organismos públicos, lo que dificulta la colaboración con PNUD.  Falta de coordinación en las representaciones al interior de la contraparte.  Retraso en la entrega de informes por dificultad de obtener la información oportuna de la contraparte.  Falta de definición de los TDRs de manera precisa en la planeación del proyecto.  Dificultad para la conformación de la estructura profesional, particularmente los encuestadores (R: falta de metodología de focalización). | Falta de planeación para el levantamiento de encuestas, lo que requirió hasta dos visitas.  Para tener un panorama claro de la industria maquiladora se requirió de reuniones con diferentes involucrados.  En el informe anual y en los trimestrales se repite la misma información con respecto a los riesgos.  De 130 empresas participantes en el PDP en el último ejercicio del PDP, solo se cuenta con 5 informes estandarizados, debido a que los consultores no utilizaron la misma metodología y sólo 30 quieren continuar con el programa argumentando que el retorno de valor estuvo muy por debajo de las expectativas.  Falta de seguimiento y comunicación con las empresas.  No existe un plan estratégico para el desarrollo de sectores potenciales.  El Pacto Mundial que promueve la responsabilidad social de las empresas tractoras dejó de operar en México.  Falta de emprendurismo en las Pymes. | Retraso en la ejecución de la cédula 362 (aplicación de la metodología) por parte del Equipo de Monitoreo Central.  Las metas y especificaciones originales del proyecto, a raíz de una planeación inadecuada, resultaron en un nivel de estrés muy alto para los integrantes del equipo en el primer año de ejecución. Por lo que se tuvo que redefinir tareas y procesos.  La baja eficacia de la supervisión de los resultados pone en riesgo la ejecución del proyecto.  Capacidad financiera limitada de algunas Pymes para cumplir la meta de adhesión de empresas.  Problema de flujo de fondos de la cédula 892 de la SE a PNUD, lo que puso en riesgo los tiempos de ejecución del proyecto en 2012 (R: capacitación de consultores, regionalización y descentralización).  Los consultores no aplicaban la metodología de desarrollo de proveedores por lo que hubo necesidad de capacitarlos y mejorar la supervisión.  Inconformidad del PNUD-Honduras ante la transferencia del Sistema de Gestión Electrónica, lo que puso en riesgo el prestigio del proyecto y del PNUD-México. | Retraso para reunir la información de los beneficiarios por parte de las dependencias evaluadas.  Proceso de contratación retrasaron la ejecución del proyecto.  Las actividades y estudios complementarios solicitados, en el camino, por INMUJERES también modificaron el cronograma. |
| Recursos | El período de ejecución del proyecto fue del 1/06/2009 al 31/03/2013. En la Fase I, el proyecto duró 3 años.    El recurso financiero fue provisto por CEMUE/PIAPyme (70%) y las empresas beneficiarias (30%). Para la primera fase del proyecto fue de US$ 2,187,976.  El recurso financiero para la Fase II del proyecto fue aportado por FAM. No queda claro el monto de la aportación en los informes trimestrales. | El período de ejecución del proyecto 01/07/2011 a 31/12/2012.  El recurso financiero fue provisto por FONAES.  Presupuesto: UD$ 358, 050.80 | El período de ejecución del proyecto fue de 19/11/2011 al 31/12/2012.  Fuente principal de financiamiento: SE  Presupuesto: US$ 469,141.30 | El período de ejecución del proyecto, en su Fase I fue de 01/10/2010 al 30/06/2012. Extendiéndose a una Fase II al 30/06/2013.  Fuente principal de financiamiento de acuerdo al Prodoc: SE fondo Pyme; Sector Privado y PNUD-Honduras.  Presupuesto del Prodoc: US$ 2,909,656. | El período de ejecución del proyecto fue de 01/07/2010 al 31/12/2012.  Fuente principal de financiamiento: INMUJERES.  Presupuesto inicial: US$ 853,762 (Prodoc); presupuesto final US$ 939, 672.65 (tercer Informe trimestral 2012). |
| Apropiación | Este proyecto se vincula de manera general con el Eje 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Economía competitiva y generadora de empleos. De manera particular está vinculado con el Programa de Desarrollo de Proveedores de la Secretaría de Economía. | Este proyecto se vincula a la Ley General de Desarrollo Social que establece la obligatoriedad de revisar periódicamente los resultados de programas encaminados al desarrollo social y en base a ello el Programa Anual de Evaluación 2010 requiere la evaluación específica del costo-efectividad del programa de FONAES. | Este proyecto se vincula con el programa de la SE de Tractoras y de Desarrollo de Proveedoras para elevar la competitividad de las MiPymes y que se integren a las cadenas de valor. | Este proyecto se vincula de manera general con el Eje 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Economía competitiva y generadora de empleos. De manera particular está vinculado con el Programa de Desarrollo de Proveedores de la Secretaría de Economía. | Este proyecto se vincula con el cumplimiento establecido en el Programa Anual de Evaluación (PAE 2009, SHCP-SFP-CONEVAL) que requirió a INMUJERES la coordinación de una evaluación estratégica sobre la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas de vivienda, salud, trabajo y proyectos productivos. |
| Status de implementación | Al 31/12/2012, el proyecto todavía se encontraba en ejecución en su segunda fase. La primera fue concluida en tiempo 1/06/2011. | En ejecución de acuerdo al informe anual 31/12/2012. | Finalizado al 31/12/2012. | En ejecución. | Finalizado al  31/12/2012. |
| Adaptación | El proyecto sufre un efecto evolutivo en función:  a) de las necesidades de certificación demandadas por las empresas tractoras; b) de posibilidades identificadas por FEMIA para trabajar en áreas como validación, capacitación, asistencia técnica entre otras. | El proyecto sufre un proceso evolutivo en función de las necesidades de la contraparte, que requirió un análisis complementario al planteado originalmente. | No se registran cambios sustanciales en la ejecución del proyecto con respecto a la programación original. | En el segundo trimestre de 2012 cambia la visión del proyecto para mejorar el esquema de intervención y administración. Se lleva a cabo capacitación a los consultores en el uso de las herramientas la metodología para el desarrollo de proveedores. También se creó un modelo para el control regional del proyecto.  El PDP busca transformarse de un ente ejecutor a un actor relevante que incida en las políticas públicas a través de las líneas de base. | El proyecto extendió su duración en un año debido, principalmente, a los productos complementarios solicitados por la contraparte. Asimismo, se observa un cambio en torno al resultado deseado en base al CPD del Prodoc a los informes posteriores. |
| Evaluabilidad | Informes anuales 2009, 2010, 2011 y 2012. Cuatro informes trimestrales del 2012.  Informes escuetos que dificultan la evaluación. No se cuenta con un reporte detallado de impactos del proyecto por variables específicas (ventas, empleo, integración nacional) ni con el estudio de la demanda de proveeduría por parte de las empresas tractoras seleccionadas. | Informes anuales 2011, 2012.  Cuatro informes trimestrales de 2012.  Informe de evaluación final realizado por el OCAV. | Informe anual de 2011 y tres informes trimestrales en 2012.  Informe de evaluación final realizado por el OCAV.  Informes escuetos, repetitivos y uno de ellos incompleto. | Informes anuales 2011 y 2012.  Cuatro informes trimestrales de 2012.  Informes escuetos, poco claros y repetitivos. | Informes anuales 2010 y 2011.  Tres informes trimestrales de 2012.  Documento de “Resultados de la Evaluación Estratégica con perspectiva de Género de los Programas de Empleo y Proyectos Productivos” realizado por OCAV. |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Proyectos/Aspectos | Programa para el Desarrollo de Proveedores | Fortalecimiento de la proveeduría nacional con base en la metodología del desarrollo de proveedores | Establecimiento de un padrón de las mipymes intervenidas | Evaluación del impacto del Programa de Desarrollo de Proveedores sobre la creación y conservación del empleo | Evaluación del impacto territorial del Programa de Desarrollo de Proveedores |
| Demandas | Fortalecer la competitividad de las cadenas productivas conformadas por las empresas tractoras y las mipymes proveedoras de ellas  Contribuir a la reducción de la pobreza mediante la creación y el mantenimiento de empleos dignos | Participación en la estrategia para el fortalecimiento de loas empresas tractoras de la Secretaría de Economía  Formación de personal altamente capacitado para formular los programas de intervención en los encadenamientos productivos  Incorporación de actores institucionales como el Consejo Ejectuvo de Empresas Globales y la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción a la estrategia para el desarrollo de proveedores | Definición de indicadores básicos para evaluar el impacto de la metodología de desarrollo de proveedores  Generación de información básica sobre las mipymes intervenidas | Participación de 34 empresas tractoras  Intervención en 175 mipymes  Generación de 267 empleos, de los cuales el 68% correspondió a 26 las mipymes  Conservación de un total de 8317 empleos, sin que alguna mimpyme intervenida haya informado sobre pérdidas de empleos | Intervenciones en 18 de las 32 entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos  Concentración de la generación de empleos en 8 entidades federativas, siendo casi todas ellas de las más industrializadas |
| Beneficiarios | Directos:  Las empresas tractoras seleccionadas por el PDP-PNUD  Las mipymes intervenidas  Los empleados de las mypimes intervenidas  Indirectos:  Consejo Ejecuctivo de Empresas Globales  Gobiernos estatales y municipales | Directos:  Secretaría de Economía  Grupo de 28 consultores, constituido por 19 hombres, 8 mujeres y una persona no definida  Indirectos:  Staf del PDP-PNUD | Directos:  Staf del PDP-PNUD  Indirectos:  Secretaría de Economía  Consejo Ejecutivo de Empresas Globales  Todos los actores institucionales participantes en el programa | Directos:  Empresas tractoras participantes  Mipymes intervenidas  Empleados recién incorporados a las mipymes  Empleados que conservaron sus empleos  Indirectos:  Las cadenas productivas integradas por las empresas tractoras y las mipymes intervenidas  Las familias de los empleados de las mipymes intervenidas | Directos:  Las cadenas productivas integradas por las empresas tractoras y las mipymes intervenidas  Las economías locales  Las autoridades municipales  Indirectos:  Las economías estatales  Las autoridades estatales |
| Alcance | En el ámbito nacional:  La Secretaría de Economía  El PDP-PNUD  Las 34 empresas tractoras participantes | En el ámbito nacional:  El Consejo Ejectuivo de Empresas Globales  La CANACINTRA | En el ámbito local:  Las economías locales y estatales | En el ámbito local:  La mypimes intervenidas  Las economías municipales | En el ámbito estatal:  Las economías estatales y/o regionales |
| Resultados y productos | Desarrollo de un know how por parte de los consultores y del staf del PDP-PNUD | Intervención en 175 mipymes participantes en 34 cadenas productivas,  con una alta efectividad | Definición de una bateria de indicadores básicos sobre las principales características de las mipymes intervenidas, pero necesarios para definir nuevos indicadores con un mayor alcance económico y social | Creación de empleos sobre la base de una tasa neta muy superior a la del crecimiento de la ocupación nacional  Mantenimiento del empleo con una tasa del 100% | Concentración de las intervenciones en 3 entidades federativas  Concentracion de la generacion de empleos en 8 entidades federativas |
| Obstáculos y riesgos | Disposición ocasionalmente tardía de los recursos del fondo PyMEs de la Secretaría de Economía  Contexto económico desfavorable para la creación y el mantenimiento de los empleos | Participación poco activa del Consejo Ejecutivo de Empresas Globales  Participación indefinida de la CANACINTRA  Selección de encadenamientos productivos muy pequeños | Dificultad para obtener información considerada confidencial por las empresas (ventas o contenido nacional de sus productos)  No participación de autoridades municipales y/o estatales  Inexistencia de un tamaño mínimo de encadenamiento productivo que permita una mayor eficacia en la generación de empleos | Contexto económico global y nacional desfavorable  Ausencia de políticas públicas de desarrollo industrial  Concentración de las intervenciones del PDP-PNUD en el sector industrial, descuidando los otros sectores productivos | Concentración de las intervenciones en las entidades federativos con mayor grado de industrialización, desatendiendo el desarrollo de las entidades más atrasadas |
| Recursos | Provenientes esencialente de la Secretaría de Economía y instancias como el Consejo Ejectuvio de Empresas Globales | Ausencia de recursos provenientes de las empresas tractoras |  |  | Ausencia de recursos provenientes de los gobiernos municipales o estatales |
| Apropiación | El PDP se vincula directamente con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y con el Programa de Empresas Tractoras de la Secretaría de Economía  El PDP cumple con los objetivos UNDAF sobre la creación y el mantenimiento de empleos dignos, vinculados a encadenamientos productivos sostenibles | El CEEG ha participado como un actor central en la puesta en práctica del PDP  Las mipymes también han desempeñado un papel central |  | El PDP se vincula directamente con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y con el Programa de Empresas Tractoras de la Secretaría de Economía  El PDP cumple con los objetivos UNDAF sobre la creación y el mantenimiento de empleos dignos, vinculados a encadenamientos productivos sostenibles | El PDP esta vinculado con los planes estatales de desarrollo |
| Estatus actual | Los tres componentes del PDP han concluido satisfactoriamente | Los representantes institucionales o de empresas tractoras han mostrado gran satisfacción con los resultados alcanzados así como disposición para colaborar con la redefinición del PDP | El staf del PDP-PNUD esta en una fase de evaluación de la batería de indicadores y en la definición de otros nuevos que permitan dar una mayor proyección al programa y evaluar de manera más detallada sus efectos | El PDP ha contribuido a la estabilidad económica de las empresas tractoras, de las mipymes intervenidas, de las familias de los empleados y de las economías locales | El impacto del PDP sobre la estabilidad de las economías estatales ha sido positivo |
| Adaptación | El PDP ha debido adaptarse a las condiciones establecidas por la dinámica de la Secretaria de Economía y por las empresas tractoras participantes; no obstante, ha cumplido tanto con los objetivos, como con los calendarios establecidos |  | Debido al contexto general desfavorable y a las reticencias de las mipymes para proporcionar información considerada sensible, el PDP se ha limitado a recabar información sobre los aspectos más esenciales: la creación y la conservación del empleo |  | El grupo de consultores del PDP ha sabido adaptarse a las condiciones imperantes en cada entidad federativa, mostrando una gran iniciativa |
| Evaluaciones | Informes anuales de 2011 y 2012  Informes trimestrales de 2011 |  |  |  |  |

|  |  |
| --- | --- |
| Proyectos/Aspectos | Proyecto de Asistencia Técnica para la Preparación e Instrumentación de los Proyectos Integrales del Programa de Desarrollo Sustentable del Sur-Sureste, en el marco del Plan Puebla Panamá |
| Demanda | Primera etapa:  Apoyar esfuerzos de cooperación internacional de México en el marco del Plan Puebla-Panamá  Desarrollar estudios de factibilidad en el marco del PPP  Diseñar mecanismos de financiamiento para los diversos proyectos  Fomentar iniciativas de planeación participativa en los estados y países involucrados  Segunda etapa:  Armonizar sistemas estadísticos en Mesoamérica para medir avances de la región hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fijados por la ONU en 2000 |
| Beneficiarios | Beneficiarios directos:  Instituciones encargadas de la elaboración y análisis de estadísticas en Mesoamérica y otros países de América Latina  Beneficiarios indirectos:  Tomadores de decisiones académicos y otros grupos interesados en utilizar indicadores para estudios comparativos o utilización de estos insumos en el diseño de políticas públicas |
| Alcance | Primera etapa:  En México, alcance estatal y regional en nueve entidades federativas del Sur-Sureste. Los países mesoamericanos incluyeron a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.  Segunda etapa:  En México, alcance estatal y regional en nueve entidades federativas del Sur-Sureste. A los países incluidos en el PPP se sumaron Colombia y República Dominicana. |
| Resultados y Productos. | **Primera etapa:**  **No se dispone de elementos para evaluar resultados**  **Segunda etapa:**  **Seminario/Taller “Desarrollo de Capacidades Institucionales de los Gobiernos Mesoamericanos, para el monitoreo y evaluación del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”,** Ciudad de México, 2-4 de mayo de 2012.  Taller  de Desarrollo de las Herramientas Informáticas para la Administración la y Difusión de la Información de los ODM, San Salvador, El Salvador, 20-22 de junio de 2012.  Reuniones de trabajo sobre procesos para el monitoreo de los ODM, metodologías para el cálculo e interpretación de indicadores del Objetivo 7 e intercambio de experiencias de costeo en Costa Rica, octubre de 2012. |
| Actividades | Primera y segunda etapas:  Gestión del proyecto: trámites administrativos, contratación de personal, presupuestos, entrega de informes, estudios y reportes.  Primera etapa:  Preparación de estudios de factibilidad para proyectos integrales  Búsqueda de recursos y definición de mecanismos de financiación  Segunda etapa:  Suscripción de memoranda de entendimiento para transferencia del SIODC a los países mesoamericanos  **Celebración de seminarios y talleres orientados a la**  implementación y adaptación del Sistema de Integración y Mantenimiento en los países miembro del SICA |
| Obstáculos y riesgos. | En la primera etapa:  Dispersión de objetivos, altas expectativas y falta de suficientes recursos.  En la segunda etapa:  No adopción del sistema por parte de todos los países involucrados y posibles discrepancias estadísticas regionales.  Diferentes concepciones y estilos de cooperación internacionales entre PNUD y áreas específicas de algunas agencias financiadoras.  Cuellos de botella de carácter jurídico para suscripción de memoranda de entendimiento para la entrega del SIODM. |
| Recursos | El período de ejecución del proyecto inició el 31/12/2002 y concluirá el 31/12/2013    Los principales recursos financieros fueron provistos, en una primera etapa, por la Comisión Nacional Forestal y en la segunda etapa por la Secretaría de Relaciones Exteriores |
| Apropiación | En la primera etapa:  El alcance del proyecto es muy amplio y su evaluabilidad muy escasa, por lo cual no es posible detectar los procesos de apropiación en esta fase.  En la segunda etapa:  Adopción y adaptación del Sistema de Integración y Mantenimiento de los ODM (SIODM) en la mayor parte de los países integrantes del Proyecto Mesoamérica. |
| Status de implementación | El proyecto está vigente y concluirá el 31/12/2013. |
| Adaptación | El proyecto registra dos grandes fases:  La primera etapa abarca de 2002 a 2008, en el marco del PPP. En ella se identificó una serie de posibles proyectos y áreas de cooperación entre PNUD, México y el resto de los países mesoamericanos.  La segunda etapa inició con la el paso de PPP a PM en 2008 y se extiende hasta la fecha. Como parte de esta nueva fase, desde 2011 se ensayó una mayor focalización mediante el “Proyecto Desarrollo de Capacidades Institucionales de los Gobiernos Mesoamericanos para el Monitoreo y Evaluación del Cumplimiento de los ODM” |
| Evaluabilidad | La página web de PNUD México incluye el PRODOC de proyecto original de 2002, pero no es posible contar con informes detallados sobre su evolución e impactos, particularmente en la primera etapa.  La revisión del proyecto en 2008 que aparece en página web de PNUD México, incluye numerosas estimaciones presupuestales, pero no es muy claro a qué proyecto o proyectos se adscriben éstas.  Tampoco se logró acceder a informes *in extenso* ni a indicadores de desempeño sistemáticos en ambas fases. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| PROYECTOS/ Aspectos | Levantamiento de Información y Evaluación de los Programas de Trabajo, Proyectos Productivos y de Enfoque Social, desde una Perspectiva de Género. | Cooperación para desarrollar herramientas de focalización y para medir y dar seguimiento al grado de inseguridad alimentaria en la población beneficiaria de la EIASA. |
| **Demanda** | * El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) requiere promover la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas de vivienda, salud, trabajo y proyectos productivos del gobierno federal. * El proyecto tiene como objetivo, realizar un análisis cuantitativo y cualitativo con enfoque de género, mediante el levantamiento de información a partir de encuestas y entrevistas, sobre cobertura y eficiencia de los programas productivos y de empleo de la Administración Pública Federal. * Dar cumplimiento a lo establecido por el Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2009 (PAE 2009) | * Apoyar a la ciudadanía de escasos recursos y/o que presenten problemáticas que les impidan obtener los satisfactores en alimentación * Estandarizar una encuesta que mida el grado de inseguridad alimentaria. * Diseñar un sistema de captura y análisis de información y una metodología de focalización de los programas alimentarios de la EIASA |
| **Beneficiarios** | * Mujeres y Hombres beneficiarios de programas sociales * Instituciones Federales ejecutaras de programas sociales * Estados y Regiones donde se aplican los programas sociales evaluados. | * Mujeres y Hombres en condiciones de vulnerabilidad y desempleo * El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia |
| **Alcance** | * Evaluar 11 programas de trabajo y proyectos productivos:  1. Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) 2. Programa Nacional de Financiamiento el Microempresario (PRONAFIM) 3. Programa de Organización Productiva para las Mujeres Indígenas (POPMI) 4. Programa de Apoyo al Empleo (PAE) 5. Programa de Empleo Temporal (PET\_SCT\_SEDESOL) 6. Programa de Opciones Productivas 7. Programa de Soporte al Sector Agropecuario 8. Programa de las Mujeres en el Sector Agrario (PROMUSAG) 9. Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios. 10. Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) 11. Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (Proárbol) | * Estandarizar y sistematizar una encuesta a nivel regional y local, que permita medir el grado de inseguridad alimentaria y diseñar un sistema de captura y análisis de información |
| **Resultados y Productos** | * Documento metodológicos * Encuesta * Documento de recomendaciones para propuestas de política pública * Documento de evaluación final. | * Tres productos principales:   + Diagnóstico de productos y servicios que ofrece el DIF a nivel nacional, estatal y municipal   + Estrategia de focalización y metodología para el autodiagnóstico de los DIF estatales y municipales   + Software para la sistematización de información * Análisis estadístico; metodologías de resultados; prototipo del Sistema de Información; grupos de alimentos observados en la encuesta; conclusiones * Encuesta y reporte de cambios; metodología para la focalización; indicadores; presentación en power point y taller con representantes nacionales y estatales * Revisión del prototipo del SIIA * Informe final * Capacitación a los SEDIF |
| **Actividades** | * El proyecto se dividió en dos fases: * La primera fase se realizó en el 2010, en ella se realizaron las siguientes actividades: documento de justificación para la selección del programas; plan de trabajo operativo; documento de reporte parcial de la fase de levantamiento de información y documento metodológico para la construcción de una matriz de indicadores socioeconómicos. * La segunda fase se realizo en el 2011, en ella se realizaron las siguientes actividades: documento de plan de trabajo operativo del segundo levantamiento y evaluación de información cuantitativa; documento de reporte final de la segunda fase de levantamiento de información y documento de evaluación de seguimiento a la población analizada. | * Plan de trabajo y presentación del prototipo del Sistema de Inseguridad Alimentaria (SIIA) a partir de la información y del tipo de cruces que se deben realizar * Análisis estadístico del levantamiento realizado en el proyecto piloto para el uso de la encuesta para medir el grado de inseguridad alimentaria, que incluyó metodología, resultados, interpretación y análisis de resultados y conclusiones * Descripción de las tendencias de consumo de alimentos y grupos de alimentos observadas en los hogares encuestados, de acuerdo con los diferentes grados de inseguridad alimentaria, y reporte de las principales diferencias encontradas entre regiones. * Conclusiones obtenidas en la reunión con los Sistemas Estatales DIF (SEDIF) que llevaron a cabo la prueba piloto * Encuesta estandarizada y reporte de los cambios * Propuesta de metodología para la focalización * Propuesta de indicadores para medir la eficiencia del gasto para el logro del objetivo de los programas de la EIASA y al menos un indicador para medir el resultado de los mismos * Diseño y desarrollo del SIIA * Capacitación a los SEDIF * Adecuación final a los entregables y entrega del reporte final |
| **Obstáculos y riesgos** | * Financiero: problemas al no concretarse los compromisos de asignación de fondos de las contrapartes, en la medida que son recursos necesarios para el logro de los objetivos y resultados del proyecto * Político: falta de voluntad política de las instancias que participen en el logro de los objetivos y resultado del proyecto * Estratégico: falta de apropiación de las recomendaciones del proyecto por actores privados y públicos * Operativo: dificultad para la conformación de la estructura profesional. | * Financiero: no asignación de fondos de la contraparte, en los plazos acordados * Político: falta de voluntad política para el logro de los objetivos * Estratégico: falta de apropiación de las recomendaciones del proyecto por actores relevantes * Operativo: dificultad para la conformación de la estructura profesional. |
| **Recursos** | * El costo total del proyecto fue de $10,953,527 pesos | * El costo total del proyecto fue de $2,015,660 pesos |
| **Apropiación** | * La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la contraparte oficial entre el gobierno de México y el PNUD por disposiciones del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, sus responsabilidades son: a) formalizar la aprobación de los documentos de proyectos de cooperación; b) de ser necesario, solicitará por escrito el PNUD informes de la situación de los proyectos; c) aprobar el plan de auditorías; d) participar, de ser conveniente, en el comité directivo del proyecto; formar parte tripartita o en cualquier sesión de seguimiento o reorientación. * El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), es la agencia en la implementación responsable de apoyar al Coordinador(a) del proyecto y al Comité Directivo en la gestión de los recursos del proyecto, sus responsabilidades son: a) realizar las aportaciones financieras; b) designar a la o el representante que fungirá como enlace permanente entre el PNUD, la SRE, para asegurar los insumos necesarios; c) proporcionar la capacidad técnica y administrativa para el desarrollo del proyecto; d) verificar la planificación y avance de las actividades del proyecto y e) aprobar el contenido de los productos * El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tiene como mandato promover el desarrollo de los países y vincularlos con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a sus pueblos a forjar una vida mejor, sus responsabilidades fueron: a) dar asesoría sustantiva y operativa; b) administrar los recursos financieros; c) asesorar el proyecto en la toma de decisiones gerenciales; d) supervisar y dar seguimiento a cada una de las actividades del proyecto; e) considerar la red de contactos nacionales e internacionales a favor de las actividades del proyecto; f) contratar, las evaluaciones y auditorías externas; g) asesorar técnicamente al proyecto para que éste incluya de forma transversal la equidad de género. | * La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la contraparte oficial entre el gobierno de México y el PNUD por disposiciones del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, sus responsabilidades son: a) formalizar la aprobación de los documentos de proyectos de cooperación; b) de ser necesario, solicitará por escrito el PNUD informes de la situación de los proyectos; c) aprobar el plan de auditorías; d) participar, de ser conveniente, en el comité directivo del proyecto; formar parte tripartita o en cualquier sesión de seguimiento o reorientación. * El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), es la institución encargada de la responsabilidad total del proyecto, así como de garantizar el éxito en la gestión de éste, sus responsabilidades son: a) vigilar que se cumplan los resultados planificados del proyecto; b) designar a la o el representante que fungirá como enlace permanente entre el PNUD, la SRE, para asegurar los insumos necesarios; c) designar, mediante carta dirigida al PNUD, el nombre y función de la(s) persona(s) autorizada(s) para firmar, en nombre del Asociado en la Implementación, las Revisiones Presupuestarias del proyecto d) formar parte de la junta de proyecto * El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tiene como mandato promover el desarrollo de los países y vincularlos con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a sus pueblos a forjar una vida mejor, sus responsabilidades fueron: a) dar asesoría sustantiva y operativa; b) administrar los recursos financieros; c) asesorar el proyecto en la toma de decisiones gerenciales; d) supervisar y dar seguimiento a cada una de las actividades del proyecto; e) considerar la red de contactos nacionales e internacionales a favor de las actividades del proyecto; f) contratar, las evaluaciones y auditorías externas; g) asesorar técnicamente al proyecto para que éste incluya de forma transversal la equidad de género. |
| **Status de implementación** | * El periodo de vida del proyecto comprendió de julio 2010 a mayo 2011. El proyecto ya fue terminado | * El periodo de vida del proyecto comprendió los meses de mayo 2012 a diciembre 2012. El proyecto ya fue terminado |
| **Adaptación** | * Los trabajos del proyecto se realizaron en dos grandes momentos; la primera fase tienen que ver con la formulación de la estrategia del proyecto, el diseño de la metodología, planes de trabajo, diseño de los indicadores y el trabajo de campo (levantamiento de la información). Para la segunda fase, se realiza el trabajo de escritorio, donde se producen los documentos del estudio socioeconómico y el documento de la evaluación. | * Los trabajos del proyecto se realizaron en dos grandes momentos; la primera fase tienen que ver con la formulación de la metodología, encuesta de grupos de alimentos y el trabajo de campo. Para la segunda fase, se realiza el trabajo de escritorio, donde se producen los documentos de la focalización y el SIIA |
| **Evaluabilidad** | * Se cuenta con 3 informes trimestrales del 2012. * Se tiene el informe anual 2011 * El producto final se titula “Resultados de la Evaluación con Perspectiva de Género de los Programas de Empleo y Proyectos Productivos” | * Se cuenta con el informe de las actividades * Se tienen los documentos terminados |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Proyectos/Aspectos | [Inundaciones en Tabasco 2009, Institucionalización de la Prevención en las tareas de Recuperación](http://www.undp.org.mx/spip.php?page=proyecto&id_article=1298) | [Recuperación Temprana de Emergencias Climáticas en el Sur-Sureste de México](http://www.undp.org.mx/spip.php?page=proyecto&id_article=1283) | [Manejo Integral de Riesgos de Desastre en el Sureste de México](http://www.undp.org.mx/spip.php?page=proyecto&id_article=816) |
| Demanda | Obtener y sistematizar información en torno a los efectos del cambio climático en Tabasco  Institucionalizar los programas del Plan Maestro Estatal de Protección Civil  Fomentar la cooperación y coordinación entre los tres niveles de gobierno | Fortalecer las capacidades locales para la prevención de desastres naturales  Fortalecer los mecanismos de diálogo entre diferentes actores políticos y sociales, a efecto de fortalecer capacidades locales en los estados del Sur-Sureste afectados por los desastres naturales de 2007 (huracán *Dean* e inundaciones en la cuenca Grijalva-Usumacinta-Carrizales).  Elaborar un Atlas de Riesgos | Diseñar estrategias para reducir los riesgos de desastres en zonas de alta vulnerabilidad en los Estados del Sur-Sureste de México  Fortalecer las capacidades locales e institucionales para la prevención, preparación, respuesta y resiliencia ante los desastres  Fomentar enfoques transversales de equidad de género e interculturalidad |
| Beneficiarios | Beneficiarios directos:  Autoridades de protección civil del gobierno del Estado y los gobiernos municipales de Tabasco  Beneficiarios indirectos:  Habitantes del estado de Tabasco que residen en localidades de alta vulnerabilidad a las inundaciones | Beneficiarios directos:  Municipios y estados del Sur-Sureste de México  OSCs, grupos de base, universidades y empresas interesados en el manejo de desastres  Grupos económicos vulnerables ante riesgos naturales, en los siguientes sectores: pesca, turismo, agricultura, apicultura, pequeña ganadería y apicultura de traspatio, artesanía y acuacultura.  Beneficiarios indirectos:  Población no incluida en los sectores anteriores que habita en las áreas donde se desarrolla el proyecto. | Beneficiarios directos:  Municipios y microrregiones en siete estados del Sur-Sureste de México  Beneficiarios indirectos:  Población que habita las comunidades, microrregiones y municipios donde se desarrolla el proyecto |
| Alcance | Municipal y estatal, concentrado en Tabasco | Comunitario, municipal, micro regional, estatal y macro regional. Abarca los estados de Chiapas, Tabasco y Quintana Roo y, en menor medida, Oaxaca y Puebla. | Comunitario, municipal, micro regional, estatal y macro regional (Siete entidades federativas del Sur-Sureste de México: Yucatán, Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Oaxaca, Puebla y Tabasco) |
| Resultados y Productos. | Elaboración del Plan Maestro de Protección Civil de Tabasco  No existe información para consignar otros resultados y productos | Apoyo en el diseño de los Planes de Recuperación de Chiapas y Tabasco frente a las inundaciones del 2007  Asesoría en la construcción del Plan de Preparación ante Contingencias Hidrometeorológicas del estado de Chiapas  Asesoría en la creación del Plan Maestro de Prevención, Protección Civil y Recuperación del estado de Tabasco. | Cursos de participación y diplomados para formación  de expertos locales en comunidades y municipios  Reuniones anuales con encargados estatales y municipales de protección civil  Establecimiento de una página de internet para dotar de información cotidiana a comunidades y microrregiones  Asistencia para la elaboración de planes de contingencias  en 534 comunidades y 132 organizaciones de diversos  tipos y universidades (hasta 2009)  Municipios como San Felipe (Yucatán) y Calakmul (Campeche) donde se habían aplicado los protocolos de manejo de desastres registraron daños mucho menores a otros municipios afectados tras el paso de los huracanes *Wilma* (2005) y *Dean* (2007). |
| Actividades | Gestión del proyecto: trámites administrativos, presupuestos, entrega de informes, estudios y reportes.  Acopio de información y consolidación de pronósticos sobre los efectos del Cambio Climático en Tabasco  Actualización del programa estatal de preparación y respuesta ante inundaciones  Asesoría y capacitación para la elaboración e Institucionalización de los programas del Plan Maestro de Protección Civil  Coordinación con otros niveles de gobierno, el particular el federal  Formación teórico-práctica de funcionarios estatales y municipales para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres en Tabasco | Gestión del proyecto: trámites administrativos, presupuestos, entrega de informes, estudios y reportes.  Formación de un equipo de trabajo  Coordinación de actividades en conjunto con responsables municipales, microrregionales y estatales.  Elaboración de planes de recuperación y contingencias en 40 municipios de los cinco estados incluidos en el proyecto.  Visibilización del trabajo conjunto con otras agencias del SNU, el gobierno de España, empresas, OSCs y gobiernos locales participantes. | Gestión del proyecto: obtención de recursos, trámites administrativos; entrega de informes, estudios y reportes.  Formación de comités comunitarios de protección civil.  Impartición de cursos de capacitación en las comunidades involucradas.  Diseño de una metodología adaptada para la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN)  Coordinación y negociación de estrategias de protección civil con gobiernos municipales, estatales y federal.  Establecimiento y continuidad de una mesa de diálogo con OSCs  Construcción y actualización frecuente de página web del PMR.  Publicación de libros como *Transformar la gestión local del riesgo*, editado por el Centro Regional de América Latina y el Caribe de PNUD |
| Obstáculos y riesgos. | No existe información suficiente para consignarlos | Falta de coordinación con algunos gobiernos municipales.  Diferencias de visión en torno al manejo de desastres con áreas de protección civil de algunos gobiernos municipales y estatales | Insuficiencia de indicadores que permitan aislar el impacto específico del PMR en el manejo de desastres naturales  No existen suficientes documentos públicos que permitan una evaluabilidad continua del proyecto  Ocasionalmente, falta de seguimiento y comunicación con socios de cooperación en los gobiernos estatales y federal.  Escasa atención a prevención, manejo y recuperación frente a desastres antropogénicos.  Ocasionales resistencias de las áreas de protección civil, especialmente en Estados y municipios. |
| Recursos | El período de ejecución del proyecto fue del 01/01/2010 al 30/09/2011    El recurso financiero fue provisto por el Bureau of Crisis Prevention and Recovery del PNUD. US$ 56,700. | El período de ejecución del proyecto fue del 11/09/2008 al 30/06/2011  La principal fuente de financiamiento fue la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)  Presupuesto: US$ 497,000 | El período de ejecución del proyecto ha abarcado del 01/12/2002 - 31/12/2012. Al momento de elaborar la presente evaluación el PMR se mantenía vigente  Fuente principal de financiamiento:  Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)  Presupuesto: US$ 4,953,897 |
| Apropiación | Plan Maestro de Protección Civil de Tabasco, elaborado y presentado el 1 de agosto de 2011. | Documentos y estrategias elaborados como resultado del proyecto:  Plan de Preparación ante Contingencias Hidrometeorológicas de de Chiapas  Impacto en el Plan Maestro de Prevención, Protección Civil y Recuperación del estado de Tabasco. | La visión del PNUD sobre el manejo de desastres fue incorporada, de manera explícita, en el diseño del *Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012*, así como en la transversalización de acciones en esta materia dentro de los planes sectoriales de la administración pública federal.  La Ley de Protección Civil para el manejo Integral de Riesgos de Desastres del estado de Chiapas, publicada el 30 de marzo de 2011, retoma muchas premisas del PMR.  Experiencias de apropiación por parte de comunidades y gobiernos municipales. |
| Status de implementación | El proyecto concluyó el 30/09/2011. | El proyecto concluyó el 30/06/2011. | Vigente, en principio hasta el 31/12/2013. |
| Adaptación | En los dos años de duración del proyecto no se advirtieron cambios sustanciales con respecto a la programación original. | No se advierten cambios sustanciales con respecto a la programación original a lo largo de los casi tres años que se prologó el proyecto | El proyecto registra dos grandes fases:  La primera etapa, como proyecto piloto abarca de 2002 a 2008; en ella se identifican las primeras microrregiones y se ponen en marcha los primeros proyectos de capacitación.  La segunda etapa inicia con la revisión sustancial del proyecto en 2008 y se extiende hasta la fecha. En esta etapa se perfeccionan las metodologías, se amplían los cursos de capacitación, se incorporan nuevos municipios y microrregiones, se trabaja en siete entidades federativas, se diversifica el espectro de socios de cooperación y se afianzan los componentes de género y etnia. |
| Evaluabilidad | Muy escasa. La página web de PNUD México incluye el Prodoc del proyecto, pero no es posible accesar a informes detallados sobre su evolución e impactos. | Más allá del PRODOC, no se dispone de documentos que permitan una evaluación a fondo. | PRODOC 2002  PRODOC 2008  Documento “Transformar la gestión local del riesgo”, publicado por el Centro Regional de América Latina y el Caribe de PNUD |

1. Véanse: los perfiles nacionales en: http://www3.weforum.org/docs/CSI/2012-13/GCR\_CountryHighlights\_2012-13.pdf [↑](#footnote-ref-1)
2. El índice de marginación es una medida resumen de 9 indicadores socioeconómicos: porcentaje de población de 15 años o más analfabeta, porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa, porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado, porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada, porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento, porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra, porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes y porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos. [↑](#footnote-ref-2)
3. El índice de Rezago Social es una medida que agrega variables de educación, acceso a servicios de salud, servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda de calidad, y de activos en el hogar. No se trata de una medición de pobreza, ya que no incorpora los indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación. [↑](#footnote-ref-3)
4. De acuerdo a la nueva definición del INEGI, el sector informal incluye dos dimensiones: personas empleadas en el **sector informal** de negocios en pequeña escala, que son aquellos que no cuentan con registros contables básicos y el sector de **empleo informal** que incluye todo trabajo remunerado que no cuenta con el amparo legal o institucional. [↑](#footnote-ref-4)
5. Personas ocupadas por tamaño de empresa: pequeñas (hasta 50 personas); medianas (51 a 250 personas); Grandes (251 a 500); y Macro empresas (más de 500 personas). [↑](#footnote-ref-5)
6. El índice de salud, ISL, se mide por la proporción de la población ocupada con acceso a servicios de salud sobre la población ocupada total. El índice de educación, IEL, se mide por el número de años promedio de la población ocupada e incluye también la proporción de la población de 12-15 años ocupada sobre la población ocupada total, para obtener un indicador del empleo de la población infantil. Finalmente el índice de ingreso, IIL, se mide por el ingreso laboral percápita en PPP en dólares y el porcentaje de población ocupada con prestación laboral. [↑](#footnote-ref-6)
7. Es importante mencionar que INMUJERES solicitó a OCAV medir la complementariedad de estos 11 programas con otros 9 programas sociales, por lo que al final se evaluaron 20 programas en total. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ver: Programa de Desarrollo de Productores, disponible en: <http://www.undp.org.mx/spip.php?page=proyecto&id_article=1675> [↑](#footnote-ref-8)
9. Dada la inclusión de las microempresas en el universo de empresas proveedoras intervenidas a partir del PDP-PNUD, hemos preferido recurrir al acrónimo *mipymes* (micro, pequeñas y medianas empresas), en vez de pymes usado tradicionalmente. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ver: Programa de Desarrollo de Productores, disponible en: <http://www.undp.org.mx/spip.php?page=proyecto&id_article=1675> [↑](#footnote-ref-10)
11. Nota sobre los ajustes realizados al padrón de EPI del PDP, sobre la base de la estratificación oficial de la SE. [↑](#footnote-ref-11)
12. El remanente de las EPI (10 o 5.71%) no disponía de información suficiente para clasificarlo en alguna de las cuatro categorías de empresas. [↑](#footnote-ref-12)
13. Cabe subrayar que aunque este proyecto fue seleccionado por el equipo del PNUD para ser evaluado en profundidad en este efecto, en el PRODOC se vincula al efecto 2: Se formulan y aplican políticas para el avance hacia una economía de competitividad social. [↑](#footnote-ref-13)