

50
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

La Cooperación Técnica Internacional entre el Gobierno Mexicano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como apoyo al combate a la pobreza en México, 1992-1996.

Un análisis en torno a su contexto, negociación, ejecución, evaluación y evolución.

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
JUAN PABLO PRADO LALLANDE

ASESOR: LIC. OSCAR JAVIER MEDINA XOCHIHUA



CIUDAD UNIVERSITARIA.

1999.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

18014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“In memoriam”

A mi tatarabuelo

Francisco Díaz Covarrubias

1833-1914

Brillante astrónomo y diplomático mexicano
precursor de las relaciones entre México y Japón

PAG IN ACCION

DISCONTINUA

A mis padres Juan B. Prado Flores y Lisette Lallande de Prado:

Con profundo amor y agradecimiento.

A mis queridos hermanos:

Lisette, Miryam y Andrés

A mis abuelos:

*Dimas Prado Hernández
Ma. Elena Flores de Prado*

*Sumpter Lallande Foley ✕
Yolanda Almazán de Lallande*

Con respeto y admiración.

Al Consejero Luis García y Erdmann

*En gratitud a su amistad e instrucción
en los ámbitos personal, académico y profesional.*

A mi Tía Ma. Guadalupe Prado Flores

Siempre ejemplo de superación.

*A México, mi patria;
Nación rica y sedienta de mexicanos comprometidos con su desarrollo.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México;
Por significar un valuarte en la educación superior en México.*

*A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales;
Impulsora de la formación de profesionistas
comprometidos con el desarrollo nacional.*

*A las Instituciones que me han enseñado el valor del servicio a la comunidad:
Asociación de Scouts de México A.C.
Escuadrón SOS A.C.
Cruz Roja Mexicana.*

*Y especialmente a cada una de los millones de personas en el mundo que viven
inmersas en la pobreza, como respuesta y propuesta académica para estimular las
estrategias que promuevan el gran reto de su desarrollo.*

Agradezco al Lic. Oscar Javier Medina Xochihua por su interés, apoyo y asesoramiento durante la realización del presente trabajo.

Agradezco a los miembros del Síndico Calificador por la revisión del presente esfuerzo, así como sus interesantes observaciones al mismo:
Mtro. César Delgado Ballesteros
Mtro. Roberto Rivera Domínguez
Dr. Alejandro Carlos Uscanga Prieto
Dr. Andrés Ventosa de Campo

Agradezco a todas las personas e Instituciones que de alguna forma, contribuyeron a la realización de la presente investigación, entre las que se encuentran:

Marco Antonio Amador Cortés, Salvador Amador Cortés, Carlos Cerda, Mario Cuevas Zamora, Consuelo Dávila Pérez, Miguel Ferman Osornio, Luis García y Erdmann, Silvia Elena Giorguli, Sonia González Aguirre, Ana Hernández, Laura López, Miriam G. Medel García, Samuel Kobelkowsky, Roberto Mohar, Liliana Montes de Oca, Juan B. Prado Flores, Fernando Ramírez, Iván Roberto Sierra, Ernesto Soria Morales, Cristina Ruiz Ruiz, Héctor Uribe Cerón, Elia Villanueva y al Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos.

*“¿qué otra cosa más que la pobreza explica,
por ejemplo, los flujos migratorios tan intensos, el narcotráfico
o la consistente destrucción del medio ambiente, por mencionar
sólo algunas calamidades presentes?*

*Es la pobreza misma, me parece, la que los explica, y en la
cooperación internacional podría y debería encontrarse alguna solución para
atemperar, si no eliminar, estos problemas”*

Javier Barros Valero

Indice

Indice

Prólogo.....	i
Introducción.....	I

Capítulo I

La Cooperación Técnica Internacional como producto de la evolución de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Algunas apreciaciones históricas y conceptuales

1.1 Antecedentes y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo	
1.1.1 Antecedentes y evolución histórica de la cooperación internacional.....	1
1.1.2 La ayuda internacional.....	14
1.1.3 La asistencia técnica internacional.....	20
1.2 La cooperación internacional para el desarrollo	
1.2.1 El problema de la conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo.....	26
1.2.2 Su ubicación histórica y algunas aproximaciones para su definición.....	29
1.2.3 El financiamiento de la cooperación internacional para el desarrollo.....	38
1.2.4 Los tipos de cooperación internacional para el desarrollo.....	48
1.3 La Cooperación Técnica Internacional	
1.3.1 Algunas definiciones.....	50
1.3.2 Las modalidades de la Cooperación Técnica Internacional.....	55
1.3.3 El financiamiento de la Cooperación Técnica Internacional.....	60
1.3.4 Los actores de la Cooperación Técnica Internacional.....	62
1.3.5 La Cooperación Técnica Internacional respecto a su origen.....	63
1.3.6 La Cooperación Técnica Internacional por sus actores.....	66

Capítulo II

Marco jurídico, institucional y contexto nacional en que se sustenta la Cooperación Técnica Internacional entre el Gobierno Mexicano y el PNUD

2.1 La Cooperación Técnica entre México y el PNUD	
2.1.1 <i>La regulación de la Cooperación Técnica Internacional en México</i>	68
2.1.2 <i>El Acuerdo entre el Fondo Especial de las Naciones Unidas y el Gobierno de México sobre Asistencia del Fondo Especial</i>	73
2.1.3 <i>El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</i>	77
2.1.4 <i>Los Ciclos de Cooperación Técnica entre el Gobierno Mexicano y el PNUD</i>	88
2.2 La pobreza en los ámbitos mundial y nacional durante el periodo 1992-1996	
2.2.1 <i>Algunas definiciones de pobreza</i>	93
2.2.2 <i>Algunas mediciones de la pobreza</i>	97
2.2.3 <i>Diagnósticos de la pobreza a nivel mundial y regional</i>	99
2.2.4 <i>Diagnósticos de la pobreza en México</i>	104
2.3 Objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND) en torno al combate a la pobreza y a la cooperación internacional	
2.3.1 <i>La política social en el PND</i>	110
2.3.2 <i>La política exterior en el PND</i>	114
2.3.3 <i>La cooperación internacional en el PND</i>	116
2.4 Las acciones de combate a la pobreza mediante instancias nacionales	
2.4.1 <i>Políticas, programas y recursos nacionales para combatir la pobreza en México</i>	117
2.4.2 <i>El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)</i>	122
2.4.3 <i>Principales obstáculos y deficiencias para combatir la pobreza en México</i>	125

Capítulo III

Acciones y Evaluación del V Ciclo del Programa Nacional de México apoyado por el PNUD 1992-1996 en el combate a la pobreza

3.1 El V Ciclo del Programa Nacional de México apoyado por el PNUD 1992-1996 en cuanto al combate a la pobreza	
3.1.1 Estructura de su contenido	128
3.1.1.1 Tendencias de desarrollo, objetivos y estrategias	128
3.1.1.2 El financiamiento del V Ciclo	130
3.1.1.3 Prioridades Nacionales	132
3.1.1.4 Asuntos generales del Programa Nacional del V Ciclo	134
3.1.1.5 Difusión y Convocatoria a instituciones nacionales para participar en el Programa Nacional del V Ciclo	137
3.1.1.6 Marco Programático del área temática "Pobreza y Población"	141
3.1.1.7 Proceso de evaluación de las iniciativas de proyectos	142
3.2 Los proyectos de combate a la pobreza en el V Ciclo de Cooperación	
3.2.1 Los proyectos aprobados y apoyados	143
3.2.2 Cuadros informativos de los proyectos realizados	144
3.2.3 Consideraciones generales en torno a los proyectos de combate a la pobreza	152
3.2.4 Las modalidades de la Cooperación Técnica Internacional instrumentadas por el PNUD en los proyectos de combate a la pobreza	161
3.3 El examen final del V Ciclo	
3.3.1 Examen final de los proyectos de combate a la pobreza	166
3.3.2 Disposiciones generales referentes al examen final del V Ciclo	168
3.3.3 Cooperación Gobierno Mexicano - PNUD: ¿Continuidad del asistencialismo?	169
3.4 Perspectivas de la Cooperación Técnica Internacional entre México y el PNUD	
3.4.1 La Nota Estratégica de País 1996: Un avance entre el Gobierno Mexicano y el Sistema de las Naciones Unidas en la cooperación internacional para el desarrollo	174
3.4.2 El VI Ciclo de Cooperación entre el Gobierno Mexicano y el PNUD y sus innovaciones	178
Conclusiones y Recomendaciones	184
Bibliografía	205

Prólogo

El realizar un trabajo de la presente naturaleza corresponde a intereses académicos y personales que buscan incursionar en la relación entre las relaciones internacionales y el fomento al desarrollo humano.

Ello debido a que durante mis estudios en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (FCPyS), aprendí a encontrar en el estudio de las disciplinas sociales, un medio para estar en capacidad de analizar los fenómenos nacionales y globales que afectan a la sociedad mundial, ello con la finalidad de incursionar en investigaciones que vislumbren opciones para revertir las condiciones adversas que afectan a la humanidad.

La presente investigación, resultado del proceso de enseñanza, aprendizaje, reflexión y especialización que en la FCPyS seguí, busca presentar a los lectores un tema actual de las relaciones internacionales el cual, a mi parecer, no se ha tratado ni analizado a corde con su importancia y relevancia ante las grandes transformaciones y evolución que ha sufrido y presenciara el sistema internacional en las últimas y venideras décadas.

Así, el estudio de la Cooperación Técnica Internacional, analizando el proceso de su evolución hasta su instrumentación formal en México a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para combatir la pobreza en México durante el periodo 1992-1996, como eje central del presente trabajo, tiene la finalidad de denotar la forma en que este instrumento internacional y el problema de la pobreza mundial y nacional, pueden y deben ser tomados como ejes focales de justificación para reforzar las respectivas medidas nacionales para combatir este fenómeno estructural y multidimensional con el apoyo responsable de la sociedad internacional.

A través del proceso de investigación sobre los referidos asuntos, tuve la oportunidad de ahondar en este interesante tópic, el cual, debido a su reducida difusión y estudio no sólo en México, sino también en el exterior, en no pocos momentos ocasionó que la redacción de los textos correspondientes consistiera un arduo proceso de indagación, recolección de material bibliográfico e intensa reflexión.

Sin embargo, al ir consiguiendo la información necesaria para establecer las premisas fundamentales sobre las que sustenté las hipótesis y los respectivos métodos de investigación, me animaron a continuar con esta compleja empresa, encontrando motivación y mayor interés en cada nuevo conocimiento entendido, comprendido y ubicado en su correcta dimensión.

Asimismo, otro elemento fundamental para la realización del presente trabajo fue el viaje que realicé en julio de 1999 a San Cristóbal de las Casas, Chiapas, con el propósito de entrevistar a los miembros del "Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos" institución mexicana que llevó a cabo uno de los proyectos de desarrollo citados y analizados en este escrito.

Gracias a esta travesía, logré estar en contacto con las personas encargadas de ejecutar los trabajos de fomento comunitario logrados gracias a la instrumentación de la Cooperación Técnica Internacional, negociada y formalizada entre el Gobierno Mexicano y el PNUD, sobre cuyas actividades había oportunamente revisado (con una perspectiva distinta) a través de la investigación bibliográfica, documental y mediante entrevistas con diversos funcionarios, llevadas a cabo varios meses atrás.

Pero lo que sin duda resultó lo más valioso de esta experiencia, fue la oportunidad de conocer y convivir con las personas beneficiadas y comprometidas con la instrumentación formal de los proyectos de desarrollo: las personas que aún sufren, pero que a la vez enfrentan de manera ejemplar el problema de la pobreza en diversas comunidades chiapanecas ubicadas a un costado de la frontera mexicana con Guatemala.

Es así como este esfuerzo ha significado para mí mucho más que un mero requisito del orden administrativo, para constituirse como una primera etapa cognoscitiva y de especialización académica y profesional sobre la cual continuaré trabajando, mismo que tiene como premisa fundamental el incentivar a los lectores y especialistas en las relaciones internacionales y especialmente, a los encargados de instrumentar la política exterior mexicana, a la reflexión y acción para encontrar las vías más eficientes que conlleven a superar los rezagos en que aún se encuentran millones de personas en México y el mundo.

Finalmente, espero que los asuntos aquí tratados despierten el interés de los lectores para que realicen nuevas reflexiones e investigaciones que animen al estudio de la cooperación internacional para el desarrollo así como sus diversas tipologías, tales como la Cooperación Técnica Internacional, ya que ello sin duda redundará en mejores planteamientos y posturas que alimentarán y mejorarán la instrumentación de este valioso recurso mundial.

Ciudad de México, a 31 de agosto de 1999.

“Por Mi Raza Hablará el Espíritu”

Juan Pablo Prado Lallande

Introducción

El final del siglo XX invita a los estudiosos de las relaciones internacionales a reflexionar tanto en los logros que el sistema internacional ha alcanzado, como en los grandes retos que afronta, con el propósito de realizar investigaciones que propicien un entendimiento más completo e integral de los avances generados, así como de las necesidades actuales y venideras que el mundo tendrá que enfrentar en los próximos años.

Tales razonamientos conllevan a analizar el problema del dispar desarrollo existente entre los países del norte y los del sur, el cual, lejos de vislumbrar aminorarse, registra preocupantes avances, ocasionando que las posibilidades de que las naciones menos adelantadas superen los lastres que impiden su desarrollo, resulten más complejas de alcanzar.

En este contexto, la cooperación internacional para el desarrollo, como instrumento de las respectivas políticas exteriores de los países del mundo, parte de la premisa de que la concentración de la mayor parte del conocimiento científico y técnico, así como de los recursos tecnológicos y económicos en unos cuantos países impiden el desarrollo equilibrado entre los países del planeta, por lo que esta actividad busca encontrar la vías más certeras y eficientes para resolver problemas específicos del desarrollo, a través de esfuerzos compartidos realizados por distintos actores de la sociedad internacional.

Las características y la práctica formal en el mundo de este instrumento no han sido constantes a través del tiempo. Por el contrario, las distintas etapas de su instrumentación han sido producto de la evolución del sistema internacional, el cual ha determinado sus propósitos, orientaciones, actividades, etc. dependiendo de la etapa histórica determinada en que ha sido llevada a cabo. El mejor ejemplo de ello es que la colaboración entre las naciones del mundo fue llevada a cabo en una primera etapa en el marco de la denominada asistencia técnica internacional, la cual se caracterizaba porque el país u organismo donante practicaba un papel activo y preponderante en cuanto a las modalidades de asistencia practicadas, mientras que el país receptor, asumía un papel pasivo y en varias ocasiones dependiente respecto al primero (léase asistencialismo).

Cabe señalar que esta circunstancia se ha transformado gradualmente a partir del final de la década de los sesenta, ya que en esta época las naciones receptoras comenzaron a impulsar esquemas de cooperación con mayor participación conjunta y equilibrada entre las partes, a fin de que los actores inmiscuidos obtuvieran beneficios compartidos, aunque en diferentes sentidos.

De ahí que en el marco de esta novedosa tarea la concepción de la asistencia fue paulatinamente superada por el de la cooperación internacional para el desarrollo; actividad que busca encontrar las vías más eficientes para alcanzar niveles promisorios de bienestar entre la población mundial, a través de una participación conjunta e incluyente entre las partes participantes, bajo la premisa de que dicho recurso funja como un factor que coadyuve a la resolución de las necesidades previamente establecidas por los respectivos Gobiernos de los países cooperantes.

Cabe destacar que este recurso, debido a que inmiscuye al complejo y vasto tema del desarrollo en sus variadas facetas como su objetivo fundamental, requiere que sus actividades se especialicen en determinadas temáticas y campos concretos, en razón a los objetivos a alcanzar.

De esta forma, esta cooperación se divide en diferentes tipologías, dependiendo las necesidades específicas a resolver en determinado país. La cooperación científica, la cultural, la económica, la deportiva, la tecnológica, entre muchas otras, son algunos ejemplos de dicha especialización.

Por su parte, la Cooperación Técnica Internacional, otro tipo de colaboración, se erige como un instrumento que propicia el intercambio de conocimientos y experiencias en determinado tema entre dos o más miembros del sistema internacional, que guarda como meta fundamental el reforzar las capacidades internas de un determinado país, en busca de reforzar sus capacidades internas que generen mejores condiciones de vida para su población.

Esta cooperación, la cual ha mostrado una importante evolución de sus modalidades en los últimos años, es practicada hoy en día a nivel mundial en la instrumentación de programas y apoyos que contribuyan la solución de problemas sociales específicos, entre los que desde hace algunos años ha destacado en combate a la pobreza en las naciones menos desarrolladas.

En este sentido, varios son los actores que practican y promueven este instrumento internacional, siendo uno de los más importantes, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desde su creación en 1965.

Ahora bien, México, como país fundador y conformante de la Organización de las Naciones Unidas, encontró primero en la asistencia y después en la cooperación técnica otorgadas por este Programa un apoyo importante para reforzar el proceso interno de modernización y desarrollo de sus estructuras técnicas elementales en los campos educativos, agrícolas, sociales, entre muchos otros.

Como se mencionó anteriormente, la práctica de este tipo de cooperación en el mundo no ha permanecido constante ni homogénea a través del tiempo, no siendo México una excepción ante tal condición. Por el contrario, la asistencia y posteriormente cooperación técnica proporcionada por el PNUD a nuestro país, se ha caracterizado por una constante evolución que corresponde a su vez a las transformaciones tanto externas como internas de la práctica de la cooperación internacional para el desarrollo.

Con base en las circunstancias arriba señaladas, desde hace más de tres décadas, el Gobierno Mexicano y el PNUD han acordado establecer los denominados Ciclos o Programas de Cooperación, que abarcan periodos de cinco años, a través de los cuales dicho Programa se encarga de prestar Cooperación Técnica a diversas instituciones nacionales que buscan impulsar el desarrollo nacional desde diversas perspectivas, a través de determinados proyectos orientados a enfrentar deficiencias específicas, tales como la pobreza en que viven inmersa importantes grupos poblacionales en el país.

Al respecto, cabe destacar que el asunto de la pobreza es uno particularmente relevante en la agenda tanto internacional como nacional, ya que esta condición, entendida en su concepción más elemental como la condición estructural en la que las personas carecen de las capacidades y oportunidades necesarias de generación de los satisfactores básicos indispensables que todo ser humano requiere para su digna existencia, en el año de 1998 afectaba a 1,300 millones de

personas en el mundo y según cifras del Gobierno Mexicano, aproximadamente a 40 millones de personas en nuestro país.

Luego entonces y ya que la Cooperación Técnica Internacional busca coadyuvar a la resolución de determinados problemas tales como la pobreza, éste recurso ha sido practicado desde varios años en México entre el PNUD y diversas instituciones nacionales a través del Gobierno Mexicano, con el fin de contribuir a combatir este complejo fenómeno estructural.

La presente investigación tiene como objetivo fundamental explicar y analizar de manera integral la instrumentación de la Cooperación Técnica Internacional entre el Gobierno de México y el PNUD en torno a las actividades de combate a la pobreza en nuestro país, realizadas durante el periodo (concluido) más reciente de su instrumentación, el cual corresponde a denominado “V Ciclo de Programación México PNUD 1992-1996”, con el propósito de determinar si las actividades de cooperación entre dichos actores correspondieron a las modalidades mundiales actuales que este instrumento multilateral practica como producto de su evolución y adaptación a los nuevos retos y requerimientos de desarrollo tanto nacionales como globales.

Para lograr tal objetivo, esta investigación se divide en tres Capítulos. El primero, intitulado “La Cooperación Técnica Internacional como producto de la evolución de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Algunas apreciaciones históricas y conceptuales”, presenta un marco histórico y conceptual de la evolución histórica registrada a nivel mundial de dicho instrumento. Lo anterior en razón de enfrentar el vacío académico, analítico y conceptual de este recurso, a fin de establecer el marco obligado de referencia para su correcto estudio, el cual por rigor metodológico resulta imperativo delimitar, precisar y comprender.

En el segundo Capítulo denominado “Marco jurídico, institucional y contexto nacional en que se sustenta la Cooperación Técnica Internacional entre el Gobierno Mexicano y el PNUD”, se establecen los parámetros jurídicos y administrativos que otorgan legalidad, sustento y respaldo a las actividades de Cooperación Técnica del PNUD al Gobierno de México, en los distintos sectores de interés nacional que establece el Gobierno Federal como prioritarios y aptos

para ser reforzados por este tipo de cooperación, enfatizándose lo concerniente al tema del combate a la pobreza en el país.

El tercer y último Capítulo “Acciones y Evaluación del V Ciclo del Programa Nacional de México apoyado por el PNUD 1992-1996 en el combate a la pobreza”, se encarga de presentar el proceso de gestión, convocatoria, aprobación, ejecución y evaluación de los distintos proyectos de combate a la pobreza instrumentado a través de instituciones nacionales, apoyadas por la Cooperación Técnica proveniente del PNUD. En este apartado también se mencionan las características más sobresalientes de las distintas modalidades de Cooperación Técnica proporcionadas por el PNUD a las diferentes instituciones nacionales ejecutoras de proyectos de combate a la pobreza, a fin de que el lector conozca y comprenda el contenido, valor e importancia de dicho recurso, el cual por lo general no ha sido reconocido en su real dimensión.

Enseguida, y con el sustento obtenido por los temas antes señalados, se presenta una reflexión que procura definir si las actividades actuales de la Cooperación Técnica Internacional instrumentadas en México con el apoyo del PNUD, corresponden a las contempladas en las tendencias mundiales en que dicho instrumento a escala mundial. Por último, el trabajo contiene un breve esbozo de las perspectivas de la Cooperación Técnica Internacional en México presenta para los próximos años, así como las innovaciones más importantes logradas con base a las experiencias y resultados obtenidos en etapas anteriores.

Posteriormente, en las Conclusiones se enfatizan los resultados más importantes de la investigación, fundamentalmente en cuanto a los aciertos y las deficiencias detectadas durante la instrumentación del V Ciclo de Cooperación. Finalmente, se presentan a manera de recomendación, algunas apreciaciones que buscan mejorar las acciones de Cooperación Técnica Internacional entre las instituciones nacionales y el PNUD, con el propósito de motivar a que sus trabajos y resultados beneficien cualitativa y cuantitativamente en mayor grado a los mexicanos que lo requieren con mayor eficiencia y prontitud.

Capítulo I

La Cooperación Técnica Internacional como producto de la evolución de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Algunas apreciaciones históricas y conceptuales

*“Nadie es tan poderoso como para no requerir algo de otros,
ni tan pobre como para no tener nada que aportar”*

Documento Base para la discusión del primer Encuentro de la Cooperación Internacional. Santiago, 1997.

1.1 Antecedentes y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo

1.1.1 Antecedentes y evolución histórica de la cooperación internacional

La palabra cooperación (del latín *cooperatio*), proviene del término cooperar (*cooperari*), lo que significa “obrar conjuntamente con otro u otros para un mismo fin”¹. Por ello, esta palabra puede ser correctamente utilizada para describir los intercambios técnicos, comerciales, culturales, científicos, tecnológicos, etc. entre dos o más partes en los ámbitos señalados.

Por otro lado, la aplicación del concepto de la cooperación internacional para el desarrollo, como se sustentará, analizará y precisará a lo largo del presente Capítulo, debe destinarse exclusivamente al establecimiento de determinadas acciones, bajo características específicas, promovidas y realizadas por actores del sistema internacional², cuyos indicios comenzaron en la década de los sesenta, en el marco de las actividades del Sistema de las Naciones Unidas.

Con base en esta precisión las acciones de cooperación entre culturas diversas en el mundo realizadas antes de esta época, así como de determinadas actividades de colaboración entre ciertos Estados modernos, no deben considerarse como verdaderas acciones de cooperación internacional para el desarrollo, sino meramente como antecedentes de la misma.

Este Capítulo, partiendo de esta última premisa, se propone dos grandes propósitos: El primero, consiste en presentar un breve contexto histórico del proceso evolutivo de la cooperación internacional para el desarrollo. Para ello se atenderán sus primeros antecedentes tales como la evolución histórica de la colaboración entre los Estados, así como la ayuda y la asistencia técnica internacionales.

El segundo objetivo consiste en analizar y precisar las etapas del proceso de instauración y subsecuente consolidación de la cooperación internacional para el desarrollo, a través de la

¹ Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, España, 1992, p. 398.

² Morton Kaplan señala que “los actores internacionales son tomados como elementos del sistema internacional”. Morton Kaplan, A., *System and Process In International Politics*, Nueva York, 1957, p. 599, en Celestino del Arenal, *Introducción a las relaciones internacionales*, Ed. Rei, México, 1995, p. 215. En este trabajo se entenderá por actor del sistema internacional a la concepción que al respecto presenta Marcel Merle en su obra “Sociología de las Relaciones Internacionales”, en donde establece que éste consiste en “todo organismo, todo grupo e, incluso, en

revisión de algunas de las experiencias y resultados obtenidos a partir de su establecimiento formal en la década de los sesenta. Todo ello a fin de sentar las bases suficientes para precisar, definir y diferenciar entre los antecedentes y las diversas modalidades actuales de este instrumento, a la Cooperación Técnica Internacional, eje central de las actividades de colaboración en materia de combate a la pobreza en México entre el Gobierno Mexicano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tópico central del presente trabajo.

Los inicios de la cooperación que involucra elementos técnicos entre culturas, tribus, clanes, familias, etc. se remonta al origen de las primeras civilizaciones. Esta implicaba, desde las primeras transacciones comerciales para el intercambio de bienes y servicios, hasta la instrumentación de diversas técnicas de producción agrícola o ganadera, así como la utilización de varios instrumentos elementales para su utilización (tales como la rueda, molinos, carretas, pozos de agua, etc.).

Posiblemente el primer ejemplo de estas acciones de cooperación entre distintas civilizaciones de que se tenga registro sea la realizada entre egipcios e hititas alrededor del año 1820 A.C, la cual consistió básicamente en el intercambio de ciertos bienes y en la capacitación en diferentes aspectos agrícolas.

Este tipo de colaboración evolucionó conforme los pueblos se fueron constituyendo en naciones independientes y soberanas, al momento de que el naciente sistema internacional conformado por jóvenes Estados nacionales se expandía lentamente por Europa occidental a partir del siglo XVII³, fomentando con ello la institucionalización de sus relaciones exteriores entre sí.

caso límite, toda persona capaz de desempeñar una función en el campo social: en nuestro caso concreto en la escena internacional." Esther Barbé, *Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, España, 1995, p. 119.

³ Ekkehart Krippendorff señala que es posible fijar el "nacimiento" del Estado en el siglo XIII en Italia y en el siglo XVII en el resto de Europa occidental, sin embargo, existen estudios en donde se establece que mucho antes de esta época, surgieron Estados en Medio Oriente y Africa con ciertas características similares a las de los países europeos, tales como el Imperio de Ghana, cuyo auge se dio en el siglo V D.C. Ekkehart Krippendorff, "Acercas del Estado en el sistema internacional", en *Las Relaciones Internacionales como Ciencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 66 y Arthur N. Cook, *Africa Past and Present*, Littlefield, Adams & Co. Totowa New Jersey, 1969, pp. 374.

Debe precisarse que la cooperación internacional surge como un recurso de la política exterior de los Estados para satisfacer sus respectivos intereses nacionales, a partir de la similitud de objetivos y estrategias para lograrlo entre los países en cuestión. Luego entonces, debido a que durante los inicios del siglo XVIII el principal objetivo de los Estados en proceso de consolidación se orientaba, principalmente, a reforzar sus respectivas soberanías nacionales, éstos se dedicaron a instrumentar acciones de cooperación entre dos o más Estados, caracterizándose por ser estas actividades de carácter regional, generalmente en los ámbitos político y comercial.

Con el fenómeno de la formación de Estados europeos independientes, sus respectivas relaciones con el exterior aumentaron de manera considerable. En esta época, algunos de ellos comenzaron a otorgar mayor atención a la importancia de realizar acciones conjuntas entre sí para obtener determinados beneficios en ámbitos cada vez más diversificados, los cuales resultarían imposibles de lograr mediante acciones aisladas y particulares provenientes únicamente de una sola parte.

En este contexto, es a partir del primer decenio del siglo pasado cuando se registra la creación de las primeras Organizaciones Internacionales de carácter intergubernamental⁴, las cuales mantendrían el propósito de atender necesidades compartidas entre los Estados miembros en temáticas cada vez más definidas, principalmente en torno a los servicios de comunicación fluvial internacional, siendo la primera de ellas la Comisión Central para la Navegación del Rhin establecida en 1806.

Al celebrarse el Congreso de Viena de 1814 a 1815, los países participantes se comprometieron a otorgar un renovado e importante impulso a las acciones encaminadas a reforzar la cooperación internacional.

⁴ Manuel Medina divide a las Organizaciones Internacionales en dos grandes rubros: las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales, las cuales se encuentran conformadas por representantes de los gobiernos nacionales, y las Organizaciones No Gubernamentales que se constituyen por personas particulares, que no forman parte de gobiernos nacionales. Las principales características de las primeras son que cuentan con un órgano representativo de sus Estados miembros, al que se le suele llamar Asamblea General; un órgano más reducido conformado por algunos miembros calificados (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Junta de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, etc.); y una Secretaría General u Oficina, en cuyo frente se encuentra el Secretario General, el Representante o el Director Administrativo. Manuel Medina, *Las Organizaciones Internacionales*, Alianza Editorial, Madrid, 1976, pp. 29-54.

Uno de los principales logros de este Congreso fue la instauración, de manera cada vez más constante, de Conferencias Internacionales constituidas para intentar solucionar diversos asuntos. Estas se convirtieron en el modelo de foros internacionales como la Asamblea General de la Sociedad de Naciones, de las Naciones Unidas, entre muchas otras. Sin embargo, el inconveniente que generaron estas Conferencias resultó siempre su falta de permanencia, la cual por el contrario, comenzaban ya a disfrutar los Organismos Internacionales de la época.

Solamente una gran excepción a esta última circunstancia se registró en 1863 cuando Henri Dunant, junto con otras nobles y emprendedoras personas, lograron celebrar una Conferencia Internacional para fundar el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja⁵.

Es para la segunda mitad del siglo XIX cuando comienzan a aparecer nuevas formas de cooperación internacional institucionalizada entre los Estados, ahora, en los terrenos económicos y técnicos, las cuales reciben el nombre de Uniones Internacionales.

La primera de estas fue la Unión Telegráfica Internacional en 1865. Su propósito fundamental consistía en coordinar las comunicaciones telegráficas entre sus miembros. Asimismo, el Convenio de Berna de 1874 creó otra importante Unión Internacional denominada Unión Postal Universal, la cual se incorporó a la ONU en 1948.

En América, los inicios de acciones de cooperación internacional también comienzan, bajo el carácter regional y continental, a finales del siglo pasado. En 1890 se crea la Unión Panamericana, antecesora de la Organización de Estados Americanos (OEA), con una Oficina Central permanente en Washington D.C. y poco tiempo después en 1902, es instituida la Oficina Sanitaria Panamericana, así como el Instituto Americano de Derecho Internacional en 1912.

Así, “el fenómeno de la organización internacional inicia su desarrollo en ambas orillas del Atlántico casi simultáneamente y por idénticos motivos: la insuficiencia del Estado para atender

⁵ Este se constituyó en un Organismo neutral de asistencia y ayuda humanitaria, el cual inició sus trabajos bajo el principio de dar protección a los heridos, al personal médico y a los hospitales durante conflictos armados entre naciones. Su impresionante aceptación entre la comunidad internacional facilitó la celebración de nuevas

servicios públicos con repercusiones internacionales, y la necesidad de establecer órganos que resuelvan conflictos entre los Estados”⁶.

Este fenómeno es ejemplificado en el hecho que para aquella época la cooperación continuó evolucionando al ampliarse las relaciones exteriores de los Estados, los cuales ya no sólo atendían exclusivamente aspectos políticos y comerciales, ya que de manera gradual, éstos dejaron ser los únicos propósitos de sus respectivas políticas exteriores. Por el contrario, los nuevos tipos de colaboración paulatinamente se caracterizaron por promover cada vez más intercambios culturales, así como acciones conjuntas en torno a investigaciones científicas, trabajos estadísticos, intercambios técnicos, entre otros.

Sin embargo, y a pesar de dichos avances, aún se carecía de una organización internacional que atendiera problemas políticos, económicos y sociales de carácter mundial mediante acciones conjuntas entre los países de manera más eficiente y participativa. Así, el sistema de diplomacia por Conferencia instaurado por el Congreso de Viena, no logró impedir que a finales de la primera década del siglo XX se careciera de un foro internacional permanente donde se establecieran lazos de comunicación y concertación para la resolución de problemas bilaterales, regionales y/o globales. Este vacío fomentó, entre muchos otros aspectos, el desenlace de la Primera Guerra Mundial.

La guerra sirvió también como marco para instrumentar nuevas actividades de cooperación, principalmente en el rubro político y en el bélico. De esta forma, se crearon dos grandes coaliciones sustentadas en características e intereses similares, las cuales incrementaron posiciones y acciones compartidas sin precedente alguno para reforzar sus respectivos intereses nacionales con apoyo de sus respectivos aliados.

Durante la postguerra inmediata, las potencias vencedoras establecieron algunos instrumentos de cooperación para impulsar su recuperación con el propósito de abatir los efectos de la guerra,

Conferencias, con participación de la inmensa mayoría de los países del mundo llevadas a cabo en 1906, 1929, 1949 y 1977, las cuales establecen las bases del Derecho Internacional Humanitario.

⁶ Manuel Medina, *Op. Cit.* pp. 41-42.

principalmente en los ámbitos del abastecimiento de ciertos bienes y el transporte de los mismos.

Lo relevante de esta etapa es que como producto de los devastadores resultados generados durante dicha Guerra, se inicia un proceso de toma de conciencia colectiva (de las naciones soberanas de la época), respecto a la necesidad -ahora imperiosa- de instaurar un organismo de carácter mundial, que buscara ser promotor de la paz y la cooperación mundiales.

De esta manera, bajo las proposiciones del presidente estadounidense Woodrow Wilson expresados el 1ro. de enero de 1918, conocidos por "los Catorce Puntos de Wilson", el mariscal sudafricano Smuts publicó en 1918 su obra "Sugerencia práctica: La Sociedad de Naciones", misma que sería tomada como base para redactar y aprobar el Tratado de Versalles en 1919.

Este Tratado, al entrar en vigor el 10 de enero de 1920, fungió como la panacea para la conformación e instauración formal de las actividades de la Sociedad de Naciones; primer Organismo de carácter mundial que guardaba como objetivo principal "el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales."

Esta Asamblea de cooperación fue importante ya que logró, entre muchos otros asuntos, evitar varios enfrentamientos armados entre algunos países miembros. Pero lo que interesa para los fines de este trabajo, fue la creación en su seno de otros Organos Especializados establecidos para "la colaboración entre los Estados miembros en materias sociales y humanitarias, en la lucha contra las enfermedades y en el régimen de las comunicaciones" (Artículo 8 del Tratado de Versalles).

De esta forma, se puede apreciar el gradual aumento del interés y la disposición por parte de la comunidad mundial para resolver determinados problemas, tanto de carácter social como de distintos servicios (como los ya mencionados rubros de las comunicaciones y el comercio), en el marco de la participación y colaboración internacionales, ahora en la estructura de una sola Organización Internacional general.

Entre algunos de estos nuevos Organismos Internacionales se encontraban El Tribunal Permanente de Justicia Internacional, la Oficina Nansen para los Refugiados y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En este mismo ámbito, durante los trabajos de su primera Asamblea, la Sociedad de Naciones acordó la instauración del Organismo Internacional de Cooperación Intelectual, primer Organismo científico intergubernamental, antecedente de los Organismos Especializados de carácter técnico del sistema internacional actual. Paralelamente, en 1919 se crea el Consejo Internacional de la Investigación, que en 1931 se transformaría en el Consejo Internacional de Uniones Científicas, asociado hoy en día con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

En cuanto a los aspectos del desarrollo económico y social, la Sociedad de Naciones acordó establecer un pequeño Secretariado Económico, el cual realizó algunos estudios importantes sobre la economía y el comercio internacionales, recopiló varias estadísticas y convocó a expertos de varios países para analizar problemas específicos en la materia, así como para recomendar algunas soluciones.

Desafortunadamente, la Sociedad de Naciones, siendo en esencia un instrumento de redistribución de poder geopolítico entre las potencias triunfantes de la guerra, "...aportó muy poco en cuanto a cooperación económica y social"⁷.

De ahí que a pesar de los distintos esfuerzos por instrumentar mecanismos de colaboración internacional por medio de este Organismo, su naturaleza compleja y poco eficiente no lograron sentar las bases necesarias para impedir el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939.

Con el advenimiento de este conflicto, bajo el propósito de afrontar con mayor eficiencia a los países del Eje, y con base en las experiencias de cooperación anteriores, las naciones aliadas establecieron algunas acciones conjuntas, no solamente en las ramas del abastecimiento, finanzas

⁷ Víctor L. Urquidí, "Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional para el desarrollo", en *La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual*, El Colegio de México, México, 1994, p. 26.

y transporte, sino también en torno a la producción industrial y marina mercante, así como en algunas investigaciones científicas y tecnológicas; todas ellas relacionadas con la contienda bélica.

Por ello, se puede aseverar que durante esta época la cooperación internacional resultó un instrumento fundamental e imprescindible, ya que los países se percataron que para lograr objetivos ambiciosos y con el fin de afrontar contrariedades que rebasaban sus capacidades internas, debían establecer canales eficientes de colaboración con otras naciones en situación similar.

Al restablecerse la paz en 1945, prácticamente toda Europa se encontraba inmersa en el problema de la destrucción de su infraestructura urbana, industrial, comercial y de sus vías de comunicación. La caída del mercado externo, así como el peso de grandes obligaciones financieras europeas con Estados Unidos originadas durante el tiempo de guerra, creaban un escenario de crisis e incertidumbres a escala mundial.

En este contexto, frente al consenso de los países aliados por crear las instancias necesarias para establecer un nuevo orden mundial y como resultado de diversas Cumbres, Reuniones y Conferencias, el 24 de octubre de 1945 se crea en la ciudad de San Francisco la Organización de las Naciones Unidas (ONU) constituida por 50 países fundadores.

La Carta de las Naciones Unidas estableció, en su artículo primero, como uno de sus propósitos más apremiantes:

“Realizar la cooperación internacional para el desarrollo en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión...”

Desde un principio, el Consejo Económico y Social (CESCO), bajo la autoridad de la Asamblea General, fue la instancia encargada del desempeño de las funciones de la Organización

instrumentadas mediante los denominados Organismos Especializados, en cuanto a la cooperación internacional (Artículo 60 de la Carta).

Asimismo, bajo la percepción de que la paz y seguridad internacionales deben basarse en un ambiente de estabilidad, desarrollo y bienestar mundial, el Artículo 55 de la Carta, establece entre otros asuntos que promoverá:

“la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional para el desarrollo en el orden cultural y educativo...”

Fue así como desde que iniciaron las funciones de los Organos económicos y sociales de las Naciones Unidas, los países miembros, y en especial los periféricos, manifestaron sus deseos por hacer valer las disposiciones de la Carta en torno a la cooperación internacional para resolver los problemas más apremiantes durante la postguerra.

En el marco de las primeras acciones de la ONU en dichos ámbitos, sus esfuerzos se canalizaron en gran medida a la rehabilitación y al rescate de los países más severamente afectados por la guerra. El ejemplo más sobresaliente al respecto fue la creación de la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA), la cual mantenía una extensa gama de propósitos, entre los que se encontraban otorgar a los habitantes de los territorios liberados la ayuda necesaria para aliviar su condición ya fuese de desplazados, desposeídos o de personas sin los recursos suficientes para integrarse a la vida económica y social en sus respectivas naciones.

Asimismo a partir de 1945, con el propósito de atender temáticas cada vez más diversificadas de interés mundial, comienzan a realizarse en el seno de este Organismo una gran variedad de Conferencias en materia de comercio, aranceles, aviación civil, educación, navegación marítima, entre muchas otras.

Por otro lado y en el marco de la promoción para la creación de nuevos instrumentos de colaboración pacífica ligados a las Naciones Unidas, se celebró la Conferencia de Bretton Woods

en julio de 1944, donde se acordó establecer el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), para impulsar principalmente la reconstrucción de los países afectados por la guerra, así como a las naciones en vías de desarrollo por medio de financiamientos externos.

Paralelamente en este periodo, una nueva gama de Organizaciones fueron creadas y/o reestructuradas bajo el propósito de que atendieran a las nuevas necesidades del mundo.

Algunas de éstas, entre las más importantes son:

La Organización Civil Internacional en 1947, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fundada en 1919 y a partir de 1946 integrada a las Naciones Unidas como Organismo Especializado, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) establecida en 1945, la UNESCO establecida el mismo año y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1946.

De esta forma, durante 1947, bajo los esfuerzos del CESCO se logran aprobar las primeras iniciativas para instaurar programas de asistencia técnica internacional a las naciones que lo solicitasen.

Fue así como a partir de esta época, los diversos Organos de las Naciones Unidas comenzaron a introducirse gradualmente en la problemática del crecimiento económico (y hasta la década de los sesenta en el desarrollo integral) y de su fomento, por medio de la entonces práctica de la asistencia técnica internacional emanada del propio Organismo.

Entre estos Organos, forma parte también, de manera muy importante, el Programa Regular de Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico constituido en 1948, el cual al ser unido al Fondo Especial de las Naciones Unidas por mandato de la Resolución 2029 (XX) de la Asamblea General del 22 de noviembre de 1965, constituyó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

A la par de la creación de estas nuevas y/o renovadas Organizaciones Internacionales, surgieron otras al margen de la ONU, de carácter regional, en busca de mayor asociación y promoción de sus partes conformantes tales como la Unión Económica del Benelux, la Organización de Estados Americanos (OEA), ambas en 1948, el Consejo de Asistencia Económica Mutua, (COMECON) en 1949, y durante la década de los cincuenta las Comunidades Europeas del Carbón y del Acero en 1951, la Económica y de la Energía Atómica (1957), entre las más importantes.

Desafortunadamente, estas nuevas formas de colaboración internacional, y especialmente en el marco bilateral, se fueron enmarcando cada vez más en la denominada guerra fría, por lo que “en el ámbito político, la cooperación se utilizó contra la *amenaza comunista* o la *penetración capitalista*, según el caso y, en forma recurrente, como vehículo propagandístico de los bandos en pugna”⁸.

De esta manera, como lo señala Víctor L. Urquidi, “no siempre la cooperación bilateral ha respondido a fines legítimos de desarrollo económico y social, sino que ha servido para promover las doctrinas, ideas o prácticas de los llamados países “donantes”, tanto del campo occidental como del campo socialista”⁹.

Los ejemplos más apropiados que constatan lo anterior, fueron la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en abril de 1949 del lado capitalista, y subsecuentemente la conformación del Tratado Colectivo de Amistad, Colaboración y Ayuda Mutua (conocido como el Pacto de Varsovia) en mayo de 1955, por el lado socialista; ambos mecanismos que mantendrían el propósito de asegurar la defensa militar conjunta, por medio de la coordinación y cooperación entre sus respectivos miembros.

De esta forma, la cooperación internacional no solo no logró mantenerse alejada de la ideologización de la política internacional, sino que también fungió como un medio de promoción de sus bipolarizados intereses.

⁸ Alfredo Pérez Bravo y José Octavio Tripp, “Towards a Strategic Approach to Regional Cooperation”, en *Cooperation South*, Special Unit for Technical Cooperation Among Developing Countries (TCDC), United Nations Development Programm, New York, Winter 1996, p. 53.

⁹ Víctor L. Urquidi, *Op. Cit.* p. 36.

En este contexto debe recordarse que a mediados de la década de los cuarenta, los países de Europa se enfrentaban al problema de su rehabilitación económica, productiva, y social. Por su parte, los Estados Unidos, indiscutible triunfador del conflicto, ante el clima de victoria por parte de los aliados y frente la preocupación de una mayor expansión de la influencia soviética en Europa, instrumentaron a partir de 1947 el Plan Marshall. Gracias a éste, más de 9 mil millones de dólares fueron invertidos en Europa occidental, a fin de reanimar sus economías devastadas por la guerra, mediante la rehabilitación de su sector productivo.

Resulta importante señalar que estas acciones de ayuda financiera fueron promovidas y realizadas por los Estados Unidos de manera unilateral, es decir, las Naciones Unidas no intervinieron en dicho esfuerzo estadounidense, restándole presencia e injerencia a las acciones de cooperación internacional emanadas del Organismo Mundial.

Por lo que respecta a las naciones perdedoras de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos asignaron alrededor de 2 mil millones de dólares a su rehabilitación, siendo Alemania y Japón (las respectivas fronteras occidental y oriental de la URSS) los países más favorecidos¹⁰.

Por su parte, los Estados latinoamericanos, a pesar de que en su mayoría formaron parte de los aliados occidentales durante la guerra, no recibieron el apoyo de Estados Unidos para impulsar sus economías y desarrollo internos. Ello debido principalmente a que para Washington, el peligro de expansión del comunismo en esta región resultaba aparentemente muy difícil de presentarse.

Hoy en día, conforme ha cambiado la realidad mundial, los objetivos y las modalidades de la cooperación internacional se han transformado. Ahora, sin los dos polos de poder mundiales que fomentaron la guerra fría y sus múltiples repercusiones, la cooperación internacional se ha visto obligada a modificar sus formas de realización (las cuales se revisarán durante el desarrollo de este trabajo), lo que demuestra que este instrumento se caracteriza por mantenerse en constante

¹⁰ *Ibid*

evolución y adecuación a la realidad, dependiendo del contexto interno y externo de los Estados y demás sujetos internacionales que la practican.

Un buen ejemplo de ello es la proliferación de nuevas agencias internacionales de cooperación, tanto públicas como privadas, las cuales poseen como objetivo general, promover el desarrollo de los países menos desarrollados desde diversas perspectivas¹¹.

Para concluir este apartado no resulta ocioso destacar que el concepto de cooperación internacional, aún hoy en día, es utilizado en diversas ocasiones de manera imprecisa ya que se le considera, en innumerables veces, como sinónimo de “ayuda internacional” así como de “asistencia internacional”.

Como se precisará a continuación, estos conceptos son diferentes entre sí ya que se refieren a acciones específicas, las cuales si bien pueden llegar a parecerse y a conjuntarse bajo determinadas características, en realidad no significan ni representan la misma realidad. Es decir, y como se sustentará en las líneas siguientes, la ayuda y la asistencia internacionales fungieron en una primera etapa como antecesoras de la cooperación internacional para el desarrollo, y en la actualidad, sus elementos que han probado eficiencia, han sido retomados y acondicionados para conformar modalidades específicas de la misma.

Por ello, a continuación se procurará hacer frente a dicha vaguedad conceptual, a fin de establecer los parámetros suficientes para permitir presentar una diferencia clara y precisa de los conceptos antes señalados, ya que sin ello, resultaría imposible comprender y delimitar tanto conceptualmente como temporalmente a la cooperación internacional para el desarrollo practicada en la actualidad.

¹¹ Véase por ejemplo, Consultoría para el Desarrollo Social, *Directorio de Agencias Internacionales de Cooperación*, Santiago de Chile, 1991, pp. 143, en donde se presenta un directorio constituido por 270 Agencias Internacionales que impulsan el desarrollo desde diversas perspectivas.

1.1.2 La ayuda internacional

La palabra ayuda proviene del término ayudar (del latín *aduitare*), el cual significa “hacer un esfuerzo, poner los medios para el logro de una cosa”. Sus sinónimos más precisos son auxiliar y socorrer¹². El término ayuda internacional, presupone entonces desde una perspectiva elemental, que cierto sujeto del sistema internacional realice un esfuerzo específico y/o proporcione los medios necesarios para lograr un determinado fin, en una nación determinada que lo requiera.

Luego entonces, la ayuda internacional parte de la existencia de dos actores diferentes de la sociedad internacional, los cuales se caracterizan por encontrarse en circunstancias considerablemente desiguales; es decir, uno de ellos sufre una grave y sensible carencia de capacidad interna para solucionar una problemática específica, frente a otro que cuenta con los recursos e interés suficientes para promover acciones que requiera y solicite el primero.

Las primeras formas de ayuda internacional surgieron en el siglo XIX a través del Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, teniendo éstas la característica de ser humanitarias y caritativas. Así, esta Institución, con base en su Convención de 1863, se encargó de otorgar ciertos bienes elementales y protección a los heridos durante los conflictos armados.

Otros Organismos Especializados de la Sociedad de las Naciones también se abocaron a prestar ayuda, recibéndola principalmente refugiados y demás desplazados por la Primera Guerra Mundial. En este sentido, el trabajo realizado por la Oficina Nansen para los Refugiados en esta época fue el mejor ejemplo al respecto.

Tras la devastación ocasionada por la Segunda Guerra Mundial, la ayuda internacional recobró importancia y fuerza en cuanto a sus acciones y logros.

Una actividad representativa de la ayuda internacional durante este periodo fue la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA), Organo de las Naciones Unidas

¹² Diccionario de la Lengua Española, *Op. Cit.* p. 170.

que entre sus objetivos se encontraba otorgar a los habitantes de los territorios afectados por la guerra "...ayuda y socorro en sus sufrimientos, víveres, ropa y albergue..."¹³

De esta forma, la acción de ayudar consistió en la contribución de *recursos económicos* y de ciertos *bienes* de un sujeto de la sociedad internacional a otro, a fin de financiar o crear estructuras básicas para lograr realizar algún tipo de acción, principalmente de carácter social, el cual resultaba prácticamente imposible de ejecutarse por las autoridades responsables de la nación receptora.

El ejemplo de ayuda internacional más significativo durante esta época fue el Plan para la Reconstrucción de Europa, mejor conocido como "Plan Marshall", establecido en 1947.

Como ya se mencionó, a través de esta ayuda, los Estados Unidos establecieron un amplio Programa de suministro de mercancías y créditos, que llegaron a alcanzar más de 9,000 millones de dólares (equivalentes hoy en día a más de 50 mil millones de dólares) durante cuatro años, los cuales fueron invertidos en casi toda Europa occidental, con el propósito de reanimar sus economías devastadas por la guerra¹⁴.

Debe recalcar que en este periodo, la ayuda internacional se refería exclusivamente a la mera contribución o donación de recursos financieros y/o ciertos bienes como productos básicos para la alimentación y la construcción.

Ahora bien, en cuanto a los propósitos reales de las potencias al otorgar la ayuda internacional a determinadas naciones en el contexto de la guerra fría (las cuales por lo general consistían en sus respectivas excolonias ó áreas de influencia), éstos no buscaban únicamente impulsar el bienestar de cierta población afectada por determinado fenómeno, ya sea natural o social, sin otra finalidad colateral, ya que como lo precisa Philippe Hugon "La ayuda debe ser percibida en su dimensión

¹³ Edmund Osmańczyk, *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p. 22.

¹⁴ Victor L. Urquidí, *Ibidem*. p. 29. Cabe señalar que bajo los estatutos de este Plan, cada país podría disponer gratuitamente del 85 por ciento de la ayuda financiera acordada (es decir de carácter no reembolsable); el otro 15 por ciento correspondería a préstamos a largo plazo o de carácter reembolsable.

política como un flujo internacional de capitales financieros, de mercado o de fuerzas productivas resultantes de una decisión política y respondiendo a un fin específico”¹⁵.

Así, la ayuda internacional fue utilizada en esta época por las potencias como un medio tanto para continuar y expandir sus intereses políticos y culturales en sus respectivas zonas de influencia, como para contener ideologías opuestas a las suyas (léase capitalismo vs. socialismo), debido al peligro de que generasen un clima de inestabilidad e incertidumbre social que interfiriera con el orden actual establecido o impuesto, ejemplificando éstos elementos el cuerpo del fin específico destacado por Hugon en el párrafo anterior.

Otro buen ejemplo de la ayuda internacional suministrada con base en dichas circunstancias fue el hecho de que “en el momento en que las amenazas de Stalin contra Tito subieron de tono (durante la década de los cincuenta), la Yugoslavia comunista recibía por sí sola más ayuda norteamericana que todos los países de Sudamérica juntos”¹⁶.

Conforme lo arriba mencionado, se pueden apreciar las distintas posibilidades en que la ayuda internacional ha sido utilizada en invariables ocasiones, como un instrumento para intentar mantener y/o ampliar la influencia, el control político y el económico de la potencia frente a la nación que recibe la ayuda en cuestión, ya que varias naciones comenzaron a depender de manera creciente en la ayuda extranjera suministrada por las potencias de la época para sustentar sus respectivos y endebles desarrollos nacionales.

Dicha situación ha conducido a que en ciertas ocasiones, y principalmente durante la guerra fría, las relaciones entre los Estados se caracterizaran por basarse en interacciones de poder en donde el más fuerte tuviera la capacidad necesaria para determinar los medios suficientes de continuar controlando y sometiendo a una determinada nación, en este caso, por medio de la ayuda internacional.

¹⁵ Philippe Hugon, “Evaluation de la coopération entre pays à niveaux de développement inegal: aspects theoriques”, en *L'évaluation de la coopération nord-sud*, Ed. Economica-Les presses de l'Université du Québec, Québec, 1976, p. 91.

¹⁶ Tibor Mende, *¿Ayuda o recolonización?*, Ed. Siglo XXI, México, 1974, p. 65.

Esta circunstancia explica entonces el hecho de que, como lo apunta Teresa Hayter, "la ayuda jamás ha sido una transferencia incondicional de recursos financieros. Normalmente las condiciones anexas a la ayuda tienen claramente como objeto servir a los intereses de los gobiernos que la conceden"¹⁷.

Luego entonces, la ayuda internacional, en especial durante la guerra fría, puede considerarse como una concesión que hacían los países poderosos para, mediante de esta forma, proseguir su explotación hacia los países débiles, propiciando con ello el denominado *neoimperialismo*.

Por tal razón se puede aseverar que las primeras formas de la instauración de la ayuda internacional se guiaron en circunstancias específicas enmarcadas principalmente en torno a la guerra fría, por lo que sus objetivos, características y resultados se orientaban, en la gran mayoría de los casos, a mantener y promover las respectivas zonas de influencia ejercidas entre los dos bloques de poder de la época.

A partir de entonces, han sido varios los tipos de ayuda internacional que se han instrumentado, dependiendo de la necesidad e interés específico que se busque alcanzar, los cuales -debe precisarse- hoy en día no corresponden exclusivamente a intereses políticos y económicos unilaterales como se verá a continuación.

Algunos de estos tipos de ayuda internacional que comenzaron a practicarse son los siguientes:

1. La "*construcción llave de mano*"¹⁸: Consiste en el procedimiento por medio del cual el país donante se encarga de la totalidad de la construcción de cierta obra (hospital, escuela, etc.) para entregarlo al beneficiario al estar concluido. Como se podrá apreciar, el país receptor no se encarga de nada, pero el inconveniente más sobresaliente es que la obra puede no estar adaptada a las condiciones locales, ocasionando en el corto plazo gastos considerables para el país receptor por conceptos de acondicionamiento y mantenimiento.

¹⁷ Teresa Hayter, *Ayuda e Imperialismo*, Ed. Planeta, Barcelona, 1972, p. 31.

¹⁸ Esta tipificación de la ayuda es presentada por François Luchaire, bajo el propósito de ejemplificar las acciones en que la parte donante excede sus acciones en el país benefactor, ocasionando que el segundo se vuelva un agente

2. *La ayuda militar*: Consiste en el suministro de armas por debajo de su precio mercantil, a fin de que la nación beneficiada cuente con los medios necesarios para prevenir y/o contener una agresión ya sea interna o proveniente del exterior.

Este tipo de ayuda ha generado innumerables problemas debido principalmente a que mediante dicho instrumento, se fomenta el conflicto armado en el país receptor, así como entre sus vecinos.

3. *La ayuda financiera*: Consiste en un flujo internacional de capitales, el cual busca reforzar las cuentas nacionales del país receptor. Suele denominársele también "subsidio internacional", ya que se lleva a cabo mediante donaciones o bajo un costo menor al que representaría cualquier otro procedimiento de carácter comercial.

4. *La Ayuda en casos de desastre*: Se financia ocasionalmente mediante un "fondo de contingencia", el cual es una reserva de emergencia del país oferente para satisfacer necesidades urgentes e imprevisibles en el país receptor. Esta se utiliza para enfrentar las consecuencias de terremotos, inundaciones, derrumbes, enfrentamientos armados o necesidades que no pueden ser claramente definidas o justipreciadas con anticipación¹⁹.

Este tipo de ayuda se encarga de suministrar generalmente alimentos y agua potable en las naciones donde se sufre una carencia importante de dichos insumos, caracterizándose por ser temporal y puede ser otorgada tanto a naciones desarrolladas como subdesarrolladas.

La paulatina transformación de la concepción y utilización de las diversas modalidades de ayuda internacional a través del tiempo, pasó de ser exclusivamente un instrumento de política exterior de las potencias orientada hacia la obtención de ciertas ventajas y beneficios políticos, para pasar a uno que en cada vez mayor número de ocasiones, buscara prestar auxilio a cierta nación sin otro fin que predominara o aventajara al primero (lo que no quiere decir que la primera circunstancia se haya superado del todo).

pasivo durante el proceso en que la ayuda es ofertada. François Luchaire, *La Ayuda a los Países Subdesarrollados*, Ed. ¿qué sé?, Barcelona, 1967 p. 35.

¹⁹ J. James Shields, *La Educación en el Desarrollo de la Comunidad. Su función en la Asistencia Técnica*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1967, p. 18.

Así, a pesar de los ejemplos y análisis señalados sobre la utilización de la ayuda internacional durante la guerra fría, resultaría inadecuado e injusto catalogar a la totalidad de sus acciones, de manera interesada, politizada y apartada de su objetivo primordial el cual es el de otorgar los medios necesarios para afrontar de manera adecuada cierta situación adversa.

Innumerables son los ejemplos sobre la ayuda internacional, ya sea tanto a nivel bilateral, como multilateral en donde se ha cumplido con dicho objetivo²⁰.

De lo hasta aquí señalado se puede apreciar que la ayuda internacional, en sus diversas modalidades, se ha impartido y recibido para financiar o promover la resolución de requerimientos específicos, los cuales buscaban paliar de alguna manera algún suceso o circunstancia coyuntural adversa presentada durante un periodo de tiempo limitado²¹.

Un efecto de estas transformaciones fue el hecho de que con base en los ánimos de proporcionar a las naciones en desarrollo de cada vez mayores -y sobretodo- más y permanentes medios para afrontar adversidades y fundamentalmente, para enfrentar problemas de mayor envergadura (y no únicamente determinados problemas coyunturales), se promovió la instauración de la denominada asistencia técnica internacional, cuyo significado, objetivos, modalidades y demás características se analizarán a continuación, bajo el propósito de coadyuvar a la comprensión y mejor entendimiento del concepto de la cooperación internacional para el desarrollo en la actualidad.

²⁰ Por ejemplo, ante la devastación producida por la guerra civil en Ruanda, durante 1996 el Comité Internacional de la Cruz Roja distribuyó en ese país 1,060 toneladas de alimentos y 160 de socorros diversos a más de 11,000 víctimas directas del genocidio; apoyó a los programas locales realizados por asociaciones de sobrevivientes para construir unas 400 viviendas en Kigali, Butare y Giseyi; distribuyó agua potable y galletas ricas en proteínas a los refugiados que regresaban de Zaire y de Tanzania y finalizó el acondicionamiento de 17 centros de salud en todo el país, entre muchas otras actividades. Comité Internacional de la Cruz Roja, *CICR Informe de Actividad 1996*, CICR, Ginebra, 1997, pp. 352.

²¹ Es interesante el hecho que la ayuda internacional prestada en Etiopía durante la década de los ochenta no buscaba la transformación estructural de la precaria situación económica y social del país, sino únicamente el procurar reducir las muertes acaecidas por la falta de suministros de alimentos suficientes para la población.

1.1.3 La asistencia técnica internacional

El término asistencia proveniente de asistir (del latín *asistere*), el cual significa “servir o atender a una persona, especialmente de un modo eventual o desempeñando tareas específicas”²². De tal forma, el concepto de la asistencia técnica internacional puede entenderse, de manera elemental y a grandes rasgos, como un *servicio* otorgado por cierto agente de la sociedad internacional en beneficio de otro, a través de la transmisión de conocimientos y experiencias durante un tiempo determinado.

Los orígenes de la transmisión de conocimientos y experiencias se remontan al proceso mismo de la evolución del hombre, desde la época de las primeras civilizaciones de la antigüedad. Por ejemplo, las grandes invenciones como la técnica de producir y resguardar el fuego o la creación de la rueda, fueron objeto en varias ocasiones de transmisión pacífica, a pesar de que en muchos otros casos también fueron motivo de conflictos y enfrentamientos.

A diferencia de la ayuda internacional, la asistencia técnica internacional comenzó a instrumentarse, de manera importante y sistematizada, a partir de la creación del Sistema de las Naciones Unidas, desde un ámbito general y multilateral global, y a nivel bilateral desde un país desarrollado a uno subdesarrollado; todas estas actividades a partir fundamentalmente de la década de los cuarenta.

Cabe señalar que la asistencia técnica internacional, al igual que la ayuda internacional, ha sufrido modificaciones en torno a sus concepciones, objetivos, *modus operandi* y resultados a través del tiempo.

Los primeros antecedentes de este recurso se produjeron en el marco de algunas políticas de las potencias que practicaban en relación a sus excolonias. Estos abarcaban principalmente la prestación de algunos servicios técnicos en diversas áreas realizados en los territorios receptores (los cuales serían después naciones soberanas receptoras de asistencia otorgada por sus

²² Diccionario de la Lengua Española, *Op. Cit.* p. 132.

excolonias), tales como la designación de expertos en funciones administrativas (léase en aduanas, finanzas, agricultura, etc.).

Una variante de esta circunstancia pudo haber sido por ejemplo el que Estados Unidos otorgaba a principios de la década de los cuarenta algunos programas modestos de capacitación y becas industriales interamericanas, cuyo propósito consistía en llevar a jóvenes latinoamericanos egresados a realizar prácticas laborales en industrias estadounidenses, por periodos aproximadamente de un año.

No fue sino a partir de que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) inició sus funciones, cuando este instrumento comenzó a ser cada vez más solicitado, debatido y otorgado entre la sociedad internacional. Este suceso se generó especialmente en el seno de los Organismos económicos y sociales de esta Organización, al ser promovida la asistencia técnica internacional principalmente por los países en desarrollo, con el propósito de buscar mediante esta actividad, una herramienta eficaz y conjunta para resolver determinados problemas de las naciones menos favorecidas.

En este contexto, para 1947 la Asamblea General de la ONU (AGONU), durante su Segundo Periodo de Sesiones, adoptó la Resolución 52, en donde se le recomendaba al Consejo Económico y Social (CECSO) de este Organismo, estudiar los medios para comenzar a llevar a cabo asistencia técnica a los países que la requiriesen.

Por su parte, el 4 de diciembre de 1948, la AGONU aceptó por unanimidad la Resolución 200 (III), también emanada por iniciativa de las naciones en desarrollo, la cual establece los parámetros fundamentales de la asistencia técnica internacional.

A través de esta Resolución se decidió:

*"Conceder al Secretario General los créditos necesarios para permitirle, en cooperación con los Organismos Especializados, cuando fuera conveniente y a petición de los gobiernos, prestar asistencia técnica directamente a los países subdesarrollados en sus programas de desarrollo económico"*²³.

Esta asistencia debía consistir en:

*"Expertos que actuarían en los países; en la formación en el extranjero de especialistas de los países insuficientemente desarrollados; en organizar la formación de técnicos locales en los propios países; ayudar a los gobiernos a procurar el personal, el material y los suministros técnicos necesarios"*²⁴; *organizar servicios que puedan favorecer el desarrollo económico, como seminarios sobre problemas especiales del desarrollo, así como el intercambio de informaciones actualizadas sobre los aspectos técnicos de dicho desarrollo"*²⁵.

La Resolución incluyó también los principios que debían guiar esta nueva experiencia internacional, los cuales buscaban, entre otras cosas, guardar la soberanía de las Partes receptoras, así como buscar que la asistencia que se prestara correspondiese a las necesidades reales del desarrollo del país beneficiado. Estos principios serían los siguientes:

(La asistencia técnica...)

- i) No constituiría un pretexto de injerencia económica o política por parte del extranjero en los asuntos internos del país interesado y no irá acompañada de ninguna consideración de carácter político;*
- ii) Sólo se proporcionará a los gobiernos o por su conducto;*
- iii) Deberá responder a las necesidades del país interesado;*
- iv) Se proporcionará, hasta donde sea posible, en la forma deseada por el interesado;*
- v) Será de primer orden desde el punto de vista de la calidad y competencia técnicas"*²⁶.

²³ Citado por Hernán Santa Cruz, *Cooperar o Perecer. 1941-1960. El dilema de la comunidad mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Tomo I, Buenos Aires, 1989, p. 336.

²⁴ Cabe destacar que este tipo de suministros son de carácter exclusivamente técnicos; es decir, no corresponden a las características de los bienes que se envían al instrumentar la ayuda internacional (léanse alimentos, ropa, agua potable, medicinas, etc.). Los arriba señalados más bien corresponden a cierta maquinaria, libros, manuales, y hoy en día equipo de cómputo, entre muchos otros.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

Como se denota, la asistencia técnica internacional consistiría en una serie de *servicios de asesoría* prestados por determinados expertos de determinado país a otro a fin de impulsar determinado sector productivo clave para su desarrollo, siendo dicho servicio principalmente de carácter técnico (y de ahí el calificativo de asistencia “técnica”)²⁷. A su vez, estos servicios se traducirían en acciones de *capacitación* a personal del país solicitante otorgada principalmente a través de becas por periodos cortos, en diversos ámbitos técnicos.

De lo anterior, debe resaltarse que tanto el concepto como la práctica de la asistencia técnica internacional presupone como premisa fundamental un desequilibrio considerable entre las partes involucradas, ya que se establece que un país donador ofrece conocimientos y experiencias al receptor (el cual es menos desarrollado que el donador en una proporción importante), lo que propicia una relación vertical entre ambos.

Posiblemente la concepción que sobre la asistencia técnica internacional presenta Edvard Opler facilite la comprensión de su significado y objetivos fundamentales. Para este autor “Los programas internacionales de asistencia técnica buscan ante todo introducir métodos y técnicas nuevas con vistas de mejorar y/o perfeccionar los resultados obtenidos en rubros extremadamente variados tales como la agricultura, mano de obra, industria, salud, educación, servicios sociales, administración pública, etc”²⁸.

Este instrumento se vio reflejado a principios de enero de 1949, cuando el presidente estadounidense Harry S. Truman al dar a conocer su programa de gobierno, presentó el denominado “Punto Cuarto”, el cual recogía un plan de acción que buscaba iniciar un amplio programa de asistencia técnica masiva en los países en desarrollo.

²⁷ Según el Reporte Jakson, la asistencia técnica, consiste en “la transferencia de habilidades profesionales de una persona a otra”, la cual a su vez puede dividirse en varios tipos, siendo principalmente los siguientes:

a) *Asistencia operacional*: El experto guarda una posición importante dentro la jerarquía del gobierno asistido para transformar algunas estructuras de la administración pública en un área específica.

b) *Asistencia limitada*: Consiste en la asistencia generada para proporcionar un trabajo específico, sin requerirse de un nivel especializado del personal asistente.

c) *Asistencia en la formación (Training Assistance)*: Comprende la capacitación de personal a través de la enseñanza de determinados saberes y habilidades a través de especialistas. Seminarios, cursos, y becas de estudio son los ejemplos más representativos de este tipo de asistencia.

United Nations, *A study of the capacity of the United Nations Development System (Jackson Report)*, volume I, Geneva, 1969, p. 224.

Si bien esta iniciativa no logró concretizarse del todo, debido principalmente a que el Senado de Estados Unidos prefirió suministrar asistencia por medio de la vía bilateral, que por la multilateral, si permitió reforzar los recursos indispensables para asignar asistencia internacional a ciertos países.

Esta circunstancia ocurrió ya que como se precisó oportunamente, en el marco de la guerra fría, la asistencia como la ayuda internacionales resultaban un medio muy eficiente para ganar, mantener y asegurar, según cada caso -y mediante procedimientos pacíficos- presencia política, económica y cultural en los países donde las potencias regionales mantenían determinados intereses.

Lo anterior no significó que el Punto Cuarto no hubiera logrado dar un impulso a la asistencia técnica internacional ya que originó el denominado Programa Ampliado de Asistencia Técnica, antecesor inmediato del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El Programa Ampliado de Asistencia Técnica tiene su germen durante los trabajos del Octavo periodo de Sesiones del CECSO, iniciado el 4 de febrero de 1949, mediante la Resolución 200 (III), de la cual se hizo referencia en líneas anteriores.

Al concluir formalmente sus funciones en 1965, el Programa Ampliado de Asistencia Técnica logró otorgar becas a 31,538 personas, contar con un presupuesto ascendente el cual llegó a ser en 1965 de 68.4 millones de dólares y trabajar en más de 130 países y territorios. En 1965, por mandato de la Resolución 2029 (XX) de la Asamblea General de la ONU, este Programa se unió con el Fondo Especial de las Naciones Unidas, para constituir el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Sin embargo, a pesar de este inminente logro, las necesidades del mundo subdesarrollado a partir de la postguerra aumentaban considerablemente, junto con el desinterés de las potencias para coadyuvar de manera seria y solidaria a su combate o superación.

²⁸ Edward Morris Opler, *Problèmes Sociaux de l'Assistance Technique*, UNESCO, Amsterdam, 1954, p. 20.

Es importante señalar que la inmensa mayoría de la asistencia que en esta época se otorgaba era proporcionada en el ámbito bilateral. En este contexto, el país receptor, al encontrarse en una relación asimétrica con su contraparte, debido principalmente a una brecha considerable entre los niveles de desarrollo entre ambos, prácticamente no le quedaba otra alternativa que la de conseguir la mayor asistencia posible y procurar que no entraran en contradicción los intereses del donante con los propios en el marco de los proyectos a realizarse en dicha actividad. Ello generó una creciente dependencia técnica en sectores estratégicos entre el país receptor frente al oferente, generándose un asistencialismo que atentaría con las respectivas soberanías de los países de la periferia.

Frente a esta circunstancia, para la década de los sesenta los países en desarrollo comenzaron a percatarse que las acciones y resultados en el marco de la asistencia internacional podrían beneficiar tanto al país donante como al receptor, aunque en términos diferentes, sin que el donante atentara contra la soberanía o buscara obtener beneficios políticos y/o económicos excesivos en el país receptor. Ante este panorama, estos países buscaron iniciar acciones en la que la participación de las partes (léase donante y beneficiado) promoviera la mayor concertación y participación entre ambos, a fin de llevar a cabo acciones de carácter más participativo y menos asistencialista que en épocas anteriores.

Asimismo y de forma gradual, a partir de mitad de la década de los setenta, los países en desarrollo iniciaron diferentes acciones para empezar a dejar de utilizar el término de asistencia internacional, por el de cooperación internacional, ya que este último denota mayor compromiso y acción conjunta y coordinada entre las partes para lograr beneficios compartidos en torno a temáticas específicas.

Es así como la asistencia internacional se caracterizó por una constante evolución de sus objetivos y modalidades de acción, características que se fortalecieron durante la década de los setenta debido principalmente a que en el marco del asistencialismo, las naciones menos favorecidas se percataron de que buena parte de dichas actividades terminaban resultando riesgosas, en detrimento de sus respectivas soberanías nacionales.

Por tal razón, resulta correcto señalar que la asistencia técnica internacional fungió en una primera etapa como un medio eficiente y privilegiado para fomentar la influencia externa (frecuentemente de la exmetrópoli hacia sus excolonias) a naciones en desarrollo y/o de reciente nacimiento. Posteriormente y de manera gradual, este recurso comenzó a instrumentarse con creciente participación conjunta entre las partes contratantes, otorgando de manera paulatina cada vez un mayor grado de decisión e independencia al país beneficiado en torno a las acciones a emprender en esta actividad.

Por ello, a continuación se analizarán los asuntos concernientes a la evolución más próxima de la asistencia técnica internacional, la cual consiste en la cooperación internacional para el desarrollo.

1.2 La cooperación internacional para el desarrollo

1.2.1 El problema de la conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo

En la primera parte de este Capítulo se abordaron brevemente algunos aspectos acerca de la evolución de la cooperación internacional, ocasión en que se dijo que existía una vaguedad en torno al referido concepto, hecho que continuamente acarrea imprecisiones al intentar describir acciones sobre la ayuda, la asistencia, el financiamiento y la colaboración entre sujetos de las relaciones internacionales.

Este hecho ha llegado a tal magnitud que los mismos gobiernos, sus respectivas Agencias de Cooperación, así como otros instrumentos multilaterales de colaboración han utilizado indistintamente dichos conceptos, ocasionando con ello imprecisiones, dudas y errores al momento de procurar referirse exclusivamente a alguno de estos temas.

Por tal situación este apartado se refiere a esta cuestión, a fin de sentar las bases necesarias para iniciar la reflexión que procure definir y ubicar históricamente a la cooperación internacional para el desarrollo, ya que sin este último concepto, resultaría imposible atender y comprender correctamente lo referente a la Cooperación Técnica Internacional actual, tópico central de este trabajo.

En los temas anteriormente señalados se mencionó que la cooperación internacional partía de la política exterior de los Estados, a fin de obtener mediante acciones conjuntas con otros agentes de las relaciones internacionales, un objetivo específico en beneficio de las partes interesadas.

Asimismo se comentaron y precisaron las principales características concernientes a la evolución de la organización internacional a través del tiempo, la cual fomentó el germen y antecedentes de la cooperación internacional moderna.

Sin embargo, a pesar de estas precisiones, en diversas publicaciones referentes al tema se encontrarán frecuentemente errores e imprecisiones en torno a la cooperación internacional para el desarrollo.

Es probable que varios sostengan que en otros idiomas no resulte necesario precisar los conceptos de ayuda (*aid o l' aide*), asistencia (*assistance o l'assistance*) y cooperación internacional (*international cooperation o coopération internationale*), pero la realidad es que aún en inglés, en francés y en otros idiomas el error conceptual es cometido debido a que existen palabras precisas para definir tan diferentes actividades.

Lo irónico es destacar que precisamente los países desarrollados y sus organismos destinados a financiar proyectos de desarrollo, acostumbran utilizar indistintamente los términos señalados; hecho que demuestra que siguen considerando (y quizás fomentando) a la cooperación internacional, contrariamente al *compromiso y obligación* establecidos en los Artículos 1 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas, concibiéndola como una mera donación y/o un medio de injerencia y mantenimiento de determinados intereses, en cierta nación o región mediante acciones realizadas de la manera más unilateral posible, en beneficio desproporcionado de la parte donante.

Un buen ejemplo al respecto es el comentario que hace Andrew E. Rice presentado en su original redacción en lengua inglesa a fin de destacar esta visión:

"Nobody in the United States used the term "development co-operation" then, and, indeed, nobody uses it today. "Development assistance" has been the term of choice, but in common discourse and political practice, aid for development has been submerged in a package of programmes lumped together as "foreign aid"²⁹.

A pesar de esta circunstancia, comienzan ya a presentarse algunas reflexiones en idioma español que buscan establecer a la cooperación internacional para el desarrollo en un rubro diferente a la ayuda y asistencia internacionales.

Un reflejo de ello, aunque modesto, fue presentado por Bernardo Maribe durante la Conferencia organizada por el Colegio de México en noviembre de 1990 intitulada "La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual", quien al iniciar su participación comentó lo siguiente:

"Quisiera primero mencionar un problema de lenguaje que enfrentamos durante días. Creo que ha habido dificultad para diferenciar la cooperación de ayuda. Diría que la cooperación evoca una idea de reciprocidad. En cambio, ayuda implica desigualdad de manera natural. Creo que se habla a veces de cooperación, cuando en realidad se tiene en mente la ayuda..."³⁰.

Esta aseveración resulta importante ya que acepta y muestra inconformidad por la adulteración de los conceptos señalados. Cabe destacar que a pesar de tan brillante comentario, el autor termina por contradecir su posición inicial, alimentando con ello la incidencia por practicar y promover el criticado error conceptual al señalar que "Voy a usar las dos palabras de manera indistinta para ser fiel a la *ambigüedad* que nos caracterizó durante estos días y participar del pudor colectivo"³¹.

Como puede destacarse de manera representativa con las citas anteriores, existe un grave problema de conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo, evidenciado por la falta de trabajos de análisis y de definiciones escritas en torno al tema tanto en discursos, enciclopedias de ciencia política y/o relaciones internacionales, así como en publicaciones y

²⁹ Andrew E. Rice, "Building a Constituency for Development Co-operation: Some Reflections on the US Experience", en Foy Colm and Henny Helmich, *Public Support for International Development*. OECD, Paris, 1996, p. 68.

³⁰ Bernardo Maribe, "Evaluación Final", en Soledad Loaeza, *Op. Cit.* p. 455.

estudios supuestamente especializados sobre este asunto. Esta situación promueve a su vez que textos alusivos al tema, sean iniciados dando por hecho el significado de la cooperación internacional para el desarrollo, equiparándolo equivocadamente con la ayuda, asistencia y financiamiento para el desarrollo (según el caso y/o intereses en cuestión), promoviéndose así únicamente mayores errores y vaguedad en el contenido de sus ideas.

Es precisamente este tipo de omisiones y vaguedades las que este trabajo intenta superar, o al menos motivar al lector, investigador, experto o interesado en el tema, en continuar su estudio y precisión. Ello con el propósito de utilizar correctamente los conceptos señalados para designar con exactitud la idea deseada a fin de no prestarse a errores o confusiones en torno a cuestiones tan cotidianas, importantes y distintas a la vez.

1.2.2 Su ubicación histórica y algunas aproximaciones para su definición

Toca ahora, con base en los asuntos antes señalados, analizar y profundizar en torno al concepto de la cooperación internacional para el desarrollo, a fin de estar en oportunidad de pasar a una tipología de la misma, la Cooperación Técnica Internacional, eje central de la Cooperación entre el Gobierno Mexicano y el PNUD en el combate a la pobreza en nuestro país.

Es a partir de 1945, frente a graves problemas políticos, económicos y sociales de magnitud mundial, cuando la cooperación internacional es consolidada bajo el apoyo de la inmensa mayoría de los Estados independientes de la época, mediante la creación y trabajos de la ONU.

De ahí que la Embajadora Rosario Green, al referirse a este tema y etapa histórica mencione que “Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad de naciones fue desarrollando gradualmente la conciencia de que la paz sólo sería posible si se eliminaba la gran pobreza que padecían algunas naciones. La tesis prevaleciente era que la justicia social y el desarrollo económico traerían consigo el bienestar y atenuarían las enormes diferencias entre países ricos y pobres, limando los factores promotores de conflicto y favoreciendo la comprensión y la paz

³¹ *Ibid.*

universales. Por ende, la Organización decidió promover la cooperación económica, social, cultural y humanitaria...»³²

Se ha mencionado ya que es a partir de la segunda postguerra, cuando resultó inminente e impostergable iniciar esfuerzos compartidos para instituir un Organismo Internacional, capaz de coordinar diversos programas de colaboración entre los países del mundo, a fin de impulsar la paz, la seguridad y el desarrollo internacionales.

Sin embargo, y como se ha recalcado a lo largo de este Capítulo, en las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta, la ayuda y asistencia internacionales si bien correspondían a gestiones instrumentadas mediante dos o más agentes del sistema internacional para conseguir un fin específico que en principio generara beneficio mutuo, no lograron superar el viejo paradigma de verticalidad en cuanto a la toma de decisiones determinantes en torno a su planeación, ejecución y duración de las acciones realizadas mediante esta actividad, ya que en la inmensa mayoría de ocasiones resultaban instrumentadas y dirigidas a favor exclusivo del donante, dejando al receptor como un agente pasivo ante la acción en cuestión.

A pesar de ello, para finales de la década de los cuarenta, al consolidarse las independencias de varias naciones se logró conformar en los Organos democráticos de las Naciones Unidas, un grupo de países que por su número, les otorgó fuerza capaz para promover varias iniciativas de colaboración, primero de carácter asistencial, y después de verdadera cooperación que coadyuvara gradualmente al mejor desarrollo de sus respectivas naciones³³.

Ante esta situación, varios logros resultaron de los esfuerzos por intentar transformar dicha realidad.

³² Rosario Green, "Las paradojas de un mundo en transición: cooperación y aislacionismo", en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Paradojas de un Mundo en Transición. Seminario Internacional*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1993, p. 197.

³³ Ejemplos de esta circunstancia fueron la aprobación de la Resolución 200 sobre la asistencia técnica comentada en el apartado "La asistencia técnica internacional", así como el denominado "Programa de Buenos Aires de 1979", también auspiciada por la ONU, en donde se instauró la denominada Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo o también denominada "CTPD".

Fueron precisamente los países entonces exclusivamente receptores de la ayuda o asistencia internacionales proveniente de los países desarrollados, quienes comenzaron a instrumentar medidas para procurar encontrar vías más seguras y eficaces para impulsar sus respectivos desarrollos internos, mediante acciones con mucho mayor responsabilidad y participación conjunta a nivel regional, alejadas del carácter asistencialista predominante en aquella época.

En este periodo y fuera del contexto de la ONU, un hecho sin precedente alguno resultó ser la firma en 1948 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En este Documento se le otorga un lugar muy importante a la cooperación regional interamericana, (nótese que a pesar del contexto histórico de la época, la Carta se refiere al concepto de cooperación y no de asistencia internacional), en especial en el Artículo 30 en donde se establece que:

“La cooperación interamericana para el desarrollo integral es responsabilidad común y solidaria de los Estados Miembros en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del Sistema Interamericano. Ella debe de comprender los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, apoyar el logro de los objetivos nacionales de los Estados Miembros y respetar las prioridades que se fije cada país en sus planes de desarrollo, sin ataduras ni condiciones de carácter político”³⁴.

Como se podrá apreciar, la OEA pretendía establecer un marco preciso y definido de lo que debería de practicarse como cooperación regional, precisando lo que debería de ser y lo que debería excluirse de sus propósitos, objetivos, principios y resultados, hecho sin precedente alguno en el Derecho Público Internacional.

Con base en este nuevo marco jurídico, se comenzaron a instrumentar entre los países de este organismo regional, las primeras acciones de cooperación regional a finales de la década de los cincuenta, alcanzando mayor vigor durante los años sesenta y setenta, principalmente en los aspectos técnicos, científicos y tecnológicos.

³⁴ Organización de Estados Americanos, *Carta de la Organización de los Estados Americanos Reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967 y por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985*, México, agosto 1990, p. 7.

Entre otros esfuerzos y logros subsecuentes en este ámbito se encuentran aquellos emanados en distintas latitudes del mundo, tales como la Conferencia de Bandung en 1955, el Acuerdo Latinoamericano de Libre Comercio (ALALC) en 1960, la Asociación Caribeña de Libre Comercio en 1967, el Acuerdo de Integración Subregional Andina de 1969, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ANSEA) en 1967, la Unión Aduanera y Económica Centroafricana de 1966, entre otros.

Como puede denotarse, este tipo de nueva cooperación impulsada por los países menos desarrollados buscaba superar el matiz asistencialista de la misma, al tener como propósito fundamental involucrar cada vez en mayor medida a las partes inmiscuidas en los programas bilaterales y multilaterales de colaboración, a fin de obtener beneficios verdaderamente provechosos y compartidos entre las partes relacionadas.

Dichas iniciativas, promovidas también por las Naciones Unidas, sirvieron como punta de lanza en la transformación tanto del concepto como en la práctica de la denominada asistencia internacional, para ser superada, en forma gradual y cada vez más generalizada, a partir de la década de los sesenta por el de la cooperación internacional para el desarrollo.

El inicio de la década de los sesenta marca un parteaguas en la evolución de la cooperación internacional, ya que la ONU al designar a dicha década como "El Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo", esta actividad comenzó a reorientar sus metas y objetivos al intentar impulsar el aumento de los niveles de bienestar de las naciones de la periferia a través de la promoción del desarrollo en sus diversas facetas; esto es ya no tan sólo mediante el impulso del crecimiento económico *per se*, sino a través de esfuerzos coordinados y compartidos entre los países actores de la colaboración a una gama más variada de sectores sociales y económicos, tales como el de la salud, educación, vivienda, trabajo, medio ambiente, combate a la pobreza, entre muchos otros.

Es precisamente ante esta nueva visión del desarrollo, como una meta multidimensional con elementos estructurales, cuando se comienza a utilizar el concepto de la cooperación internacional para el desarrollo.

En este contexto, la ONU propuso establecer una proporción del uno por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de las naciones desarrolladas para financiar proyectos de cooperación a nivel internacional en los países menos adelantados (propuesta que ante la falta de apoyo por parte de las potencias fue reducida en 1969 al 0.7 por ciento a través del Informe de la Comisión Pearson, cifra que como se verá más adelante solamente la cubren algunas naciones nórdicas).

Ante este proceso y como resultado de la percepción de que el desarrollo compartido a nivel mundial se obtendría solamente mediante acciones coordinadas y coparticipativas entre la sociedad internacional, se comenzaron a celebrar a partir de 1972 una serie de Conferencias especiales de carácter global, las cuales se avocaban a distintos aspectos sociales del desarrollo³⁵.

Estas Conferencias, desafortunadamente al carecer de poder resolutivo para adoptar decisiones obligatorias, no lograron provocar de inmediato cambios considerables para enfrentar los problemas del desarrollo mundial; sin embargo dieron la pauta para concientizar a los países tanto del Norte como del Sur de la necesidad de atacar al subdesarrollo en forma integral y solidaria.

En este sentido, una característica importante de dichas Conferencias fue que los países en desarrollo siempre promovieron que las materias tratadas durante su celebración trascendieran el tema específico que originó su realización; es decir, procuraban atacar problemas específicos de carácter social y económico, mediante acciones integrales sustentadas en "...un nuevo concepto de desarrollo muy alejado del que se basaba en el mero crecimiento del producto bruto, sin tomar en cuenta al sujeto del desarrollo ni a la calidad de su vida"³⁶.

Ante ello y en esta misma época, varias agencias bilaterales de cooperación iniciaron un proceso de reestructuración de sus planes de trabajo, permitiendo en forma cada vez más común, mayor participación del país y comunidad inmiscuida en los programas de colaboración a realizarse en los países en desarrollo.

³⁵ Estas Conferencias fueron, en orden cronológico, la de Medio Ambiente (Estocolmo 1972); Asentamientos Humanos (Vancouver 1976); Población (Bucarest 1974); Desarrollo Industrial (Lima 1975); la Mundial Tripartita sobre el Empleo, Distribución de los Ingresos y el Progreso Social, División Internacional del Trabajo (Ginebra 1976), entre muchas otras.

³⁶ Hernán Santa Cruz, *Cooperar o Perecer: El Dilema de la Comunidad Mundial. Luces, sombras y tormentas en los años maduros*, Grupo Editor Latinoamericano, Tomo II, Buenos Aires, 1988, p. 238.

La referida evolución de la concepción y práctica de la cooperación se explica también en parte a que durante esta etapa, la cual se puede caracterizar por la circunstancia de que varios países en desarrollo al ir mejorando sus economías internas, y al incrementar sus respectivos desarrollos nacionales, comenzaron a lograr gozar de mayor capacidad de negociación internacional, misma que fue utilizada para concertar con las naciones donantes, programas y proyectos de cooperación internacional que buscaran si bien beneficiar a la contraparte, también lo hiciera en sus territorios nacionales, sin atentar sus respectivas soberanías e intereses nacionales.

Como podrá apreciarse con lo arriba señalado, las transformaciones ocurridas en el escenario mundial han inferido en forma directa en la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. De ahí que se pueda aseverar que la cooperación internacional, como parte de la política exterior de los Estados, se adecua a las nuevas realidades y problemas que establece el entorno tanto nacional como internacional³⁷.

Por tales razones, la cooperación internacional para el desarrollo, como fruto de un proceso histórico y evolutivo que va de la mano con las características del sistema internacional, ha sufrido varias transformaciones, las cuales establecen las condiciones actuales en que ésta se instrumenta y ejecuta en la actualidad en el mundo.

Pero ¿cuáles son sus justificaciones más apremiantes?, ¿en qué consiste la cooperación internacional para el desarrollo?, ¿cuáles son sus principales características? , ¿en qué forma ésta se especializa para atender determinados asuntos? Estas son preguntas que a continuación se intentarán responder.

El mundo actual vive inmerso en diversos problemas de solución muy incierta, los cuales afectan a miles de millones de personas día con día.

³⁷ Esta es la principal tesis de José Miguel Insulza en su artículo "Cooperación Internacional y Política Exterior", en Guillermo Ramírez (editor), *Cooperación Internacional: la experiencia chilena 1990-1991*, CINDA-PNUD, Santiago de Chile, 1992, pp. 246.

Algunos de ellos se basan en que las relaciones económicas internacionales, dejadas a su propia dinámica, no garantizan el desarrollo de los países o áreas atrasadas, fomentándose un desequilibrio tan grande y complejo que induce al aumento de la pobreza (entre muchos otros males) de manera preocupante.

De igual forma, se debe destacar que ante el fin de la guerra fría, la inmensa mayoría de los problemas mundiales tales como la pobreza, el desempleo, la insuficiencia alimentaria y las enfermedades, que estuvieron siempre presentes en los países menos favorecidos, parecen reconvertirse en desafíos integrales de dimensión mundial, junto a otros de más reciente percepción, vinculados con las nuevas olas migratorias, el narcotráfico o el medio ambiente. En pocas palabras y ante la denominada globalización e interdependencia, se vuelven problemas que afectan a todos los países.

Ante ello, la cooperación internacional para el desarrollo surge como una alternativa viable y necesaria, si lo que se busca es verdaderamente atacar dichos problemas de manera integral compartida y reforzada entre la comunidad internacional.

Como se mencionó en la primera parte de este Capítulo, cooperar significa “obrar conjuntamente con otro u otros para un mismo fin”. Ello implica entonces, compartir algún trabajo o tarea, hacer algo en forma coordinada, conforme a cierto plan previamente formulado y aceptado entre las partes contratantes, para lograr cierto propósito que, en forma individual, las partes no podrían conseguir.

Para el Gobierno Mexicano la cooperación internacional para el desarrollo significa “formar parte de un esfuerzo que se realiza para conseguir un determinado fin. En este sentido, la cooperación implica la concertación y realización de acciones de por lo menos dos interesados en busca de un beneficio relativo para ambos”³⁸.

³⁸ Documento.- Secretaría de Relaciones Exteriores - Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Apuntes para el Curso de Formación Diplomática: La Cooperación Técnica y Científica Internacional; Conceptos, Políticas y Resultados*, SRE-IMRED, México, 1994, p. 1.

De ahí que este término se deba distinguir entre la asistencia y la ayuda, ya que la cooperación supone una relación entre las partes, implicando en todo momento compartir, lo que promueve una doble dirección de las acciones a emprender y resultados a obtener.

Luego entonces, "La cooperación requiere de la coparticipación. Una participación conjunta en la conciliación de los intereses de cada parte, en la definición de formas, contenidos y resultados esperados de la colaboración y en los términos de financiamiento de cada uno para la realización de acciones"³⁹.

En pocas palabras y para resumir lo mencionado, la cooperación internacional para el desarrollo implica de tres características fundamentales:

"coparticipación;
corresponsabilidad, y
cofinanciamiento"⁴⁰.

Para superar viejos problemas generados por la ayuda y la asistencia internacionales en torno a los intereses desbordados de los donantes, evidenciados por su condicionalidad, la cooperación internacional para el desarrollo parte de algunos principios fundamentales, los cuales consisten en la ausencia de pretextos para la injerencia económica o política por parte del extranjero en los asuntos internos del país interesado, no ir acompañada de ninguna consideración de carácter político y responder a las necesidades del país en que los programas o proyectos serán instrumentados.

De ahí que para el Gobierno Mexicano, la cooperación internacional para el desarrollo sea considerada como "...expresión activa de los principios de respeto a la soberanía, no intervención y libre autodeterminación de los Estados"⁴¹.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ Documento.- Secretaría de Relaciones Exteriores - Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, *La cooperación técnica y científica internacional desde la perspectiva de la SRE*, SRE, México, s/fecha, p. 3.

El siguiente párrafo muestra de manera clara, concisa y concreta la concepción que sobre este tema tiene el Gobierno de México:

“México concibe a la cooperación internacional para el desarrollo como un elemento sustantivo de las relaciones internacionales, una práctica que debe estar presente en las interrelaciones entre los estados para promover el diálogo y el conocimiento mutuo, abrir nuevas oportunidades para el flujo de conocimientos, experiencias y tecnologías relevantes, y concretar acciones que incidan en beneficio del progreso económico y social de los pueblos de la Tierra”⁴².

Otra característica interesante de este recurso es que procura la participación colectiva durante sus etapas de planeación, ejecución y evaluación. Ello quiere decir que hoy en día, no solamente los gobiernos y altos funcionarios estatales o de Organismos Internacionales se encargan de ejecutar programas basados en planes hechos en escritorios, sino que ahora, en ocasiones cada vez más recurrentes, la población a la que los proyectos es destinada, participa de manera más activa en su aprobación, seguimiento y acondicionamiento a sus necesidades reales, entre otros. Todo ello a fin de impulsar, de manera más cercana y coparticipativa, las necesidades locales más apremiantes, mediante la inclusión de los gobiernos y las comunidades locales directamente relacionadas con el problema a solucionar o superar.

De ahí que sobre este asunto, el Embajador Jorge Alberto Lozoya mencione que “Si la cooperación internacional ha adquirido una nueva dimensión, es ámbito para la participación de la sociedad en el cumplimiento de sus fines públicos”⁴³.

Hoy en día la cooperación internacional para el desarrollo ante el fin de la guerra fría, la proximidad del nuevo siglo, y sobre todo frente a los enormes retos políticos, económicos y sociales que afectan a miles de millones de habitantes en nuestro planeta, ha reorientado sus objetivos y mecanismos de acción, a fin de procurar encontrar, en forma eficiente y práctica, las

⁴² Secretaría de Relaciones Exteriores, “Filosofía de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”, en *Caudal: Boletín de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, SRE, México, No. 35, mayo-junio 1998, p. 6.

⁴³ Jorge Alberto Lozoya, “México y la cooperación internacional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos/Ed. Nueva Epoca, No. 44, otoño-invierno 1993-1994, p. 132.

grandes soluciones de manera compartida y solidaria a través de la acción conjunta entre quienes han incidido en sus causas y entre quienes sufren sus efectos.

Por ello, los temas de combate a la pobreza, protección al medio ambiente, combate al narcotráfico, seguridad alimentaria, etc. sean los tópicos centrales de Foros y Congresos internacionales, bajo el propósito de impulsar acciones coordinadas para lograr abatir las condiciones que impiden el desarrollo y el bienestar de la población mundial.

Con base en lo antes señalado, y para los propósitos del presente trabajo, a continuación se presenta un acercamiento a la definición del concepto de la cooperación internacional para el desarrollo, bajo el propósito de estar en condición para en líneas posteriores, establecer una especificación tipológica con base en sus respectivas y variadas áreas de especialización.

La cooperación internacional para el desarrollo consiste básicamente en las relaciones que se establezcan entre dos o más agentes de la sociedad internacional, de las cuales surjan acciones que conlleven a la transferencia de recursos económicos, conocimientos técnicos, científicos, bienes e/o innovaciones tecnológicas, que contribuyan a elevar el nivel de vida de la población de cierto país, de manera participativa y equitativa, con el propósito de generar ventajas mutuas por medio de la coparticipación, la corresponsabilidad y el cofinanciamiento entre las partes a través de la coordinación, la planeación, la realización y la evaluación de programas y/o proyectos, con pleno respeto a las soberanías nacionales de los países, dándose así las pautas necesarias para mejorar continuamente sus mecanismos de acción, a fin de que éstos se acoplen a las características del entorno tanto nacional como internacional, para beneficio de la población en que la misma va orientada de manera sustentable.

1.2.3 El financiamiento de la cooperación internacional para el desarrollo

En el ánimo de relatar y analizar los elementos de la cooperación internacional para el desarrollo actual, se encuentra de manera fundamental, el tema del financiamiento necesario para solventar el costo de las acciones de la cooperación internacional para el desarrollo.

El financiamiento internacional para el desarrollo consiste básicamente en una aportación económica proporcionada por ciertos países mediante instancias nacionales ya sean de carácter público o privado, en el ámbito bilateral o a través de Organismos Internacionales, la cual busca solventar los gastos de programas de desarrollo, en determinados países ante su incapacidad interna por solventar por sí mismos complejos problemas nacionales.

El antecedente más representativo del financiamiento internacional para el desarrollo es el Plan Marshall; Programa de ayuda internacional que costó la reconstrucción y la modernización de los bienes de capital europeos devastados por la guerra, a fin de impulsar el desarrollo regional, cuyas principales características ya se han mencionado con anterioridad.

Posteriormente, en el marco de la Conferencia de Bretton Woods realizada en julio de 1944, fue fundado el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, mejor conocido como Banco Mundial (BM). Este Banco fue creado con el propósito fundamental de proporcionar “ayuda a la reconstrucción (en una primera instancia de las naciones eurooccidentales devastadas por la guerra) y el fomento al desarrollo de los territorios de los países miembros, facilitando la inversión de capital”⁴⁴.

Para cumplir con su encomienda, el BM nació con un capital de 10 mil millones de dólares, los cuales se elevaron a 21 mil millones en 1960 y a 22 mil millones en 1970, mientras que para 1998 esta Institución financiera contó con 29 mil millones de dólares.

Resulta importante señalar que durante los primeros años de la instauración del BM, los países en desarrollo tuvieron que realizar varios esfuerzos en los Organos democráticos de la ONU, a fin de que los países desarrollados aceptaran aportar mayores recursos al Banco, ya que estos últimos no consideraban importante ni prioritario reforzar su capacidad financiera para prestar mayores montos a los países menos adelantados.

⁴⁴ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Convenio Constitutivo* (Artículo primero), BIRF, Washington D.C., 1988, p. 3.

Por ello Hernán Santa Cruz, un diplomático miembro de la Misión Permanente de Chile en la ONU durante la década de los cuarenta que participó en dichos debates, declaró con razón que:

“...paradójicamente, cuando se trataba de medidas colectivas para sacar al Tercer Mundo de su pobreza, el país que había establecido un método de tanto éxito y los que se habían beneficiado de él, continuaban dando énfasis a la inversión privada como la única panacea para lograr el desarrollo”⁴⁵.

Hoy en día los créditos del BM que oferta a los países en desarrollo son normalmente a largo plazo, hasta veinte años y a tasas de interés menores que las fijadas en el ámbito comercial.

Los sectores a los que va dirigido el financiamiento de este Banco son variados, siendo los principales el energético, transporte, telecomunicaciones, industrias de base, desarrollo industrial, agrario, desarrollo sustentable, etc.

Varias son las críticas que han suscitado las acciones y resultados de esta Institución financiera, siendo entre las principales la relacionada con su cercana conexión a los intereses de Estados Unidos con base en su voto ponderado, por ser Washington D.C su sede y su presidente siempre estadounidense. Todo ello provocando que este país y otros desarrollados practiquen en no pocas ocasiones la condicionalidad política a los préstamos emanados de dicho Organismo.

De ahí que como comenta Ramón Tamames “...el BM no ha podido desplegar una actividad decisiva en pro del desarrollo económico en pro de los países menos desarrollados. Esta limitación puede explicarse en buena parte por las aspiraciones imperialistas y de expansión comercial de los países industriales, que prefieren mantener sus propios cauces bilaterales, que se traducen en la concesión de créditos ligados o vinculados”⁴⁶.

⁴⁵ Hernán Santa Cruz, *Ibidem*. p. 364.

⁴⁶ Ramón Tamames, “Financiación del desarrollo: El BIRF y los demás mecanismos internacionales”, en *Estructura Económica Internacional*, Alianza Editorial, España, 1995, p. 104.

Existen otros Organismos regionales que bajo algunas variantes, tienen también como finalidad ofrecer recursos financieros de carácter reembolsable a los países en desarrollo. Los principales son los siguientes:

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Asiático de Desarrollo (BAD), Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social (FADES).

Posiblemente el principal problema generado por los recursos financieros de carácter reembolsable es que la deuda externa generada en los países en desarrollo que han contraído con recursos provenientes de dicho instrumento financiero, ha aumentado de manera considerable y desproporcionada, ocasionándoles serios problemas para cubrir las deudas contraídas. Varias son las estimaciones de los montos al respecto, las cuales han llegado a concluir que, por ejemplo, la deuda exterior latinoamericana representa aproximadamente la mitad de su PIB global, en tanto que los pagos por su servicio representan el doble del valor de las exportaciones.

Otra fuente importante del financiamiento internacional para el desarrollo tanto reembolsable como no reembolsable es la emanada a través del denominado Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), perteneciente a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), cuyos aspectos más relevantes se atenderán a continuación.

En 1960 los países desarrollados de Norteamérica y varios Estados de Europa occidental crearon la OCDE, la cual inició sus trabajos el 30 de octubre de 1961, contemplando entre sus principales objetivos "Estimular y armonizar las ofertas (económicas) de sus Miembros a favor de los países en desarrollo"⁴⁷.

Ello significa que uno de los propósitos fundamentales de la OCDE consistió en el impulso del financiamiento internacional para estimular el desarrollo por medio del fomento al crecimiento económico sustentable, con el propósito de incentivar bienestar económico y social de la población mundial.

⁴⁷ <http://www.oecd.org/dac/htm/hdw.htm>, p. 1.

Por tales razones, los trabajos de la OCDE abarcan una extensa gama de áreas que buscan incidir en forma directa en el desarrollo de los países tales como la investigación y proyectos en política económica, energía, medio ambiente, industria, educación, servicios sociales, ciencia y tecnología, agricultura, comercio y administración pública.

Para cumplir con sus principales estatutos, la OCDE creó en 1960 el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para negociar, otorgar, registrar y evaluar los fondos emanados de los países miembros de dicha Organización para impulsar el desarrollo de los países periféricos.

Hoy en día los miembros del CAD han aumentado, sin embargo no lo conforman todos los países pertenecientes a la OCDE. Solamente lo integran aquellos que cuentan con la capacidad económica y la voluntad política necesarias para destinar recursos económicos que financien el desarrollo de las naciones menos favorecidas⁴⁸.

Cabe destacar que los parámetros utilizados por el CAD para registrar los montos de cooperación son principalmente cuantitativos, debido a que dicho Comité pone un especial énfasis en el total de los montos de diferentes tipos de recursos económicos emanados por cada nación miembro de este Comité, los cuales son publicados en un informe anual intitulado "*Development Co-operation DAC*", aspecto que se analizará más adelante.

Como se mencionó, uno de los principales trabajos del CAD consiste en registrar anualmente los flujos económicos totales para financiar el desarrollo en los países menos favorecidos, por medio de los recursos provenientes de sus países miembros, los cuales se componen de los siguientes rubros:

- a) La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)
- b) Fondos Privados y Créditos para Financiar Exportaciones; y
- c) Otras Fuentes Oficiales.

⁴⁸ Los miembros actuales del CAD son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Alemania, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos de América y la Comisión de las Comunidades Europeas.

En cuanto a estos montos, es interesante señalar que la suma de estos tres incisos (conocidos como Montos Totales para el Financiamiento al Desarrollo), generaron en 1996 un total de 303.9 mil millones de dólares, frente a 238 mil millones en 1995; es decir se logró un incremento del 22 por ciento en un año.

Ahora bien, en lo que toca exclusivamente a la AOD, 1972 el CAD estableció su definición, la cual señala que ésta consistiría en:

“...flujos para países en desarrollo e instituciones multilaterales provenientes de agencias oficiales, incluyéndose gobiernos estatales y locales, o por medio de sus agencias ejecutoras, a cada transmisión que cumpla con las siguientes particularidades:

- a) Sea administrada bajo la búsqueda de la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo como su objetivo principal, y
- b) Sea concesionaria conteniendo un elemento de donación de al menos 25 por ciento (es decir recursos con al menos una cuarta parte de su total son de carácter no reembolsable)”⁴⁹.

La AOD experimentó un ascenso muy importante y rápido de sus recursos durante una primera etapa, ya que por ejemplo entre 1950 y 1955, pasaron de casi 2 mil millones de dólares a 4,675 millones. En 1970 la suma llegó a 6,949 millones de dólares y para 1980 ésta llegó a ser de 27,266 millones. Para 1984 su saldo fue de 28,685 millones de dólares.

Para determinar los países receptores de la AOD, el CAD presenta una lista de países en desarrollo dividida en dos Partes. La primera corresponde a los denominados “países y territorios en desarrollo” y la segunda “países y territorios en transición”. La AOD es otorgada exclusivamente a los países enlistados en la Parte Uno, mientras que los fondos destinados a los otros países son contabilizados en los rubros “Fondos Privados y Créditos para Financiar Exportaciones” y “Otras Fuentes Oficiales, los cuales son créditos de carácter reembolsable”^{50 51}.

⁴⁹ *Ibidem*. p. 25 y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *México - Cooperación para el Desarrollo Informe 1992*, PNUD, México, 1993, pp. 9-10.

⁵⁰ Australian Agency for International Development - AusAID, “Development Statistics, DAC cries OOF as OGD hits ODA”, en *Focus*, Canberra, march 1998, p. 23.

Resulta particularmente importante destacar que desde hace ocho años, el total de los Montos Totales para el Financiamiento para el Desarrollo del CAD, arroja un crecimiento sostenido de los flujos netos de capitales. Sin embargo ello se debe –fundamentalmente- a los aumentos de recursos privados y créditos reembolsables (léase que causan deuda externa) para financiar exportaciones, los cuales pasaron de 40,000 millones de dólares en 1987 a 160,000 millones de dólares en 1995 y a 234,000 millones de dólares para 1996. Por su parte, durante el mismo lapso de tiempo, los recursos correspondientes a la AOD permanecieron prácticamente sin variación, para llegar a los 66,000 millones de dólares en 1996⁵². Ello significa que para 1996, la AOD representó únicamente el 21.7 por ciento del total de flujos financieros emitidos por los países del CAD. Esta tendencia preocupante de disminución de la AOD ha aumentado en los últimos años, por lo que el CAD ha aceptado el hecho que de 1992 a 1996 “los flujos totales de la AOD han caído 16 por ciento en términos reales”⁵³.

Por tal razón es importante precisar que los montos netos del financiamiento internacional para el desarrollo consisten en diversas transferencias financieras en forma de donativos, préstamos blandos, créditos a mediano y largo plazos, así como cierto tipo de inversión extranjera directa con cierto contenido de carácter no reembolsable, no obstante que la suma total de estos flujos diferentes no deben de considerarse propiamente como instrumentos de cooperación internacional para el desarrollo a cabalidad*.

De ahí el sustento del comentario que sobre el financiamiento para el desarrollo realiza Víctor L. Urquidi, al destacar que ésta “...es una gran suma de peras, manzanas y mandarinas que no puede juzgarse adecuadamente con base en cifras globales”⁵⁴.

⁵¹ Según esta estratificación, por cierto sustentada en informes del BM en torno al ingreso *per capita* de los países, México se encuentra en la Parte Uno de la citada lista, en el rubro de “Países con Ingreso Alto-Medio”, los cuales se caracterizan por contabilizar un ingreso *per capita* entre 2.696 mil dólares y 8.355 mil dólares anuales.

⁵² Alfredo Pérez Bravo - Iván Roberto Sierra, “La cooperación internacional para el desarrollo: Nuevos actores y nuevas estrategias”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos/Ed. Nueva Epoca, No. 51, otoño-invierno 1996-1997, pp. 183-184 y <http://www.oecd.org/dac/html/dcr97.htm>, p. 2.

⁵³ Development Assistance Committee, *Development Co-operation 1997*, OECD, Paris, 1998, p. 55.

* En el siguiente tema de este Capítulo se precisará el significado correcto de la cooperación internacional para el desarrollo.

⁵⁴ Víctor L. Urquidi, *Op. Cit.* p. 40.

De estas cifras puede y debe denotarse que en realidad los recursos asignados para la AOD tienen una tendencia a la baja. Una de las razones de ello es que los países donantes han buscado, por medio de la reducción de sus recursos a la AOD, disminuir sus déficits fiscales, los cuales aumentaron en promedio durante 1993 en un 4.6 por ciento de sus respectivos internos brutos⁵⁵.

A este suceso se debe que la proporción de la AOD respecto al PIB de los países miembros del CAD haya caído a 0.30 por ciento, siendo la más baja desde hace más de dos décadas⁵⁶.

Otra de las razones importantes de este preocupante descenso ha sido el hecho de que los Estados Unidos han disminuido sus montos de manera considerable durante los últimos años. Esto debido a que según la mayoría republicana en las Cámaras de ese país desconfían de la ayuda (financiera) que ofrecen ya que- según ellos- a pesar de que se han destinado miles de millones de dólares por este concepto, los países ayudados siguen sin desarrollarse. Esta situación ha generalizado el concepto conocido como “la fatiga de la cooperación” (*donor fatigue*), induciendo a los países donantes a reducir sus montos de AOD por la “justificación” señalada.

Resulta necesario aclarar que esta justificación al parecer no toma en cuenta los montos que precisamente estos países subdesarrollados envían a las potencias mundiales por concepto de pagos de deuda externa, ya que por ejemplo, según la CEPAL, sólo desde América Latina, la transferencia neta de recursos hacia países ricos ha sumado 223 mil millones de dólares entre 1982 y 1990. Esto significa, como lo destaca Iglesia-Caruncho, que “... según cifras de la OCDE, desde 1984 hasta 1992, las cantidades brutas pagadas por el Tercer Mundo por su servicio (de deuda externa) han sobrepasado con creces a las recibidas en concepto de AOD”⁵⁷, por lo que el hablar de “la fatiga de la cooperación” resulta solamente una ironía sin sustento alguno.

Japón ha ocupado el lugar de Estados Unidos respecto al principal donante en cuanto a los montos netos orientados, a pesar de haber reducido sus montos en 24.7 por ciento en 1997 (es

⁵⁵ Development Assistance Committee, *Op. Cit.* p. 94.

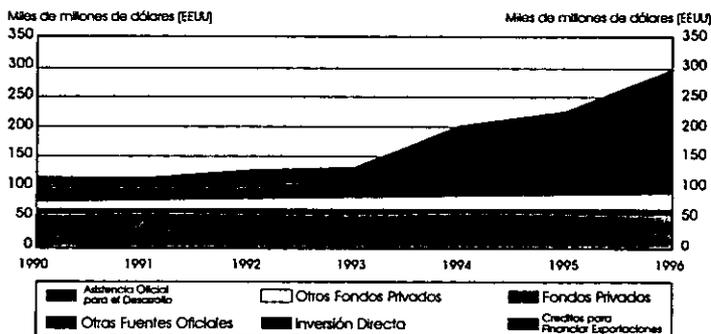
⁵⁶ United Nations Conference on Trade and Development, *Globalization and Liberalization - Development in the face of two powerful currents. Report of the Secretary-General of UNCTAD to the ninth session on the Conference*, United Nations, New York and Geneva, 1996, p. 30.

⁵⁷ Manuel Iglesia Carruncho, “La Cooperación al desarrollo deseable en el año 2000”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Número 0, Primavera 1997, Madrid, p. 6.

decir de 14,490 millones de dólares a 9,44 millones de dólares)⁵⁸, debido fundamentalmente a la crisis financiera por la que atraviesa ese país desde a partir de ese año.

La siguiente gráfica muestra la manera en que la AOD se ha mantenido prácticamente constante durante esta década, mientras que otras formas de financiamiento la superan exponencialmente, dejando a la primera cada vez más rezagada y con menor recursos conforme pasa el tiempo.

Gráfica 1. Montos de Asistencia Internacional para el Desarrollo 1990-1996.



FUENTE: OECD - DAC, *Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*, OECD-DAC, Paris, 1998, p. 45.

Como se evidencia con la gráfica anterior, el promedio total de la AOD de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) corresponde al 0.25 del PIB de sus miembros. Únicamente Dinamarca, Noruega, Suecia y Holanda se constituyen como los países que, en relación con su PIB, ofrecen mayores flujos de AOD, superando el 0.7 recomendado por la ONU.

Cabe destacar que del total de los flujos de la AOD destinados por los países del CAD, la gran mayoría se transfiere a los países recolectores mediante mecanismos bilaterales (alrededor del 70 por ciento), mientras el 30 por ciento restante se hace de manera multilateral.

⁵⁸ Tomando en cuenta la inflación y variaciones en el tipo de cambio del dólar.

Ello demuestra que los países donantes prefieren otorgar su AOD mediante la vía bilateral, y en varios casos, buscar a través de esta actividad continuar reforzando sus respectivas presencias e intereses en los países apoyados.

Esta circunstancia ha generado a su vez que los recursos para financiar programas de desarrollo provenientes de la ONU llegaron a un poco más de 6 mil millones de dólares en 1993. Estos montos han caído hasta 5.4 mil millones para 1996, siendo los más bajos desde 1991.

Ante esta circunstancia, varios han sido los esfuerzos para revocar esta tendencia.

Una de estas iniciativas fue presentada y aprobada durante la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de 1995 realizada en Copenhague, en donde instan a los gobiernos a “Aumentar la AOD, tanto en cifras totales como para los programas sociales, y mejorar sus repercusiones, de conformidad con las circunstancias económicas y la capacidad de asistir a los países y con arreglo a los compromisos contraídos en los acuerdos internacionales”, “esforzarse por lograr lo más pronto posible el objetivo convenido del 0.7 por ciento del PNB para la AOD...” y “dar alta prioridad en la AOD a la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo, en particular los de Africa, los países de bajos ingresos de Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe y los países menos adelantados”⁵⁹.

De lo hasta aquí mencionado pueden desprenderse algunas observaciones pertinentes:

La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) consiste en recursos económicos destinados a cofinanciar programas y proyectos de desarrollo realizados en países que carecen de la capacidad interna para realizarlos, mediante cooperación internacional.

Los montos de la AOD han disminuido en los últimos años de manera importante, ocasionando que conforme pasa el tiempo las naciones en vías de desarrollo cuenten con menores recursos externos para financiar programas y proyectos de desarrollo en sus territorios.

⁵⁹ United Nations, *World Summit for Social Development 6-12 March 1996. The Copenhagen Declaration*, United Nations, New York, 1995, citado en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Erradicar la pobreza: Marco general para la elaboración de estrategias nacionales*, PNUD, New York, octubre de 1995, p. 69.

Debido a que las aportaciones de AOD provenientes de los países del CAD han disminuido, los Organismos Multilaterales tales como la ONU y sus respectivas Organizaciones Especializadas, reciben cada vez menos recursos, lo que a su vez limita la propagación y ampliación de nuevos proyectos de desarrollo en las naciones que lo requieren⁶⁰.

Incrementar la cuantía destinada a la AOD es una deuda de los países ricos hacia los pobres que desafortunadamente resulta lejana de alcanzar. Sin embargo, el anhelado compromiso de que los países donantes decidan llegar al 0.7 por ciento de su PIB para la AOD, representa un reto complejo mas no imposible de lograr. Solamente una política económica responsable tanto en lo endógeno como en lo exógeno podría constituir del factor clave para lograr tan necesaria meta⁶¹.

Con base en los apartados anteriores, así como de la precisión y el análisis de los principales aspectos en torno al financiamiento del desarrollo por medio de algunas modalidades de cooperación internacional, el siguiente tema abordará los distintos tipos de la cooperación internacional para el desarrollo, a fin de dar paso a uno de ellos, la Cooperación Técnica Internacional, objetivo central de este trabajo.

1.2.4 Los tipos de cooperación internacional para el desarrollo

Partiendo de la referencia conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo, se denota que debido a su objetivo fundamental de buscar el desarrollo nacional y mundial resulta de carácter amplio y general, este recurso requiere de actividades especializadas, dependiendo el propósito específico que se busque lograr. Por tal razón, a continuación se revisarán los principales tipos de cooperación internacional para el desarrollo, a fin de dar paso y especificar las principales características de una de éstas, la Cooperación Técnica Internacional, tópico neurálgico de la presente investigación.

⁶⁰ De hecho se calcula que en la actualidad los países del CAD desembolsan 90 por ciento de la AOD mundial. Sin embargo, cabe destacar que en la década de los ochenta, algunos países árabes de la OPEP, junto con la entonces URSS, llegaron a representar más del 30 por ciento de la AOD.

⁶¹ Por ejemplo, ante la preocupación de las naciones en desarrollo por las reducciones netas de la AOD, en 1991 la Asamblea General, a través de la Resolución 46/205, ha iniciado los trabajos para animar a la comunidad mundial

a) La Cooperación Cultural Internacional.

Su tarea se orienta a dar a conocer las expresiones artísticas existentes en los países cooperantes, difundir su historia, su idiosincrasia y su pensamiento filosófico. Las exposiciones de los rasgos más importantes y características de cierto país en otro son el mejor ejemplo de esta cooperación.

b) La Cooperación Educativa Internacional.

Esta se presenta cuando se realiza una transferencia de conocimientos en un marco académico, mediante estudios escolarizados formales en los niveles principalmente profesionales y de postgrado.

c) La Cooperación Económica Internacional.

Es aquella que tiene por objetivo fundamental transferir bienes, servicios, así como recursos económicos con el propósito de incrementar la capacidad productiva de las partes. Posee fundamentalmente dos grandes vertientes:

1) La Cooperación Financiera Internacional.

Consiste en la transferencia de recursos monetarios con el propósito de incrementar la capacidad o la eficiencia productiva del país receptor. Una modalidad de este instrumento es el apoyo financiero, el cual es otorgado generalmente para contribuir al financiamiento de carácter no reembolsable del costo de un programa o proyecto de cooperación técnica y/o científica internacional.

2) La Cooperación Comercial Internacional.

La constituye intercambios de bienes y servicios mediante ciertas prerrogativas más accesibles que en condiciones normales. Así, por ejemplo, El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, debido a sus prerrogativas y mecanismos de impulso al flujo de bienes y servicios, debe ser considerada en este rubro.

para celebrar una Conferencia Internacional sobre el Financiamiento al Desarrollo, cuya realización a la fecha no se ha concretizado.

d) La Cooperación Política Internacional.

Consiste en los distintos tipos de contacto de alto nivel entre dos o más gobiernos nacionales, a fin de que a través de la negociación y el entendimiento se deslinden declaraciones, resoluciones, convenios, etc. que impulsen la convivencia, relaciones, y desarrollo desde sus muy variadas perspectivas de los países participantes.

e) La Cooperación Deportiva Internacional.

Este tipo de cooperación tiene como propósito fundamental fomentar distintas acciones del orden deportivo entre las partes participantes, a fin de impulsar a través de esta actividad la superación profesional de sus respectivos participantes, así como las relaciones entre los Estados participantes en un ambiente de fraternidad y amistad.

f) La Cooperación Científica Internacional.

Es el trabajo conjunto encaminado fundamentalmente para iniciar, promover o concretar, según el caso, el conocimiento humano. Por ello, debe ser considerada como un proceso de investigación donde concurren el conocimiento de las partes cooperantes, a fin de potenciar la capacidad para arribar a nuevos conocimientos, que comparten los involucrados.

Este tipo de cooperación por lo general se practica entre instituciones de carácter académico y de investigación entre dos países, las cuales definen los términos de colaboración en el marco de las ciencias naturales y/o sociales.

Otro tipo de cooperación internacional para el desarrollo es la Cooperación Técnica Internacional, la cual, debido a la importancia trascendental que posee para los fines del presente trabajo, se presentará y analizará con mayor detenimiento en el siguiente inciso.

1.3 La Cooperación Técnica Internacional

1.3.1 Algunas definiciones

La Cooperación Técnica Internacional, como tipología de la cooperación internacional para el desarrollo, posee características y modalidades de aplicación específicas, las cuales la diferencian

claramente tanto de los antecedentes (léase ayuda y asistencia internacionales), como de los tipos de cooperación internacional señalados en el tema anterior.

Para comenzar, se puede decir que esta cooperación consiste, en su sentido amplio, en la transferencia del conocimiento y experiencia entre dos o más actores del sistema internacional, con el propósito de iniciar, facilitar, mejorar y/o impulsar, según cada caso, cierta actividad humana desarrollada en una determinada área temática identificada por cada país. Los principales ámbitos sectoriales del desarrollo en que ésta actividad se orienta son los procesos productivos o los servicios, siendo sus principales áreas temáticas la agricultura, la salud, las comunicaciones, el medio ambiente, la tecnología, programas de desarrollo social, entre otros.

A pesar de que la Cooperación Técnica Internacional realiza actividades específicas y definidas, hoy en día, se presentan algunas imprecisiones en torno a su definición.

Por ejemplo, para el Gobierno Argentino, la Cooperación Técnica Internacional consiste en “una corriente de recursos externos a los que acceden los países en desarrollo, que al igual que la cooperación financiera o económica, resulta un instrumento eficaz para atender las prioridades de desarrollo establecidas por el Gobierno”⁶².

Como podrá apreciarse esta concepción resulta errónea ya que se confunde a la cooperación económica y comercial con la Técnica.

Si bien la transferencia de determinados saberes, conocimientos y experiencias pueden llegar a tener un precio en el mercado internacional, ello no significa que estos, en la totalidad de los casos al momento de transferirse, se realicen mediante estrategias meramente comerciales. De ahí que Renato Iturriaga señale acertadamente que:

⁶² Documento.- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto - Secretaría General de Coordinación - Subsecretaría de Cooperación Internacional, *Cooperación Técnica Internacional Fuentes y Mecanismos Operativos*, Argentina, 1995, p. 5.

“Transferir conocimiento tiene un costo, y el conocimiento mismo puede tener un valor de mercado. En términos generales, se trata de un fenómeno económico. Pero la Cooperación Técnica, es claramente distinta de la cooperación financiera y comercial”⁶³. Es precisamente en la variación de la modalidad comercial, en la que la Cooperación Técnica Internacional se diferencia de la económica, ya que la Cooperación Técnica busca impulsar el desarrollo mediante la transferencia de conocimientos y habilidades entre las partes con carácter no reembolsable, sin que el elemento central de la acción se defina por objetivos meramente económicos y comerciales (léase la obtención de recursos económicos - divisas o recursos reembolsables).

En todo caso, lo que en los últimos años se ha buscado es una más estrecha vinculación entre ambas, a fin de que después de instrumentar cierta capacitación a técnicos de determinado país, se realice la compra de cierta maquinaria y medios tecnológicos al país que transfirió los conocimientos, para continuar instrumentando las tareas en los que los técnicos fueron capacitados, beneficiándose así ambas partes del proyecto.

Luego entonces, la Cooperación Técnica Internacional puede ser entendida como “una transferencia de saberes y habilidades necesarios para resolver problemas puntuales del beneficiario, complementar o actualizar información sobre ciertos tópicos o apoyar el desarrollo de determinadas habilidades, ofrecida por otro país (y/u Organismo Internacional) que tiene el acervo, la voluntad y la capacidad requeridos”⁶⁴.

Ello quiere decir, a manera de síntesis, que la Cooperación Técnica Internacional consiste en el flujo concentrado de conocimientos y experiencias originados en las instituciones de un país u Organismo Internacional, para ser asimilado por las instituciones de otro país a través de la instrumentación de proyectos específicos de desarrollo⁶⁵.

⁶³ Apuntes.- Renato Iturriaga (entonces) Director General de Cooperación Técnica y Científica - Secretaría de Relaciones Exteriores, *En torno a la cooperación*, apuntes inéditos, versión 1, Cuernavaca, Mor. Diciembre 1990, p. 12.

⁶⁴ Documento.- Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Op. Cit.* p. 2.

⁶⁵ Un proyecto de desarrollo realizado a través de Cooperación Técnica Internacional debe ser entendido como “un conjunto de actividades interrelacionadas a ser llevadas a cabo bajo una gerencia unificada para lograr un objetivo específico en un plazo determinado mediante la utilización de recursos.” Documento.- Centro de Capacitación de las Naciones Unidas, *Formulación y Gerencia de Proyectos*, CESNU, México, mayo 1997, p.1.

De ahí que en términos generales se concuerde con la definición establecida con la Agencia Canadiense Internacional de Desarrollo (CIDA) cuando señala que la Cooperación Técnica Internacional es “la transferencia, adaptación o facilitación de ideas, conocimientos, tecnologías o habilidades para impulsar el desarrollo”⁶⁶, ya que enfatiza el fomento de la relación entre enseñanza y aprendizaje para beneficiar las capacidades tanto individuales como colectivas, en beneficio de las partes inmiscuidas. En este contexto, las asesorías proporcionadas a través de la Cooperación Técnica Internacional, van frecuentemente acompañadas del suministro del equipamiento tecnológico especializado, cuya correcta utilización y mantenimiento es a su vez instruido por los expertos extranjeros a los nacionales.

El Gobierno Mexicano define a esta actividad como “La transición o el intercambio de conocimientos y técnicas o de recursos materiales y humanos, con el objeto de coadyuvar a los que la reciben, a solucionar problemas específicos de la manera más adecuada a sus necesidades”⁶⁷.

Es muy probable que esta definición haga erróneamente recordar el concepto de la asistencia técnica internacional practicada décadas atrás, el cual, como se ha puntualizado anteriormente, se basa en la considerable desproporción de capacidades, conocimientos y financiamiento entre las partes involucradas, y -sobretudo- en el papel en extremo protagonizante que asume la nación donadora al encargarse de regir de manera prácticamente exclusiva, las actividades a realizarse en el Estado asistido, sin que el segundo asuma un papel suficientemente activo y comprometido en las acciones descritas.

Por otro lado y en un contexto mucho muy diferente, en el seno de la concepción de la cooperación internacional para el desarrollo, la Cooperación Técnica Internacional se distingue por su renovada capacidad para impulsar actividades compartidas y coparticipativas entre los sujetos inmiscuidos durante la identificación, planeación, instauración, así como en la evaluación de los proyectos a realizar de manera incluyente entre las partes inmiscuidas.

⁶⁶ Peter Morgan - Heather Baser, *Making Technical Co-operation More Effective. New approaches by the international development community*, Technical Cooperation Directorate of the Canadian International Development Agency, CIDA, Ottawa, July 1993, p. 5.

⁶⁷ Documento.- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Op.Cit.* p. 38.

Esto quiere decir que si bien un sujeto internacional posee más conocimientos y especialización sobre determinado asunto, no quiere decir que “monopolice” las actividades de cooperación técnica internacional, ya que el otro ente, se encarga de proporcionar otro tipo de medios para establecer y lograr un esfuerzo conjunto, ello a fin de obtener a su vez beneficios compartidos como resultado de la colaboración⁶⁸.

Al respecto, Francisco Gil Villegas trata este tema de manera brillante al destacar que el problema de la diferencia entre la asistencia técnica y la Cooperación Técnica Internacional descansa primordialmente “no tanto en la supuesta desigualdad o talla de los socios de la cooperación internacional, sino, más bien en la desigualdad de los términos de la negociación misma”⁶⁹.

Con base en las apreciaciones anteriores y para los fines de este trabajo, se entenderá por Cooperación Técnica Internacional a la transferencia e impulso de conocimientos, habilidades y experiencias necesarias entre dos o más agentes de la sociedad internacional para contribuir a la obtención de objetivos específicos de interés mutuo, a fin de complementar o actualizar las capacidades internas ya sea de alguna de las partes o de las demás participantes.

La evolución de la añeja asistencia técnica a la actual Cooperación Técnica Internacional ha sido clarificada y precisada en la Resolución 44/211 de la Asamblea General de la ONU durante sus trabajos del 22 de diciembre de 1989, donde se refleja claramente este concepto el cual se caracteriza por:

- a) El reconocimiento de que los objetivos y las prioridades nacionales de los países receptores constituyen la única base para la cooperación;
- b) La aceptación de que la cooperación técnica debe derivarse de esos objetivos nacionales en forma coherente y coordinada, siguiendo un enfoque pragmático;
- c) La aceptación, por parte de los gobiernos receptores, de la responsabilidad exclusiva por las actividades de cooperación técnica en sus países y la determinación de hacerlas eficaces;

⁶⁸ Estos tipos de medios pueden ser gastos compartidos en el desarrollo de los proyectos de cooperación técnica a realizarse. Por ejemplo, El Estado que recibe a algún experto se compromete a sufragar la manutención y transporte local, mientras el país que lo envía sufraga el costo del pasaje aéreo internacional, lográndose con ello un costo mucho más reducido de lo que resultaría al llevarse a cabo en términos comerciales.

⁶⁹ Francisco Gil Villegas, “Comentario”, en *La Cooperación Internacional en un Mundo...* p. 231.

- d) La participación de toda la sociedad civil en las actividades de desarrollo, es decir, las empresas privadas, los sindicatos, las asociaciones de empleadores, las organizaciones no gubernamentales y en particular, las mujeres; y
- e) La convicción de que la cooperación técnica resulta verdaderamente eficaz sólo si puede sostenerse mediante la creación satisfactoria de capacidad nacional del país receptor⁷⁰.

A fin de esclarecer su significado y ámbito de acción, a continuación se enlistarán algunas características generales de la Cooperación Técnica Internacional:

- a) Si bien parte de la desigualdad relativa en el nivel de conocimiento entre las partes, al momento de su planeación, ejecución y evaluación los entes participantes establecen de manera conjunta compromisos enfocados a trabajar e invertir recursos y personal de manera compartida; es decir sin actitudes protagonistas.
- b) La experiencia y conocimiento existente en alguna de las partes, se transfiere a otra, sin crearse un nuevo conocimiento mediante modelos de largo plazo en torno a la investigación científica.
- c) Coadyuva a la resolución de un problema o necesidad específica.
- d) Los beneficios resultan simétricos en el sentido de que un país recibe nuevos conocimientos y experiencias, mientras que la otra parte mantiene a sus expertos activos, en estudio y en contacto directo con temáticas y problemas a resolver en los ámbitos respectivos de su especialización.

1.3.2 Las modalidades de la Cooperación Técnica Internacional

Las modalidades de la Cooperación Técnica Internacional son muy variadas, siendo las principales las siguientes:

1. Intercambio, o difusión de información.

Consiste en proporcionar a la contraparte material documental que contiene información referente a ciertas áreas temáticas de carácter técnico, que complementa los conocimientos y experiencias obtenidos en el país receptor.

⁷⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *1990 Informe Anual del Administrador Correspondiente a 1990 y Actividades del Programa*, PNUD, Nueva York, 1991, p. 3.

Cabe destacar que frecuentemente esta actividad (la cual por cierto es la más económica de las restantes, ya que solamente es necesario solventar el costo del intercambio documental) es la que da paso al inicio de una cooperación de mayor envergadura, ya que las instituciones cooperantes, al fomentar el intercambio de documentación sobre determinado tema, se encuentran en mejor oportunidad para identificar áreas específicas de interés y de Cooperación Técnica Internacional mediante otras modalidades.

2. *Intercambio de expertos.*

Consiste en enviar a uno o varios expertos en áreas temáticas específicas de cierto país a otro, a fin de que éstos capaciten, asesoren y compartan conocimientos y experiencias *in situ* a los miembros de la institución nacional ejecutora de un determinado proyecto. Esta es una de las formas más utilizadas y de mayor productividad de la Cooperación Técnica Internacional debido a que existe una relación estrecha entre los expertos de ambas partes en el lugar donde el proyecto se realizará.

3. *Becas.*

Su propósito consiste en consolidar la capacitación humana de corto tiempo (es decir no más de seis meses) para que el beneficiario se encuentre en mayor aptitud para realizar servicios especializados de carácter técnico en su país de origen. Como podrá apreciarse, las becas buscan cubrir las eventuales carencias del sistema de formación técnica-académica en determinada nación.

4. *Reuniones, foros, cursos o seminarios.*

Esta modalidad es posiblemente de las más practicadas en el mundo, debido a que durante las reuniones internacionales, ya sean gubernamentales o privadas se intercambian conocimientos, experiencias y puntos de vista, generalmente para hacer consenso y lograr cierto objetivo.

5. *Suministro de materiales y equipos.*

Consiste en la facilitación de bienes a través de ciertas prerrogativas (costos más reducidos, arrendamientos o donaciones), con el propósito de que la parte receptora cuente con los medios tecnológicos necesarios para implementar proyectos que promuevan el desarrollo del país. Este

suministro por lo general va acompañado del intercambio de expertos para capacitar al personal en la manera de utilizar los bienes negociados.

6. Capacitación en el diseño de los proyectos o Asistencia Preparatoria.

Consiste en que los expertos de la institución extranjera asesoren a los expertos de la institución nacional ejecutora en torno a la estructura, contenido, objetivos, acciones a ejecutarse, etc. del proyecto de desarrollo en cuestión. Ello se lleva a cabo a través de la denominada “Asistencia Preparatoria”, la cual consiste en lo siguiente:

La agencia nacional ejecutora presenta un documento a la institución extranjera cooperante referente a un determinado proyecto de desarrollo el cual contiene el título, los objetivos, las actividades, los recursos financieros, el equipo e insumos necesarios, los mecanismos de evaluación, etc. El equipo de expertos de la institución extranjera, analizan dicho documento y con base en sus conocimientos y experiencia en la ejecución de proyectos, presentan a la contraparte una serie de consideraciones tanto de forma como de fondo (según cada caso) para incrementar la calidad del proyecto, a fin de que éste incremente las posibilidades para la obtención de sus objetivos.

7. Administración de recursos financieros.

Esta modalidad se encarga de que la institución cooperante extranjera se encargue de llevar a cabo la contabilidad y la administración de los recursos proporcionados por ésta y por la institución nacional ejecutora, así como de contribuciones provenientes de otras fuentes de financiamiento ya sean nacionales o extranjeras. Ello resulta de valiosa utilidad ya que frecuentemente las instituciones nacionales ejecutoras no tienen experiencia en la administración de recursos orientados a la realización de proyectos de desarrollo mediante Cooperación Técnica Internacional, sin olvidar el hecho de que esta modalidad proporciona mayor transparencia al manejo de los recursos financieros.

8. Asesoría técnica.

Consiste en coadyuvar al inicio, reforzamiento y/o perfeccionamiento de capacidades de cierto país por otro sujeto de la sociedad internacional en determinado tema. Esta modalidad se

concretiza a través de distintas actividades siendo las principales las siguientes: a) apoyo para la identificación y contratación de expertos y empresas de servicios especializados ya sean nacionales o extranjeros que contribuyan con sus conocimientos y experiencias a la ejecución del proyecto. b) Asesoría para la organización y ejecución de licitaciones y adquisiciones nacionales e internacionales de los equipos e insumos necesarios para la ejecución de los proyectos de desarrollo⁷¹.

9. *Asistencia técnica de emergencia.*

Esta modalidad es prestada a un país que enfrenta situaciones graves de destrucción y/o insostenibilidad de su infraestructura básica (tales como medios de comunicación, servicios de agua potable, servicios médicos, vivienda, presas, etc.), generalmente ante el paso de un fenómeno natural devastador como ciclones, huracanes, terremotos, etc.

La instrumentación de esta modalidad es practicada cuando cierto país envía a un grupo de expertos en determinado sector (como por ejemplo en salud) a fin de otorgar sus servicios de manera gratuita a la población afectada (léase asistencia médica) en coordinación con las instituciones locales encargadas de dicha actividad, a fin de que las primeras apoyen y complementen los esfuerzos internos de superación e la emergencia en cuestión.

Esta modalidad va por lo general acompañada de ayuda internacional de emergencia la cual, como se mencionó en su momento, consiste en el envío de agua potable, medicinas, cobijas, tiendas de campaña, entre otros artículos de primera necesidad al país receptor

Posiblemente una de las características más representativas de la Cooperación Técnica Internacional actual es el particular *modus operandi* con que sus modalidades son practicadas, el cual es visiblemente diferente al que se llevaba a cabo a través de la añeja asistencia técnica internacional.

⁷¹ Es muy importante resaltar que esta modalidad no debe ser confundida con la asistencia técnica analizada en el apartado 11.3 de este Capítulo, ya que esta última, como se ha señalado detenidamente, se caracteriza por la poca coparticipación en la planeación, ejecución, financiamiento, evaluación, continuidad, etc de la parte beneficiada, hecho que no se presenta en ninguna de las distintas modalidades de la Cooperación Técnica Internacional.

Ello se sustenta en el hecho de que las modalidades de la Cooperación Técnica Internacional ejecutadas en un determinado país corresponden y se acoplan a las necesidades y capacidades nacionales específicas con que esa nación dispone. Esto quiere decir que si en cierto país no cuenta con personal suficientemente capacitado y actualizado sobre cierta actividad específica de carácter técnico (como lo puede ser las comunicaciones, proyectos de medio ambiente o de combate a la pobreza) el país u Organismo Internacional cooperante se encarga de asesorar a la institución nacional para contratar los servicios de expertos extranjeros, a fin de que éstos capaciten a los nacionales que instrumentarán el proyecto o para que posteriormente sean ellos mismos quienes realicen el proyecto.

Respecto a los medios tecnológicos para la ejecución del proyecto ocurre la misma circunstancia. Esto significa que si para la ejecución de un proyecto sobre el combate a la desertificación resulta necesario establecer una serie de pozos de agua con determinadas características tecnológicas que en el país donde se realiza el proyecto no se producen, la contraparte extranjera en el proyecto asesorará a la institución nacional ejecutora para adquirir en el extranjero el equipo al mejor precio y que mejor atenderá a las necesidades particulares de la región, así como para contratar a los técnicos que capacitarán a los nacionales que se encargarán de hacerlas funcionar en el país receptor.

Ahora bien, si un determinado proyecto realizado mediante Cooperación Técnica Internacional se instrumenta en un país el cual debido a su nivel de desarrollo cuenta con las capacidades nacionales de personal e infraestructura suficientes para suministrar al proyecto el personal y el equipo necesario para su ejecución (es decir, sin que se tenga que recurrir a personal y/o equipo de procedencia extranjera), la institución contraparte la asesora para contratar personal local que se sume al equipo de expertos nacionales, ocurriendo lo mismo con el suministro de equipo necesario para su ejecución, adquiriéndose al mejor precio y calidad en la nación misma sin que se tenga la necesidad de importarlo.

Por otro lado, la institución internacional se encarga además de una serie de asuntos tales como cuestiones administrativas, de asistencia preparatoria, asesoramiento y apoyo para la realización de eventos, talleres, seminarios foros, el cofinanciamiento para solventar el costo del proyecto. así

como la administración de los recursos, y el seguimiento de las acciones y logros alcanzados del proyecto.

De esta forma, es evidente que la Cooperación Técnica Internacional presenta una extensa y variada gama de modalidades aplicándose frecuentemente sus distintos tipos de manera conjunta y coordinada en el desarrollo de cierto proyecto, a fin de que éstas se acoplen a las necesidades particulares tanto del país receptor como de la(s) institución(es) nacional(es) ejecutora(s) del proyecto en cuestión.

1.3.3 El financiamiento de la Cooperación Técnica Internacional

El financiamiento de la Cooperación Técnica Internacional consiste en los recursos económicos necesarios para sufragar el costo de su ejecución a través de sus distintas modalidades.

Como puede denotarse, el intercambio de expertos, las becas, el suministro de materiales, los talleres, la asistencia técnica etc. ameritan que cierto número de personas trabajen asesorando a otras personas, por lo que se generan gastos de gestión, salarios, adquisición de equipo, pasajes internacionales y/o nacionales, entre muchos otros.

De ahí que para realizar un proyecto de Cooperación Técnica Internacional resulte necesario e indispensable el suministro de ciertos recursos económicos que sufraguen el costo de las acciones a ejecutarse.

Estos recursos económicos, como se mencionó en su oportunidad (véase el apartado 1.2.3 "El financiamiento de la cooperación internacional para el desarrollo"), provienen de aportaciones por parte de distintas naciones a través de la vía bilateral, la multilateral y, como se verá posteriormente, en el ámbito trilateral..

Asimismo y como se ha resaltado en este Capítulo, el financiamiento para costear las acciones de cooperación internacional para el desarrollo así como de la Cooperación Técnica Internacional, se realizan mediante la modalidad de costos compartidos, en la que las partes participantes se

encargan de aportar cantidades económicas similares, las cuales se destinan para solventar el costo de la ejecución del proyecto en cuestión, resultando de ello un cofinanciamiento capaz de contar con mayores recursos para la instrumentación del proyecto.

Cabe destacar que el financiamiento para la Cooperación Técnica Internacional no significa que se practique la Cooperación Económica, ya que como se precisó oportunamente, la segunda es de carácter reembolsable y la primera no lo es.

El proceso a través del cual un determinado proyecto de Cooperación Técnica es capitalizado con el financiamiento necesario para realizarlo es el siguiente:

Cuando se acuerda que cierto proyecto de ejecución nacional será apoyado por un Gobierno, Organismo Internacional y/o alguna institución extranjera mediante Cooperación Técnica Internacional, se determina el costo total de su ejecución, el cual pudo haber variado con base en las modificaciones elaboradas a través de la Asistencia Preparatoria, respecto al proyecto inicial.

Las partes participantes (léase institución nacional ejecutora y contraparte extranjera y/o alguna otra fuente interna o externa) aportan un monto de recursos económicos los cuales se denominan "costos compartidos" en una cuenta bancaria determinada.

Posteriormente, la institución extranjera se encarga de administrar mensualmente los recursos económicos anteriormente aportados por las partes, que servirán para financiar el costo de la ejecución del proyecto.

Cada cierto tiempo, el cual es por lo general cada tres meses y de forma anual, se realiza una auditoría para corroborar el correcto manejo de los recursos aportados por las partes mediante una consultora nacional.

1.3.4 Los actores de la Cooperación Técnica Internacional

Existe un extenso grupo de entes cooperantes técnicos internacionales en el mundo, los cuales establecen relaciones entre sí para negociar y ejecutar proyectos en la materia. Estos reciben el nombre de actores, mismos que conforman una variedad considerable, cuyos tipos y características generales se presentarán a continuación.

En primer lugar debe decirse que cada país, a través de instancias especializadas en sus respectivos gobiernos, los cuales son por lo general la Secretaría o Ministerio de Relaciones Exteriores, según cada caso, constituyen el punto focal de la concertación y negociación oficial de los programas de cooperación técnica internacional a nivel gubernamental.

Su función primordial es la de negociar, coordinar, supervisar, registrar y evaluar las acciones en torno a la Cooperación Técnica Internacional realizadas en su respectivo territorio. Cabe destacar que es la ejecución de los proyectos la que es realizada por muy diversos actores de cada país, dependiendo del área temática de que se trate.

Estos actores son variados, los cuales son generalmente entidades gubernamentales, Organismos Internacionales, así como instancias privadas. Entre los primeros destacan las Secretarías o Ministerios de Estado o instituciones públicas de diversa índole. Asimismo, a la par de estas se encuentran entidades públicas tales como centros e institutos de investigación y desarrollo e instituciones de educación superior. Entre las segundas destacan los Organismos Especializados en promover el desarrollo tales como el PNUD, la ONUDI, UNICEF, por mencionar sólo tres ejemplos. Los terceros, denominados actores de cooperación no gubernamental, los cuales son Organizaciones No Gubernamentales, quienes son los miembros más recientes que participan en este instrumento internacional.

Cabe mencionar que la cooperación técnica internacional no se realiza exclusivamente entre instituciones conformadas por un número considerable de personas ya que variadísimos son los casos en que científicos o técnicos, en lo individual, resultan actores de la Cooperación Técnica

Internacional al proporcionar cursos, seminarios o estancias, en el ámbito privado, en diversos países del mundo.

Con lo hasta aquí mencionado se puede denotar que la Cooperación Técnica Internacional es un medio para impulsar las relaciones exteriores de un país a través de sus instituciones y/o ciudadanos. De esta forma, se constituyen nuevos actores de la sociedad internacional, los cuales, de alguna manera, promueven la presencia de sus respectivos países en otros, impulsando así, desde diversas perspectivas, el desarrollo de sus propias naciones y el enriquecimiento de las relaciones internacionales de los países a los que pertenecen.

1.3.5 La Cooperación Técnica Internacional respecto a su origen

La Cooperación Técnica Internacional descansa, según su origen, en gran variedad de países, en tres vertientes, las cuales se catalogan respecto al mayor beneficio relativo que determinada parte obtiene mediante las acciones llevadas a cabo en éste ámbito.

Resulta importante reiterar que todas las actividades de cooperación internacional para el desarrollo conllevan esfuerzos y beneficios compartidos, aunque en diversa magnitud, para compensar las diferencias de nivel de desarrollo entre los entes. Es precisamente en este sentido que las siguientes vertientes califican este grado relativo de beneficio, a fin de determinar con mayor precisión, sus características y objetivos generales de aplicación.

Estas se constituyen en tres grandes grupos, dependiendo de su procedencia, las cuales son la Donadora o de Oferta, la Receptora o de Ejecución Nacional y la Horizontal.

A continuación se explicarán brevemente las características y objetivos fundamentales de estas, a fin de que se comprenda mejor en cual de estas se enmarca la Cooperación Técnica entre nuestro Gobierno y el PNUD.

a) Cooperación Técnica Internacional de Oferta.

Consiste fundamentalmente en promover la realización de ciertos proyectos mediante Cooperación Técnica Internacional, bajo el propósito de impulsar el desarrollo especialmente en una de las partes. Este tipo de cooperación se sustenta en la idea de un desequilibrio entre los países contratantes, pero a la vez, del interés por ambos para introducir mecanismos concertados que atiendan áreas prioritarias del desarrollo en la nación menos desarrollada.

Quizás se podría erróneamente confundir esta actividad con la *asistencia técnica internacional*, mas ésta se fundamenta en las características de la cooperación internacional para el desarrollo, señaladas en párrafos anteriores, en donde se practica la corresponsabilidad, la coordinación y el cofinanciamiento.

De hecho, este tipo de cooperación, “busca entre sus objetivos más apremiantes, acumular una capacidad interna que evite la permanente dependencia para la satisfacción de su requerimiento con la contraparte”⁷².

Asimismo, dicha cooperación es tradicionalmente llevada a cabo por los países industrializados mediante respectivas agencias de cooperación, así como a través de algunos Organismos Internacionales, tales como el PNUD. Sin embargo, existen hoy nuevos programas de cooperación internacional por parte de naciones que anteriormente no eran oferentes, sino receptoras exclusivas de dicha cooperación. Así, en el marco de la diversificación y transformación de las relaciones internacionales contemporáneas, este tipo de cooperación se ha ido expandiendo en el mundo. Son las naciones de desarrollo intermedio o economías emergentes tales como México, Tailandia, Turquía, Taiwan, Chile, Corea, entre las principales, quienes han instrumentado programas de cooperación técnica internacional en sus respectivas áreas de interés geopolítico.

b) Cooperación Técnica Internacional de Demanda o de Ejecución Nacional.

Consiste precisamente en la parte que requiere de la cooperación técnica internacional ofertada por la parte donadora.

⁷² Secretaría de Relaciones Exteriores - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Op. Cit.* p. 42.

Sus características fundamentales son el principio de la no condicionalidad, el envío de expertos, las asesorías, así como la donación (*grants*) de ciertos recursos económicos (apoyo financiero) y bienes principalmente tecnológicos a fin de que la contraparte cuente con el equipo necesario para llevar a cabo programas técnicos en diversas áreas de su interés. Este recurso también se acopla a las necesidades y planes de desarrollo especificados por las naciones beneficiadas, a fin de evitar una intervención o injerencia exterior en sectores de importancia y protección especial en la nación en donde los proyectos se desarrollarán. Como se verá posteriormente, a pesar de su carácter receptivo, este instrumento de manera gradual, pero sostenida, se enmarca en los principios de la corresponsabilidad y participación mutua entre las partes cooperantes.

Este tipo de cooperación es la que se lleva a cabo entre el Gobierno Mexicano y el PNUD.

c) Cooperación Técnica Internacional Horizontal.

Esta es posiblemente el nivel de cooperación internacional con mayores rasgos de complementareidad y compromiso mutuo en la planeación, ejecución, y evaluación de los proyectos a realizarse.

Consiste en los trabajos llevados a cabo entre entes cooperantes de desarrollo similar, en donde los rectores principales son la viabilidad y la utilidad recíproca de los resultados obtenidos.

De esta forma, los países cooperantes, a partir de necesidades, recursos, conocimientos y experiencias similares en el plano de un tema determinado, hacen confluir recursos, especialistas y medios para que, por medio de compartirlos, logren llegar a nuevos conocimientos en la materia trabajada.

Este tipo de cooperación se presenta por lo general entre países de desarrollo similar, de la misma región geográfica y con cultura y antecedentes históricos compartidos.

La manera en que se maneja este tipo de cooperación es la siguiente: La institución que envía a algún experto, se encarga de solventar los costos del pasaje aéreo internacional, mientras la institución que lo recibe se encarga de cubrir los gastos de estancia y transporte interno. Por su

parte los beneficios obtenidos mediante el trabajo equilibrado y conjunto entre las partes, son compartidos entre ambos de manera igualitaria.

1.3.6 La Cooperación Técnica Internacional por sus actores

La Cooperación Técnica Internacional, bajo el criterio del número de actores que la practiquen, se lleva a cabo a nivel bilateral, multilateral y triangular.

En el primer caso los actores cooperantes se constituyen de dos partes, los cuales son gobiernos, instituciones u organizaciones nacionales con una contraparte de características muy similares. Esta sigue lineamientos y modalidades establecidos y acordados en forma conjunta. La relación entre ambas instancias es directa y prácticamente no necesitan de mediadores o entidades anexas que supervisen, administren, financien, o evalúen los proyectos a desarrollarse.

Cuando esta cooperación se lleva a cabo entre gobiernos, se enmarca en instrumentos de derecho internacional público, los cuales son denominados “Convenios o Acuerdos Básicos de Cooperación”. Asimismo también existen convenios de cooperación a nivel interinstitucional de carácter intergubernamental (es decir entre cierta Secretaría de Estado y algún Ministerio de otro país).

Por su parte, la Cooperación Técnica Multilateral es aquella que “se realiza a través de esquemas, programas y proyectos cuyas bases y lineamientos son aceptados por un grupo de países en un Foro u Organismo Internacional”⁷³.

Este tipo de cooperación es comúnmente establecido entre algún gobierno con cierto Organismo Internacional, a fin de promover un programa de cooperación encaminado a la obtención de determinados objetivos en que las partes cooperantes se encuentran interesadas en conseguir.

Esta colaboración, al igual que la bilateral, se enmarca en instrumentos de Derecho Internacional Público, los cuales consisten en los Acuerdos o Convenios Básicos de Cooperación

⁷³ *Ibidem.*

(denominados anteriormente Acuerdos de Asistencia Técnica), en donde se precisan las modalidades y características fundamentales para su operación.

Este tipo de colaboración es la que instrumenta entre el Gobierno mexicano y el PNUD.

En cuanto a la cooperación triangular, ésta representa en un tipo innovador de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, la cual consiste básicamente en la asociación de una fuente adicional (ya sean bilateral o multilateral) a la colaboración entre dos actores internacionales para concurrir conjuntamente en acciones de colaboración a favor de las dos primeras o de una tercera nación.

Al respecto, y para sintetizar lo arriba mencionado la Agencia Chilena de Cooperación expresa que la cooperación triangular se caracteriza porque "... tiende a que sus acciones se expresen o se ejecuten a través de una transferencia técnica de un país a otro, con el concurso financiero y técnico de la fuente tradicional bilateral o multilateral"⁷⁴.

Cabe señalar que ante la disminución de los recursos financieros necesarios para financiar proyectos de cooperación, este tipo de colaboración es instrumentado en un cada vez mayor número de casos, a fin de que un tercer actor contribuya ya sea en materia económica y/o técnica para la mejor instrumentación de los proyectos en cuestión.

Con base en las precisiones históricas y conceptuales de la Cooperación Técnica Internacional, descritas en este Capítulo, a continuación se tratarán los temas relacionados con la instauración de las condiciones jurídicas e institucionales, así como del contexto nacional de la época, elementos fundamentales sobre los cuales diversas instituciones nacionales practicaron diversas actividades de combate a la pobreza con el apoyo de Cooperación Técnica del PNUD.

⁷⁴ Agencia de Cooperación Internacional de Chile, *La Cooperación Triangular de Chile*, Santiago de Chile, 1998, p. 6.

Capítulo II

Marco jurídico, institucional y contexto nacional en que se sustenta la Cooperación Técnica Internacional entre el Gobierno Mexicano y el PNUD

*“Si vienes solamente a ayudarme, entonces puedes volverte a tu casa,
pero si consideras mi lucha como parte de tu propia supervivencia,
entonces tal vez podamos trabajar juntos”*

Mujer aborigen de Australia

2.1 La Cooperación Técnica entre México y el PNUD

2.1.1 La regulación de la Cooperación Técnica Internacional en México

El correcto estudio de las acciones y resultados de la Cooperación Técnica Internacional en un determinado asunto o sector (y en este caso, referente al combate a la pobreza), requiere a la par de un análisis histórico y conceptual, una explicación de las características de los actores que la realizan, así como de los diversos elementos que la sustentan, justifican y conforman, a fin de sentar las bases suficientes para su explicación en la etapa formal de su ejecución.

Estos elementos a considerar son distintos y variados, los cuales son, a grandes rasgos, por un lado los aspectos jurídicos e institucionales de las partes que celebran cooperación técnica internacional para regularla, organizarla y llevarla a cabo, y por el otro, las razones e instrumentos operativos a través de los cuales el Gobierno Mexicano identifica y determina las áreas prioritarias en que su política social y la Cooperación Técnica Internacional que la refuerza deben orientarse.

Este Capítulo tiene como propósito atender ambos aspectos mediante dos apartados: El primero, a través del análisis de los instrumentos legales y de la administración pública federal que regulan las acciones de Cooperación Técnica Internacional en México. Con base en ello, la segunda parte se ocupa de presentar y analizar el diagnóstico del contexto nacional, y en específico el tema de la pobreza en México, a partir del cual el Gobierno Federal estructura las políticas sociales y define las áreas que se establecen como aptas para la práctica de la Cooperación Técnica Internacional.

En México, las acciones de Cooperación Técnica Internacional corresponden a la disposición del Artículo 89 fracción X Constitucional, en donde se citan los principios normativos de la política exterior del país, destacando entre éstos la promoción de la cooperación internacional para el desarrollo.

A pesar de que esta disposición fue establecida hasta 1987, la práctica formal e institucional de la cooperación internacional en nuestro país se remonta a varias décadas atrás.

Así, es en 1951, ante el fenómeno de la proliferación de nuevas y/o renovadas Organizaciones Internacionales promotoras de Cooperación Técnica Internacional, cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) crea la Dirección General de Organismos Internacionales, con el propósito de conducir y regular las actividades mexicanas en la materia.

En este contexto, a esa Dirección General se le encomendó entre otras labores la tarea de determinar, impulsar, regular, promover y evaluar en el ámbito multilateral los proyectos provenientes de la entonces asistencia técnica procedente de la ONU, en el marco del Programa Ampliado de Asistencia Técnica junto con el Fondo Especial (transformados en 1965 en el PNUD) y en coordinación con la entonces Dirección General de Asuntos Bilaterales, hacer lo propio con algunos otros países desarrollados bajo la tutela de los primeros Convenios de Asistencia Técnica⁷⁵.

Ante la paulatina transformación de la concepción y práctica de la asistencia técnica por la Cooperación Técnica Internacional, la SRE cambia sus estructuras relacionadas con estos asuntos, a fin de acoplarse a las realidades del sistema internacional de la época. En este sentido, en 1971 se creó la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI), formando parte de la Dirección en Jefe de Asuntos Culturales. A ésta Unidad Administrativa se le encargó la responsabilidad de concentrar la negociación, seguimiento y evaluación de los proyectos nacionales de Cooperación Técnica Internacional en los ámbitos bilateral y multilateral, convirtiendo a dicha Oficina en el eje focal de esta actividad en México.

Posteriormente, y tomando en cuenta el creciente interés por fomentar las acciones tendientes al impulso de la cooperación técnica, la DGCTI participó en diversas reuniones internacionales donde se analizaron las entonces políticas en discusión para normar las nuevas modalidades de cooperación orientadas a superar las practicadas en el contexto de la asistencia técnica. En este ámbito, por su importancia destacó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación

⁷⁵ Por ejemplo, el primer Acuerdo de Asistencia Técnica de México en el ámbito bilateral fue el firmado con los Estados Unidos de América en 1951, el cual fue renovado por el Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica en 1972.

Técnica entre Países en Desarrollo, o también denominada “Cooperación Sur-Sur”, celebrada en Buenos Aires en 1978.

Paralelamente en 1974, el Gobierno Mexicano creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), estableciéndose en la Ley que lo instituye atribuciones y funciones vinculadas con la Cooperación Científica y Tecnológica internacionales.

Por su parte, en 1978, la DGCTI se incorporó a la estructura administrativa de la entonces Subsecretaría de Asuntos Económicos, la cual en 1984, es suplida por la Subsecretaría de Cooperación Internacional. En 1989, la DGCTI cambia de nombre por el de Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), a fin de designar con mayor precisión la tendencia en torno a la extensión de actividades de cooperación, ya no de manera exclusiva en materia técnica, ampliándola al área científica. Posteriormente, la DGCTC formó parte de la Subsecretaría “C” de la Cancillería (Antes de Cooperación Internacional), lo cual se formalizó en el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1989.

Para el año de 1994, la DGCTC fue adscrita a la nueva Subsecretaría de Cooperación Internacional⁷⁶ y a partir de febrero de 1998, forma parte del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI)⁷⁷.

De esta forma, debe destacarse que en los últimos años, la SRE ha transformado sus instancias ejecutoras y administrativas referentes a la cooperación internacional, a fin de procurar adecuarlas a las transformaciones emanadas del denominado nuevo orden mundial, basado en el término de

⁷⁶ Documento.- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Manual de Organización. Dirección General de Cooperación Técnica y Científica*, SRE, México, 1997, pp. 15.

⁷⁷ No fue sino hasta el 28 de agosto de 1998, cuando fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el cual en su Capítulo VII “De los Organos Desconcentrados,” se establecen las atribuciones de dicho Instituto, así como las Direcciones Generales que lo conforman, las cuales son las siguientes: Cooperación Técnica y Científica, Cooperación Educativa y Cultural, Organismos de Cooperación Económica y de Desarrollo, y para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe. Al respecto, cabe destacar que este Reglamento, a diferencia del de 1994, no establece las atribuciones específicas de cada Dirección General que conforma al IMEXCI, lo que ha dado pauta a la necesidad de que se redacte y apruebe un Reglamento *ad hoc* concernientes a las facultades y obligaciones de las Unidades Administrativas del citado Instituto.

la guerra fría y en la reubicación de los recursos provenientes del financiamiento internacional para el desarrollo, así como del impulso de la oferta sistematizada de cooperación técnica instrumentado por nuestro país a partir de 1990.

Sin embargo, a la fecha no se ha consolidado el proyecto de redactar una Ley Federal de Cooperación Internacional, la cual regule dicha actividad a nivel nacional⁷⁸.

Fue en este año cuando a partir de la reflexión sobre esta nueva realidad nacional e internacional, México, bajo la percepción de que la Cooperación Técnica Internacional se caracteriza por un flujo de conocimientos especializados de un país puestos a disposición de otro mediante esfuerzos compartidos, encuentra en esta actividad un importante instrumento de su política exterior, el cual buscaría constituirse en un importante apoyo complementario al desarrollo social y económico de la nación.

Así, para inicios de la década de los noventa, el Gobierno Mexicano decide diversificar en forma más sostenida las modalidades de Cooperación Técnica Internacional, las cuales son en la actualidad las siguientes:

- Oferta de Cooperación Técnica: Es decir cuando México ofrece cooperación técnica a países menos desarrollados y geo-estratégicamente importantes para su interés nacional⁷⁹.

⁷⁸ Las iniciativas para redactar una Ley de Cooperación Internacional, como Ley Reglamentaria de la fracción X del Artículo 89 Constitucional, datan de los inicios de 1996, en el seno de la entonces Subsecretaría e Cooperación Internacional de la Cancillería. Esta iniciativa de Ley busca consolidarse como el marco jurídico para instrumentar la política nacional de cooperación internacional no reembolsable, la cual se planteó en una primera etapa ser ejecutada a través de una "Agencia Mexicana de Cooperación Internacional".

⁷⁹ El mejor ejemplo de este tipo de cooperación emana de la creación el 28 de noviembre de 1990, de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, hoy en día a cargo de la Dirección General para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, perteneciente al IMEXCI, sustentada por la idea de que ante la crisis de aquella región en la década de los ochenta y noventa, el impulso del desarrollo mediante cooperación internacional de sectores estratégicos como el político, económico, social, cultural, científico y técnico, resultarían benéficas para el proceso de pacificación y estabilidad en aquellos países, significando para México un paso certero para la promoción de su seguridad nacional y prestigio en la zona referida. Hasta 1997, México ofreció cooperación técnica a los países del Caribe, Bolivia, Paraguay y Perú; sin embargo la región Centroamericana acaparaba el 83 por ciento de esa cooperación siendo los países más beneficiados en orden descendiente Guatemala con el 21 por ciento, Costa Rica con el 18 por ciento, El Salvador con el 17 por ciento, Nicaragua con el 16 por ciento, Honduras con el 10 por ciento, Belice con el 8 por ciento y Panamá con el 3 por ciento. Documento.- Organization for Economic Co-operation and Development, *Sharing New Approaches to Development Co-operation. A Forum for Dialogue Between Senior Officials of DAC Member Countries and Other Countries with Programmes of Co-operation, Mexico City, 19-21 January 1997*, OECD s/l, p. 48.

- Cooperación Técnica Horizontal: Es aquella cooperación en donde las partes involucradas realizan trabajos conjuntos e intercambios de especialistas en un marco de responsabilidades y beneficios equilibrados y compartidos.
- Demanda de Cooperación Técnica: Se realiza cuando México se apoya en instancias externas para reforzar sus programas de ejecución nacional de fomento al desarrollo en temas como el medio ambiente, la transferencia de tecnología, el combate a la pobreza, etc^{80 81}.

De ahí que en conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1994, (es decir aquél que reguló las acciones en esta materia durante el periodo que comprende los estudios de este trabajo, léase 1992-1996) a esta Dirección General le correspondería, entre sus principales tareas, las siguientes:

“Elaborar y vigilar, en coordinación con las Unidades Administrativas correspondientes, el cumplimiento de los principios, objetivos y prioridades de los programas nacionales de desarrollo en materia de cooperación técnica y científica internacional...” y “Participar en la negociación y ejecución de los Convenios Básicos y Acuerdos complementarios para establecer programas bilaterales y multilaterales de cooperación técnica y científica internacional y evaluar su cumplimiento...”⁸²

De esta manera se puede apreciar que, entre las principales responsabilidades de la DGCTC, se destacan la negociación y suscripción de instrumentos jurídicos de cooperación internacional, al

⁸⁰ Para una explicación más extensa de estos tipos de Cooperación Técnica Internacional véase Alfredo Pérez Bravo - Iván Roberto Sierra, “Vertientes de la cooperación técnica y científica: la práctica mexicana”, en *Relaciones Internacionales*, FCPyS-UNAM, No. 70, abril, junio de 1996, pp. 109-117.

⁸¹ Es destacable el hecho de que en recientes años, debido a indicadores macroeconómicos del Banco Mundial, varios países desarrollados y Organismos Internacionales han expuesto su opinión respecto a que México, deje de fungir como *demandante* de cooperación, ya que según éstos, nuestro país presenta un proceso considerable de desarrollo frente a otras naciones similares, así como con países con mayores rezagos y menores capacidades estructurales internas para resolverlos por sí mismos. Sin embargo, y como se revisará en el siguiente Capítulo, México si bien cuenta con sectores con un nivel técnico, científico y tecnológico suficiente para prestar colaboración con países de menor desarrollo, también sufre de enormes necesidades estructurales internas, tales como el combate a la pobreza, las cuales ameritan de la colaboración externa para reforzar los esfuerzos que el país realiza para afrontar este fenómeno multidimensional.

⁸² Documento.- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 1993, México, 1993, p. 37.

amparo de los cuales se realizan las actividades de Cooperación Técnica y Científica en el marco intergubernamental y, en muchos casos, a nivel interinstitucional⁸³. Estas acciones, como se señaló en su oportunidad, se formalizan en instrumentos de Derecho Internacional Público, cuyo instrumento fundamental es el Convenio o el Acuerdo Básico de Cooperación Técnica.

Al respecto, se debe mencionar que en el contenido de estos instrumentos jurídicos se enuncian las condiciones generales en que la cooperación se instrumentará, tales como las contrapartes oficiales, tiempos de vigencia, condiciones de financiamiento, modalidades en la práctica de la cooperación, requisitos de participación para las instituciones de cada país, instalación y operación de comisiones mixtas. la negociación y aprobación de programas y/o proyectos específicos, seguimiento y evaluación de actividades, entre los principales.

Toca ahora ejemplificar la concretización del instrumento jurídico que otorga el sustento legal de la asistencia y hoy en día de la cooperación técnica entre nuestro país y el PNUD, tema que se tratará en el siguiente inciso.

2.1.2 El Acuerdo entre el Fondo Especial de las Naciones Unidas y el Gobierno de México sobre Asistencia del Fondo Especial

Como lo establece la doctrina jurídica, un sujeto del Derecho Internacional se encuentra en capacidad para establecer tratados internacionales con otros sujetos del Derecho Internacional, a fin de lograr, mediante la cooperación, objetivos específicos y compartidos entre ambas partes.

En el caso del Gobierno Mexicano y el PNUD, la regulación jurídica de colaboración entre ambas partes se formaliza durante la etapa antecesora de la práctica formal de la cooperación internacional para el desarrollo, cuando su instrumento fundamental consistía en la asistencia

⁸³ Para mayor información sobre las normas jurídicas y administrativas que se refieren a la regulación de la cooperación técnica y científica internacional de México, consúltese las siguientes fuentes:

- Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, publicado en el Diario Oficial (D.O.) el 29 de diciembre de 1970, Artículo 2o. fracción X, XI, XIV y XV.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal D.O. 29 de diciembre de 1976, Artículos 14, 16, 18, 19 y 28.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, D.O. 31 de diciembre de 1982.
- Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico, D.O. 21 de enero de 1985, Artículos 5, 8, 16 y 17.

técnica internacional y cuando el Fondo Especial de las Naciones Unidas era el principal instrumento de la ONU oferente de dicha actividad.

Al respecto, debe recordarse que México, como país fundador de la ONU, a partir de 1945 comenzó a involucrarse de manera cada vez más comprometida y participativa en los asuntos relacionados con la nueva Organización.

No toca en este trabajo ahondar sobre las intervenciones de nuestro país en las Resoluciones de la ONU, sin embargo no resulta ocioso resaltar que México se destacó, al igual que varios países en desarrollo, por fomentar la inclusión de Resoluciones tanto en el Consejo Económico y Social (CESCO) como en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AGONU), encaminadas al impulso de la asistencia técnica internacional, como instrumento fundamental de concretización del mandato establecido en la Carta de las Naciones Unidas respecto al fomento de la cooperación internacional para impulsar el desarrollo económico y social de las naciones.

En este contexto, hay que recordar que a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, México inicia un proceso de fomento a la industrialización basado en la política económica denominada "Modelo de Sustitución de Importaciones", la cual buscaba hacer menos dependiente a nuestro país de la exportación de materias primas, a través del impulso a la producción interna de bienes intermedios y de capital, así como otras medidas de diversa índole encaminadas a promover las vías más eficientes para impulsar el desarrollo nacional⁸⁴.

Durante esta época, México como Estado miembro de las Naciones Unidas, y como país en vías de desarrollo, en el marco del impulso al desarrollo nacional en ámbitos tan amplios como el de salud, agricultura, educación, trabajo, telecomunicaciones, etc, encontraba en la oferta de asistencia técnica del exterior, un medio apto y promisorio que contribuyera a reforzar su proceso de desarrollo nacional.

⁸⁴ Este modelo económico se practicó en América Latina a partir de los efectos económicos emanados por la Segunda Guerra Mundial, el cual consistió, a grandes rasgos, en la compensación de la caída de la demanda externa de materias primas latinoamericanas y de la reducción de la capacidad exportadora de bienes intermedios y de capital de los países centrales, debido a los efectos de la guerra; ello realizado a través del fomento a la industrialización interna impulsado por el Estado, a fin de reforzar el mercado interno y por ende, el crecimiento económico y desarrollo

No es sino hasta julio de 1961 cuando se reguló y precisó, de manera codificada, las disposiciones y obligaciones en la ejecución de la asistencia técnica proporcionada a México a través del Fondo Especial de las Naciones Unidas, entidad encargada de ofertar este instrumento en las naciones en desarrollo pertenecientes a la ONU que así lo solicitasen.

Este Documento jurídico se intitula “Acuerdo entre el Fondo Especial de las Naciones Unidas y el Gobierno de México sobre Asistencia del Fondo Especial”, institución que, como se apuntó en el primer Capítulo (véase inciso 1.1.3 “La asistencia técnica internacional”), al fundirse con el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, constituyó al PNUD en 1965.

Resulta necesario apuntar que a pesar de que el Fondo dejó de existir formalmente desde esa fecha, este instrumento jurídico se ha constituido en el marco legal actual de las acciones, primero de asistencia y luego de Cooperación Técnica entre el PNUD y el Gobierno Mexicano, ya que al instituirse este Programa en 1965, las obligaciones y derechos del Fondo emanadas del Acuerdo le fueron transmitidos al PNUD⁸⁵.

Este Acuerdo comprende las disposiciones sobre las cuales el Fondo Especial prestaría asistencia al Gobierno de México, y establece las condiciones fundamentales que regirán la ejecución de los proyectos (Artículo I, inciso 1).

Cabe resaltar que este Acuerdo de 1961, a diferencia del Acuerdo Básico de Asistencia Técnica entre el Gobierno de México y diversos Organismos Especializados del Sistema de las Naciones Unidas, suscrito en 1963, no enumera las modalidades de Cooperación Técnica que serían instrumentadas en la colaboración entre el Fondo Especial - Gobierno de México, lo que se considera una importante omisión de dicha temática en un instrumento de la presente naturaleza.

nacional requerido. José Ayala Espino, *La Formación de la Economía Mixta Mexicana. 1920-1982*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 248-283.

⁸⁵ A este procedimiento del Derecho Internacional Público se le denomina “sucesión”, el cual consiste en el acto jurídico a través del cual el sujeto de Derecho Internacional (léase PNUD) que renueva al extinto (léase el Fondo Especial de las Naciones Unidas) asume los derechos y las obligaciones contraídos por su antecesor. Modesto Seara Vázquez, *El Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, decimoséptima edición, México, 1998, p. 99.

Entre los asuntos más importantes que comprende este Acuerdo se encuentra el aspecto financiero, el cual establece que:

“El Fondo Especial se compromete a proporcionar las sumas que en cada Plan de Operaciones se especifiquen para la ejecución de los proyectos descritos en el mismo, con arreglo a las resoluciones y decisiones pertinentes y aplicables de los órganos competentes de las Naciones Unidas...” Artículo I, inciso 2)

Respecto a la ejecución de los proyectos, se estipula que.

“Las partes convienen por el presente en que cada proyecto será ejecutado o administrado en nombre del Fondo especial por un organismo de ejecución, al cual se abonarán, mediante acuerdo entre el Fondo Especial y dicho organismo de ejecución las sumas que se refieren en el Artículo I *supra*. (Artículo II, inciso 1)

En lo correspondiente a la información sobre los proyectos ejecutados en el marco del citado Acuerdo, se señala que.

“Una vez terminado el proyecto, el Gobierno (de México) deberá poner a disposición del Fondo especial, a solicitud de éste, toda información relativa a las ventajas obtenidas del proyecto y a las actividades emprendidas para promover las finalidades del mismo, y permitirá que el Fondo Especial examine la situación”. (Artículo II, inciso 3)

Respecto a las facilidades, privilegios e Inmunidades al Fondo Especial en México, el Acuerdo reza que:

“El Gobierno aplicará tanto a las Naciones Unidas y sus Organos, comprendido el Fondo Especial, como a sus bienes, fondos y haberes y a sus funcionarios, las disposiciones de la convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas.” (de febrero de 1946) (artículo VIII, inciso 1)

Este Acuerdo fue firmado en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York el 23 de julio de 1961, misma fecha que entró en vigor, por disposición de su Artículo X, inciso 1.

El multicitado Acuerdo de asistencia entre el Fondo Especial de las Naciones Unidas y el Gobierno de México, correspondiente a la época asistencialista de la colaboración, constata el hecho que ante el paso de los años, junto con la evolución de la asistencia hacia la Cooperación Técnica Internacional como instrumento de mayor participación y responsabilidad entre las partes contratantes, así como la conformación del PNUD en 1965, ocasionaría que dicho instrumento jurídico dejase de corresponder a cabalidad a las actuales regulaciones necesarias para la instrumentación de este valioso recurso de colaboración multilateral en México.

2.1.3 El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Para estar en capacidad de comprender en mayor medida los propósitos, acciones y características generales del PNUD, contraparte del Gobierno de México en torno a la cooperación técnica para la promoción al desarrollo nacional (y entre otras temáticas relacionadas con este asunto el combate a la pobreza), el presente subtema atenderá brevemente las características más importantes de dicho Programa.

El PNUD hoy en día se constituye como el Organismo financiero, coordinador y ejecutor principal de las Naciones Unidas en materia de Cooperación Técnica Internacional. Como se mencionó anteriormente, este Programa se creó en 1965 mediante la fusión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica y el Fondo Especial de las Naciones Unidas, gracias a la Resolución 2029 (XX) de la Asamblea General, bajo el propósito de colaborar con los países en vías de desarrollo, para apoyar y complementar sus esfuerzos nacionales que promuevan el uso óptimo de los recursos materiales y humanos en los sectores económicos y sociales.

Este Programa se encuentra a cargo de un Administrador, elegido por el Secretario General de la ONU y confirmado por la Asamblea General, el cual actuaba bajo la dirección de un Consejo de Administración integrado por 48 representantes de países contribuyentes y de países beneficiarios. A partir de 1994, como parte de una reestructuración en el marco de las reformas de las Naciones Unidas, este Consejo de Administración fue reemplazado por la Junta Ejecutiva, compuesta por 36 miembros; mismo que tiene como obligaciones fundamentales fijar la política y

aprobar el volumen de los recursos financieros para promover programas de cooperación que se asignarán a cada país en periodos sucesivos.

Las 137 Oficinas Regionales del PNUD ubicadas en igual número de países colaboran con el Administrador en sectores tales como política, finanzas y administración. En este ámbito, estas Oficinas, bajo el mando de sus respectivos Representantes Residentes, mantienen enlace con los gobiernos locales y con otros países a través de concurrencias, coordinando las actividades del Organismo.

Hoy en día, el PNUD se ha acoplado a las nuevas necesidades y recursos internacionales en torno a la promoción del desarrollo en los países menos beneficiados.

En este sentido, el PNUD, como la mayor organización de cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral, tiene ambiciosas y complejas metas, las cuales consisten a grandes rasgos, en combatir la pobreza, preservar y regenerar el medio ambiente y aumentar la capacidad de las naciones para resolver problemas internos.

De esta forma, el PNUD trabaja en la actualidad con la población y gobiernos en 175 países y territorios de Africa, Asia, Europa Oriental, América Latina y el Caribe.

Asimismo, este Organismo presta diversos servicios bajo las distintas modalidades de Cooperación Técnica Internacional que cualquier otro sistema comparable. Sus trabajos consisten, bajo una perspectiva amplia, desde el asesoramiento en las etapas iniciales del proceso de diagnóstico de las necesidades más apremiantes y/o estratégicas de las naciones, el apoyo en la formulación de programas nacionales y en la preparación y ejecución de proyectos concretos, hasta el seguimiento y la evaluación de los mismos durante su ejecución y conclusión; todo ello en estrecha vinculación y colaboración con los respectivos gobiernos nacionales locales en donde desempeña sus funciones.

Al realizar cooperación con los países en que el PNUD promueve y cofinancia proyectos y programas, se debe destacar que este Programa ha mantenido como principio fundamental

practicar su neutralidad política y el respeto a la soberanía e independencia de las naciones con quien colabora.

El 23 de junio de 1990, fueron reafirmados los planes y las áreas de acción del PNUD para los próximos años, las cuales se sustentan en todo momento en las prioridades nacionales detectadas por los respectivos gobiernos de los Estados participantes. Así, en la decisión 90/34 del Consejo de Administración, se le solicita al PNUD que promueva el desarrollo humano de manera de que los países en desarrollo puedan alcanzar la autosuficiencia mediante la formación y el fortalecimiento de la capacidad nacional en las cinco esferas siguientes:

- a) La erradicación de la pobreza y la participación popular en el desarrollo;
- b) Los problemas del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales;
- c) El desarrollo de la capacidad de gestión⁸⁶;
- d) La cooperación técnica entre países en desarrollo;
- e) La mujer en el desarrollo.

Fue así como dicha Resolución colocó al PNUD en la vanguardia de los objetivos actuales de la cooperación técnica internacional. Naturalmente lo complejo consiste en llevar a la práctica dichos mandatos, en el contexto de la Estrategia Internacional del Desarrollo emanada por el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁸⁷.

En lo que se refiere al inciso "a", tema central de este trabajo, a partir de 1990 el PNUD ha redoblado los esfuerzos para combatir la pobreza en los países en desarrollo. Al respecto, se pusieron en marcha iniciativas para mejorar los servicios de salud, de enseñanza, aumentar la accesabilidad del crédito, así como el seguimiento de cerca de las repercusiones de los programas

⁸⁶ El PNUD promueve el mejoramiento de la gestión de la administración pública en los países de menores ingresos, centrando sus propósitos en el impulso de la transición de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado.

⁸⁷ Esta Estrategia Internacional, aprobada por la AGONU mediante su Resolución 45/199, resulta importante y fundamental ya que establece el fomento a la promoción de una serie de medidas orientadas a incrementar el nivel de desarrollo de los pueblos del mundo, entre los que se encuentra el impulso de un proceso de desarrollo, que atienda las necesidades sociales y procure lograr una reducción considerable de la pobreza extrema y el fortalecimiento decisivo de la cooperación internacional para el desarrollo, así como un esfuerzo especial para abordar los problemas de los países menos adelantados.

gubernamentales de ajuste estructural sobre los grupos de menores recursos en varios países del mundo.

Sólo por mencionar algunos ejemplos de los trabajos del PNUD en esta materia, se dirá que este Programa en Africa procura mitigar la pobreza mediante el apoyo a la creación de empleos vinculados con el desarrollo local y el desarrollo sustentable. En otros países, este Organismo ha brindado fondos de apoyo proporcionando recursos y asesoría para la creación de pequeñas empresas. Asimismo en el sudeste de Asia, el PNUD promueve la formación de cooperativas de agricultores y personas que no poseen tierras asesorándoles para fundar pequeñas empresas, proporcionando capacitación y crédito.

En América Latina y el Caribe, el primer programa regional del PNUD para aliviar la pobreza iniciado en 17 países durante 1986, elaboró un nuevo índice de progreso social para ayudar a los gobiernos a medir con mayor precisión las necesidades y la situación de las personas que viven en la pobreza, entre muchas otras actividades.

Uno de los avances y aportaciones del PNUD a los esfuerzos para fundamentar sus acciones y propósitos consiste en la conceptualización del denominado "Desarrollo Humano Sostenible". Este concepto busca recopilar las características de un modelo de desarrollo equilibrado, compartido e incluyente, el cual resulte capaz de beneficiar a la población mundial a través del tiempo, sin agotar los elementos que la generan y regeneran a través del tiempo.

El Desarrollo Humano Sustentable, se define como:

"...el desarrollo que no sólo genera crecimiento económico, sino que además distribuye sus beneficios equitativamente, regenera el medio ambiente en lugar de destruirlo, permite a la gente participar en lugar de marginarla. Asigna prioridad a los pobres, ampliando sus opciones y oportunidades y otorgándoles poder, permitiendo su participación en las decisiones que los afectan. Es un desarrollo propicio a los pobres, a la naturaleza, al empleo y a la mujer. En suma, el desarrollo humano sostenible hace hincapié en el crecimiento, pero un crecimiento con empleo, medio ambiente, otorgamiento de poder a la gente y equidad"⁸⁸.

⁸⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Hacia el Cambio PNUD: Informe anual 1993*, One United Nations Plaza, New York, 1994, p. 3.

Como puede denotarse este tipo de desarrollo se centra en el ser humano, a fin de lograr un nivel de bienestar suficiente para vivir dignamente con efecto multiplicador a mayores sectores de la población.

Esta filosofía se ha convertido en la base para la ejecución de programas y acciones sustentados por la Cooperación Técnica Internacional orientados a superar problemas complejos y estructurales, siendo el combate a la pobreza el principal de ellos.

Para los propósitos del presente trabajo, resulta fundamental señalar que el PNUD, a través de sus actividades, colabora con los gobiernos locales para formular estrategias nacionales que combatan la pobreza en sus propios territorios.

En este sentido, resulta obvio reconocer que esas estrategias son de naturaleza variada, ya que prácticamente todos los aspectos de la política gubernamental atañen a los pobres.

De ahí que el PNUD colabora con los gobiernos nacionales para aumentar sus respectivas capacidades para planificar y ejecutar políticas y actividades encaminadas concretamente al combate a la pobreza, así como a incorporar la importancia en torno al alivio de este fenómeno, en el marco de los lineamientos de la política social del país de que se trate.

Bajo la filosofía del Desarrollo Humano Sostenible, el PNUD procura que se entienda que el fenómeno de la pobreza es un fenómeno tradicional y creciente el cual para ser vencido requiere de propósitos y esfuerzos estructurales y no de mera caridad, ayuda internacional, asistencia o cooperación técnica aislada.

Es importante señalar que el PNUD también realiza trabajos estadísticos de investigación en materia de desarrollo social y humano. En este sentido, su publicación más reconocida y prestigiada es el "Informe sobre Desarrollo Humano", la cual desde 1990 y en forma anual presenta interesantes datos sobre índices estadísticos referentes al nivel de desarrollo de los países, bajo la premisa de que el ser humano constituye la premisa del proceso de desarrollo nacional e internacional.

Este Informe, ha evolucionado a través de los años iniciando sus trabajos con la particularidad de medir al progreso en términos de desarrollo humano en lugar de hacerlo mediante el tradicional criterio del Banco Mundial, en donde el Producto Nacional Bruto *per capita* es el sustento exclusivo de los resultados y conclusiones obtenidos.

De igual manera, dicho Informe, preparado por un equipo independiente de consultores, contribuye a que la sociedad internacional reformule conceptos, medidas e instrumentos de política y estudio social nuevos, prácticos y pragmáticos, a fin de promover un desarrollo más orientado hacia el ser humano.

Una de las características más innovadoras de este Informe es el “Índice de Desarrollo Humano” (IDH), el cual refleja la situación de los países, tanto ricos como pobres, en cuanto a la esperanza de vida, educación, poder adquisitivo, salud, educación, etc. De ahí que a raíz de estos Informes, algunos gobiernos han solicitado al PNUD asesoría para perfeccionar sus sistemas estadísticos y abordar las prioridades de desarrollo humano.

Con este nuevo esfuerzo para “medir al desarrollo” también se han reconocido las dificultades metodológicas para elaborar estos índices, así como la problemática de obtención de datos nacionales verídicos y confiables; de ahí que los resultados obtenidos a lo largo de nueve años de publicaciones anuales, han dado espacio a impulsar la investigación y el análisis para encontrar mecanismos cada vez más certeros encaminados a cuantificar niveles de bienestar social, fundamentales para la realización de diagnósticos sobre los cuales se planearán programas de desarrollo a partir de la cooperación internacional.

Por ejemplo, en 1997 dicho Informe se especializó en el análisis sobre el problema mundial de la pobreza, desde la perspectiva del desarrollo humano (cuyo concepto se revisará posteriormente), bajo el punto de vista de que el mundo posee la capacidad económica y técnica capaz de establecer exitosos programas de combate a la pobreza. Asimismo, con base en el novedoso concepto de Índice de Pobreza Humana (IPH), el PNUD establece una forma de medición de la pobreza a escala mundial, la cual busca hacer énfasis en la diversidad de factores en que ella se

presenta, a fin de impulsar la reorientación y la reestructuración de los programas internacionales y nacionales para combatir tan complejo mal.

En torno al financiamiento del PNUD, cabe mencionar que este Organismo obtiene recursos a través de contribuciones voluntarias anuales proporcionadas por los gobiernos de los países miembros de las Naciones Unidas o sus Organismos participantes, así como de algunas empresas privadas⁸⁹. Por su parte, la denominada "Cifra Indicativa de Planificación" (CIP), se utiliza para determinar la forma en que se han de distribuir los recursos aportados al PNUD entre los países en que se ejecutan los Programas.

En esta fórmula, se consideran datos tales como la población del país y el Producto Nacional Bruto *per capita* del mismo. De igual forma, otros parámetros tales como desventajas geográficas, o países con serias dificultades económicas, son considerados para obtener el CIP.

Luego entonces, sobre la base de esa fórmula, se asigna a cada país receptor de apoyo del PNUD una CIP nacional, misma que se traduce en la cuantía de recursos en que el Programa proporciona para cofinanciar el costo de la instrumentación de los diversos proyectos que se ejecutan en determinado Ciclo de cooperación.

Aplicando estos criterios, el 87 por ciento de las CIP nacionales es asignado a los países con un ingreso anual *per capita* de 750 dólares o menos. De ahí que el PNUD destine cerca del 80 por ciento de sus fondos a programas en las regiones de Africa, Asia y el Pacífico, regiones que contienen los países más pobres y poblados del planeta⁹⁰.

Hasta 1994, el PNUD recibió contribuciones voluntarias de países miembros de la ONU por un monto total de 928.4 millones de dólares, cifra que no ha sido constante en los últimos años ya

⁸⁹ En los últimos años el sector privado ha otorgado recursos económicos a la ONU, siendo el más destacado y reciente el proporcionado por la empresa "Time Warner Inc.", la cual donó al Organismo mil millones de dólares, hecho que mereció especial elogio por el Administrador del PNUD, James Gustave Speth, al referirse que dicho monto serviría para incrementar los programas de combate a la pobreza y mejorar las condiciones de vida y el bienestar de los pobres. División de Asuntos Públicos del PNUD, *PNUD. Flash. Semanario de noticias mundiales*, One United Nations Plaza, New York, Lunes 22 de septiembre de 1997, p. 1.

⁹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Op. Cit.* p. 12.

que para 1992, esta alcanzó los 1.073 mil millones, reduciéndose a 910 millones durante el año de 1993.

Los principales países que más contribuyeron con los recursos con que el PNUD contó para realizar sus actividades y sus respectivos montos durante 1996 fueron, en orden descendente, los siguientes:

Cuadro 1. Principales países donantes al PNUD en 1996.

PAIS	MONTO (millones dts. E.E.UU.)
Japón	110,11
Países Bajos	98,09
Dinamarca	97,85
Alemania	88,53
Noruega	77,77
Suecia	69,24
Estados Unidos	50,22
Suiza	43,41
Reino Unido	36,92
Canadá	31,94

PAIS	MONTO (millones dts. E.E.UU.)
Italia	21,82
Bélgica	21,15
Francia	18,41
Austria	13,40
Finlandia	12,80
España	9,98
Austria	7,09
India	4,33
China	2,93
Nueva Zelanda	2,61

PAIS	MONTO (millones dts. E.E.UU.)
Irlanda	2,60
Corea del Norte	2,58
Arabia Saudita	2,00
Cuba	1,35
Portugal	1,20
Indonesia	1,16
Tailandia	1,08
Sri Lanka	1,03
México	1,00
Otros países	19,66
TOTAL	852,26

FUENTE: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Anual del PNUD 1996/1997*, One United Nations Plaza, New York, 1998, p. 25.

Como se observará, México ocupa el lugar 29 de los donantes al PNUD, al aportar un millón de dólares cada año a este Programa⁹¹.

Otro aspecto relevante es que los fondos recabados destinados al fomento del Desarrollo Humano Sostenible y al combate a la pobreza mediante programas de Cooperación Técnica Internacional, presentan una disminución desde 1992 registrándose por ejemplo una reducción de 927 millones de dólares en 1995 a 852.26 para el siguiente año.

Ello ocurrió debido principalmente al ostensible recorte de los recursos provenientes de Estados Unidos de 1994 a 1996 del 50.22 por ciento quien, en 1994 proporcionó al Programa 116,26 millones de dólares, mientras que en 1996 otorgó 50.22 millones de dólares⁹².

⁹¹ Información proporcionada por la Dirección General de Organismos Internacionales Especializados de la SRE.

⁹² United Nations Development Programme, *Building a New UNDP - UNDP 1994/1995 Annual Report*, One United Nations Plaza, New York, 1996, p. 33. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Anual del PNUD 1996/1997*, PNUD, One United Nations Plaza, New York, 1998, p. 34.

Estas cifras reflejan a su vez la tendencia a la baja de los recursos conformantes de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) analizada en el apartado 1.2.3 “El financiamiento de la cooperación internacional para el desarrollo”, los cuales, como se apuntó en su momento, han descendido en términos reales durante los últimos años, ocasionando que los montos destinados a Organismos Multilaterales que promueven el desarrollo como el PNUD, así como sus respectivas actividades, se vean afectados también⁹³.

Otra circunstancia de relevancia es que los recursos proporcionados por el país que recibe cooperación proveniente del PNUD denominados “contribuciones compartidas” o “*cost sharing contributions*”, han aumentado considerablemente en los últimos años⁹⁴. Ello quiere decir que si en 1983 este tipo de contribuciones representaron solamente el 12 por ciento de los montos totales del PNUD, para 1994 alcanzaron casi el 68 por ciento de los mismos.

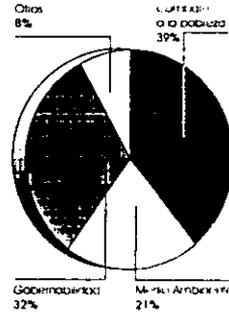
De ahí que para 1997 los recursos provenientes de países donantes alcanzaron los 852.26 millones de dólares, cifra reforzada por otros 667 millones a través de costos compartidos, alcanzando un total de 1,524.8 millones de dólares.

Esto significa en otras palabras que conforme las modalidades actuales de la Cooperación Técnica Internacional, las cuales promueven la coparticipación y el cofinanciamiento entre las partes involucradas, los proyectos ejecutados entre el PNUD y los Gobiernos locales son alimentados por recursos económicos, materiales y humanos de manera cada vez más equilibrada y compartida por el país receptor, olvidando así los protagonismos y sus respectivas consecuencias mencionados en el apartado de asistencia técnica en el Capítulo anterior.

Por área temática, en 1996 el PNUD destinó el 39% de sus recursos básicos al combate a la pobreza, el 32% a la gobernabilidad, el 21% al medio ambiente y el 8% para otros asuntos.

⁹³ Por ejemplo, como resultado de la disminución de recursos en 1996, el PNUD redujo su presupuesto administrativo en un 19 por ciento, recortando el 15 por ciento del total del personal permanente que labora en distintos países, mientras los que laboran en su Sede en Nueva York, en 31 por ciento.

Gráfica 2. Asignación Temática de Recursos Básicos del PNUD 1996.

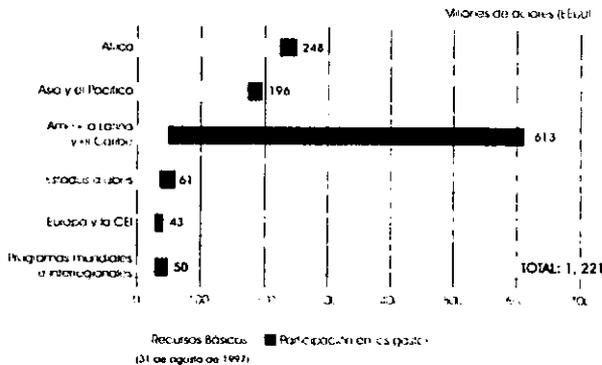


FUENTE: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Anual del PNUD 1996-1997*, One United Plaza, New York, p. 34.

En cuanto a los recursos que el PNUD destina por región geográfica, África es beneficiada con el 39.9 por ciento, Asia y el Pacífico con 19.8 por ciento, América Latina y el Caribe con el 11.5 por ciento, los Estados árabes con 4.5 por ciento, Europa y la CEI con el 3 por ciento y otros programas globales (principalmente el Protocolo de Montreal) con el 21 por ciento.

La siguiente gráfica muestra, en forma conjunta la proporción de gastos compartidos y las regiones en que los recursos fueron invertidos por el PNUD durante 1996.

Gráfica 3. Programa Básico del PNUD. Gastos por Regiones 1996.



FUENTE: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Anual del PNUD 1996-1997*, One United Plaza, New York, p. 34.

⁹⁴ Estas contribuciones consisten en los montos financieros que los Gobiernos y demás instituciones nacionales cooperantes proporcionan para financiar, junto con los montos de la CIP asignados por el PNUD, el costo total de los proyectos ejecutados en cada Ciclo de Programación.

Otro dato de importancia es que el 75 por ciento de los recursos del PNUD fueron invertidos en programas de cooperación a llevarse a cabo en países solicitantes, mientras que el resto de sus recursos se utilizaron para sufragar los costos operativos y administrativos de este Programa.

Como se mencionó anteriormente, el PNUD ha establecido como su mayor prioridad el combate a la pobreza. A este rubro se le asignan los mayores montos del Organismo para la ejecución de proyectos orientados a este tema (39 por ciento), mientras que al de gobernabilidad el 32 por ciento, al medio ambiente y recursos naturales el 21 por ciento y a otros el 8 por ciento.

No debe dejar de señalarse que en sus 34 años de existencia, el PNUD ha elaborado y logrado como ninguna otra agencia internacional especializada en el desarrollo mundial, a través de la Cooperación Técnica Internacional, desplegar acciones que han beneficiado a millones de personas en el mundo, principalmente en países en desarrollo.

Asimismo, es destacable el hecho de que el PNUD procura actualizarse en razón a la nueva realidad y estructuras que el mundo establece a través del tiempo, resultando de ello un Programa que ocupa un reconocido lugar como miembro activo de los cambios estructurales que la Cooperación Técnica Internacional ha sufrido principalmente en los últimos años.

Sin embargo, a pesar de sus aciertos y logros, este Programa no ha logrado ser en todos los casos un actor netamente eficiente y certero en la obtención de sus ambiciosos objetivos en busca del desarrollo humano, ya que en varias ocasiones ha resultado ser una estructura multilateral compleja en la que ha resultado difícil la promoción de proyectos nacionales a través de su asesoría, ocasionando en varios casos mayor burocratismo y tardanza en la aprobación y por ende en la ejecución de los proyectos a realizarse en los países beneficiados.

Corresponde en el siguiente párrafo citar y analizar la forma en que el PNUD y los gobiernos nacionales (y en este particular caso, el Gobierno Mexicano y el PNUD) se coordinan para establecer los denominados Ciclos de Cooperación, marco general en donde los proyectos, acciones y evaluaciones de la cooperación técnica se practican en los 174 países en donde este Programa realiza su extensa y compleja encomienda.

2.1.4 Los Ciclos de Cooperación Técnica entre el Gobierno Mexicano y el PNUD

En la fase de instrumentación formal de las actividades emanadas del Acuerdo entre el Fondo Especial de las Naciones Unidas y el Gobierno de México de 1961 (el cual como se señaló es el que regula las actividades del PNUD en México), se celebra el denominado Ciclo y/o Programa de Cooperación, que contempla un conjunto de proyectos que se ejecutan durante un periodo temporal específico, que comprendía cinco años, y desde 1998 con la posibilidad durar no menos de tres años⁹⁵.

A partir de 1972, el PNUD inició su programación quinquenal a nivel mundial, y a través de su Oficina en México comenzó a trabajar en nuestro país bajo el sustento jurídico y administrativo del Acuerdo de Asistencia referido en líneas anteriores.

Con el propósito de explicar la forma en que se gestiona la conformación de los Programas Nacionales en el marco de cada Ciclo de Cooperación Técnica entre el Gobierno Mexicano y el PNUD, se resumirán los procesos realizados en torno al IV Ciclo (1987-1991), antecedente más próximo del V Ciclo (1992-1996), tema que comprende el tema central de este trabajo.

Para la celebración del IV Ciclo, en marzo de 1987 la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), como instancia responsable y coordinadora de la integración del Programa en México ante el PNUD, a través de la entonces Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI), convocó a diversas dependencias e instituciones nacionales gubernamentales, a fin de que presentaran proyectos para integrar el referido Programa.

En esta Convocatoria, la DGCTI envió formatos, instrucciones y los pasos a seguir para la tramitación y presentación de proyectos.

⁹⁵ A partir de 1995 el PNUD inicia los preparativos para la reestructuración de sus operaciones y programación de proyectos a escala mundial. Por ejemplo, se convino que a partir de 1998 la Cifra Indicativa de Planificación (CIP) fuese reemplazada por un sistema nuevo y más flexible denominado Asignación de Recursos Básicos (ARB), mientras que los Ciclos abarcarán un periodo de mediano plazo que comprende un plazo de tres a cinco años, a fin de acoplarlos con mayor magnitud a los horizontes de las respectivas planificaciones nacionales establecidos por los gobiernos beneficiados. Para mayor información sobre las características de dichos cambios consúltese Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Directrices para la aplicación de los nuevos arreglos para la programación del PNUD*, PNUD, Nueva York, 1995, pp. 37.

Asimismo, con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, se establecieron y determinaron las áreas y sectores prioritarios de cooperación técnica en México, las cuales se incluirían en el Programa Nacional del PNUD 1987-1991.

En esa ocasión, se recibieron 72 proyectos presentados por 17 instituciones, los cuales fueron analizados por un Comité Técnico integrado por la SRE, la Secretaría de Programación y Presupuesto y por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). De esta forma, el Comité analizó las propuestas, tomando en consideración los lineamientos de la Convocatoria, así como los resultados de las evaluaciones técnicas hechas por cada miembro del Comité.

Como resultado de este trabajo, se seleccionaron 27 proyectos de cooperación técnica, con los que se integró el "Programa Nacional de Cooperación Técnica México/PNUD 1987-1991", mismo que fue presentado oficialmente al PNUD por conducto de la Representación Permanente de México ante la ONU en Nueva York.

A este Programa, después de ser aprobado por del Consejo de Administración del PNUD, le fueron asignados los recursos para ejecutar sus actividades durante el quinquenio.

Posteriormente, el PNUD inició sus trabajos de Cooperación Técnica Internacional a través de una primera etapa denominada "de asistencia preparatoria", en donde como ya se mencionó, este Programa y la institución nacional participante perfeccionan el diseño y la formulación del proyecto en cuestión, a fin de volverlo más eficiente respecto al presentado y aprobado por el Consejo de Administración del PNUD⁹⁶.

Como producto de esta primera etapa, se obtuvo un documento de proyecto el cual contiene el objetivo de la cooperación técnica proporcionada por el PNUD, la forma en que el proyecto se

⁹⁶ Para lograr este propósito, el PNUD, a través del Centro de Capacitación de las Naciones Unidas en México (CESNU), preparó el Manual intitulado "Formulación y Gerencia de Proyectos", el cual tiene el objeto de proporcionar un marco conceptual y los instrumentos operativos básicos que puedan resultar de utilidad práctica en torno a la estructuración, ejecución y evaluación de proyectos mediante Cooperación Técnica Internacional. Este Manual es muy importante ya que funge como el parámetro sobre el cual el PNUD establece los lineamientos necesarios que un proyecto apoyado por el PNUD debe seguir. Asimismo, este Manual contiene de manera clara y detallada la forma correcta en que los proyectos deben ser formulados, diseñados, administrados, así como las herramientas informáticas para la planificación, el monitoreo y el control de los proyectos en cuestión, mediante

inscribe en el marco general de la política de desarrollo nacional, una breve descripción de los resultados esperados con la colaboración solicitada, así como una estimación del presupuesto destinado para el financiamiento del mismo.

A continuación, el Documento del Proyecto es presentado a la Representación del PNUD en México quien lo envía a su Sede en Nueva York para su eventual aprobación. Al lograrse ello, la Sede lo notifica a su representación en México, la cual hace lo propio a la SRE, quien informa a la institución nacional que el proyecto ha sido aprobado, cumpliéndose así los procedimientos necesarios para iniciar su ejecución.

En la fase formal de ejecución, al PNUD se le otorga la responsabilidad de administrar los fondos del proyecto, lo cual constituye (como ya se ha mencionado) otra modalidad de la Cooperación Técnica Internacional.

De igual forma, y para tener un mayor control de los proyectos del Ciclo en cuestión, cada uno de éstos, son analizados por un Asesor Técnico Principal o también denominado Consultor Coordinador, quien es un funcionario del PNUD, mismo que se encarga de la asesoría y administración general del proyecto durante su ejecución.

Por otra parte, el instrumento central y fundamental con lo que el PNUD se vale de la información para evaluar la marcha de los proyectos en ejecución, son las denominadas Reuniones de Revisión Tripartita, mismas que se encuentran conformadas por funcionarios de la DGCTC, la Agencia Ejecutora del proyecto y del PNUD.

Estas reuniones en principio se celebran anualmente, en donde se analiza la marcha del proyecto respecto a los lineamientos programados y establecidos en el documento del proyecto. Como resultado de estas Reuniones se elabora un informe oficial con las recomendaciones convenidas en torno al perfeccionamiento de las acciones realizadas a la fecha, a fin de que en su caso, se reorienten estrategias y objetivos, constituyendo ello otra modalidad de la Cooperación Técnica Internacional.

programas computacionales especializados proporcionados también por este Programa. Los demás asuntos relacionados con la Asistencia Preparatoria se revisarán con mayor detenimiento en el tercer Capítulo.

El financiamiento de los proyectos se comparte entre las instituciones participantes en los mismos de manera equilibrada. Es decir, una parte del costo total de un proyecto es aportado por el país receptor (en este caso por la institución nacional ejecutora del proyecto⁹⁷), mientras que el porcentaje restante es financiado con recursos de la CIP provenientes del PNUD.

El Programa Nacional del IV Ciclo (1987-1991) tuvo la particularidad de que el 10 por ciento de la CIP se orientó a beneficiar proyectos para los grupos menos favorecidos, el 19 por ciento a utilizar mejor los recursos naturales, agrícolas y pesqueros, el 26 por ciento a fortalecer la capacidad de gestión del Gobierno y el 45 por ciento a incorporar nuevas tecnologías y desarrollar los recursos humanos en el sector industrial con énfasis en la exportación.

Con el propósito de atender al primer objetivo, los proyectos de cooperación técnica se encargaron de capacitar a grupos en pobreza en el diseño de proyectos productivos, apoyándoles para la obtención de créditos de preinversión, los cuales gracias a las contribuciones con costos compartidos ascendieron a 68 millones de dólares. Asimismo se participó en un programa masivo de construcción de 1,440 pequeñas obras de agua potable y 960 obras de micro-riego, que benefició a 130 mil familias.

Al final de cada Ciclo, las partes inmiscuidas realizan una evaluación de los logros y deficiencias de los proyectos realizados, a fin de sentar las bases suficientes para mejorar la elaboración y los resultados del siguiente Ciclo a instrumentar.

Por ejemplo, en un análisis correspondiente al IV Ciclo se establece que entre los factores que incidieron en que México no lograra el óptimo aprovechamiento de la cooperación técnica de dicho Ciclo, destacan la agudización de la crisis económica durante los años de la década de los 80, provocándose con ello cambios en las políticas nacionales que afectaron substancialmente los programas por falta de recursos al no concretarse los apoyos gubernamentales previstos, la centralización de los procesos operativos y administrativos de los Organismos Multilaterales de

⁹⁷ Este es un ejemplo de la coparticipación y el cofinanciamiento característico de la cooperación internacional para el desarrollo actual, en donde se busca que las partes inmiscuidas en los proyectos se comprometan a trabajar de manera compartida, coordinada y equilibrada. Véase el apartado 1.3.1 intitulado "Algunas definiciones", en donde se explica con mayor detenimiento lo referente a los costos compartidos.

cooperación, así como la ausencia de un mecanismo integrador de seguimiento y evaluación de la ejecución de los proyectos.

Durante el IV Ciclo, el PNUD se encargó de colaborar, desde diversas perspectivas, en el cumplimiento de los objetivos establecidos para cada proyecto específico mediante diversas modalidades de la Cooperación Técnica Internacional, las cuales fueron las siguientes:

- “Capacitación en el diseño, seguimiento y evaluación de proyectos;
- Cooperación Técnica bajo la modalidad de asistencia técnica para la ejecución de proyectos;
- Administración de recursos que provengan de créditos, donaciones internacionales o de los propios gobiernos;
- Asistencia para la identificación y contratación de expertos y empresas de servicios especializados;
- Organización de eventos, tales como talleres, seminarios, foros, etc.;
- Organización y ejecución de licitaciones y adquisiciones nacionales e internacionales de equipo de insumos para proyectos de desarrollo;
- Asesoría para acceder a información de las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas”⁹⁸.

De lo hasta aquí mencionado, resalta el hecho de que el PNUD parte de la premisa de que sus actividades de Cooperación Técnica en México, se adaptan y contribuyen a las prioridades y planes de desarrollo señalados por los gobiernos nacionales, respetando en todo momento las soberanías nacionales de los países en que el PNUD realiza programas de desarrollo.

En este contexto, una de las prioridades de las agendas tanto de gobiernos nacionales como de Organismos Internacionales y Organizaciones No Gubernamentales que se ha practicado de manera cada vez más seria y sistematizada ha sido el combate a la pobreza.

Dada a la magnitud y las multivariadas causas y efectos de dicho problema, en invariables casos, los gobiernos nacionales han decidido practicar la Cooperación Técnica Internacional para encontrar vías más reforzadas, y eficientes para atacar el citado problema.

Resulta fundamental precisar que para que los Organismos Multilaterales de cooperación técnica tales como el PNUD puedan estar en capacidad de colaborar en un determinado país en tareas como el combate a la pobreza, resulta indispensable en primera instancia que sus respectivos gobiernos establezcan y definan las prioridades a escala nacional de sus necesidades que se atenderán, las cuales se constituyen en las áreas que la cooperación técnica podrá coadyuvar a su satisfacción.

Para ello, es necesario determinar la magnitud del problema de la pobreza a nivel nacional a través de estudios conceptuales y estadísticos sobre los cuales se fundamenten los subsecuentes diagnósticos en que se sustentarán los respectivos programas de trabajo, para su refuerzo mediante la Cooperación Técnica Internacional.

El análisis de dicho proceso es precisamente el propósito del siguiente apartado, el cual consistirá primero en algunas precisiones de conceptos sobre la pobreza, su medición y el análisis de algunos parámetros; primero mundiales y posteriormente, nacionales de la pobreza, para después citar los objetivos y estrategias establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, a fin de dar sustento a las principales acciones nacionales en este mismo rubro, las cuales, como se verá, al resultar insuficientes ante este problema, fueron complementadas mediante Cooperación Técnica Internacional.

2.2 La pobreza en los ámbitos mundial y nacional durante el periodo 1992-1996

2.2.1 Algunas definiciones de pobreza

Para que un país pueda estar en disposición de iniciar, continuar, incrementar o mejorar, según cada caso, algún programa de trabajo ya sea de política económica y/o social, resulta imprescindible en primer lugar realizar un diagnóstico general del fenómeno a tratar, a fin de que con base en éste se delinee las necesidades y por ende las acciones a emprender en la materia en cuestión.

⁹⁸ Material Informativo.- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, *El PNUD en México*, PNUD, México, s/fecha, sin pág.

En el caso del combate a la pobreza en México, es necesario iniciar este trabajo estableciendo una serie de estadísticas, sustentadas en definiciones precisas en torno a los distintos conceptos de la pobreza, a fin de que con los resultados obtenidos, se fundamenten los trabajos en esta materia.

Cabe destacar que desde décadas atrás los estudios y análisis de las concepciones en torno a la pobreza en distintas partes del mundo se han visto acompañados por constantes discusiones y disparidades en cuanto a los enfoques y métodos para determinar las definiciones, los niveles, los volúmenes y la magnitud de la misma.

Como se verá en este apartado, las concepciones de la pobreza, así como sus distintas categorías varían dependiendo de la época, autor o institución que la realice, evidenciándose con ello la dificultad que se crea para lograr aproximarse a la definición de tan complejo fenómeno multidimensional.

Por ejemplo, para la Real Academia de la Lengua Española, *pobre* significa “necesitado, que no tiene lo necesario para vivir”⁹⁹. Mientras tanto, para Amartyak Sen, uno de los autores más reconocidos en este tema, estratifica a los pobres como aquellas personas cuyos niveles de consumo caen por debajo de ciertas normas o cuyos ingresos se encuentran por debajo de una línea de pobreza definida¹⁰⁰.

A través de los años, la discusión en torno a este tema se ha ido ampliando, generando expresiones cada vez más aproximativas en torno al mismo. Por ejemplo, Guillermo Trejo y Claudio Jones en 1992, conciben a la pobreza como la ausencia de capacidades básicas, la carencia de una base social que permita a cualquier individuo insertarse en la sociedad a través del ejercicio de su voluntad y de su capacidad para generar ingreso, para sí tomar decisiones relevantes¹⁰¹.

⁹⁹ Real Academia de la Lengua Española, *Op. Cit.* p. 1154.

¹⁰⁰ Amartyak Sen, *The Standard of Living*, Cambridge University Press, Great Britain, 1987, en “La medición de la pobreza”, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática - Sistema Interagencial de las Naciones Unidas, en *Perfil Estadístico de la Población Mexicana: Una aproximación a las inequidades socioeconómicas, regionales y de género*, INEGI, México, 1995, p. 147.

¹⁰¹ Guillermo Trejo y Claudio Jones, *Contra la Pobreza. Por una Estrategia de Política Social*, Ed. Cal y Arena, México, 1992, en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática - Sistema Interagencial de las Naciones Unidas, *Ibidem.* p. 148.

Por su parte, para la ONU, durante la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 en Copenhague, la pobreza absoluta se definió como “una condición caracterizada por la severa privación de necesidades básicas humanas, incluyendo alimentos, agua potable, facilidades sanitarias, salud, vivienda, educación e información. No depende únicamente en los ingresos, sino también en el acceso a los servicios sociales”¹⁰².

El PNUD ha establecido su posición respecto a este tema, el cual establece que en términos comunes el concepto de la pobreza no debería ser considerado como una mera y simple diferencia de ingresos la cual se puede salvar mediante el fenómeno de la expansión económica, misma que “goteará” hacia los pobres en forma de mayores oportunidades de empleo¹⁰³. Frente a ello, el PNUD considera que la pobreza, es más bien una deficiencia que se enmarca en la falta de participación de la gente en sectores tan variados como en lo político, social y cultural, realidad que solamente puede ser modificada mediante la inclusión de la población hacia los sectores productivos de manera compartida y equilibrada, y en otras palabras, mediante la práctica del Desarrollo Humano Sostenible.

Ello quiere decir que, desde la perspectiva del Desarrollo Humano Sostenible, “la pobreza puede significar más que la falta de lo que es necesario para el bienestar material. Puede significar además la denegación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo de los demás”¹⁰⁴.

A pesar de una extensísima gama de conceptos, estratificaciones, análisis y estudios que se han generado sobre la pobreza a través de los años, las tendencias en torno a este complejo tema se han orientado en dos enfoques centrales: el de la pobreza absoluta y el de la pobreza relativa; así como a dos corrientes de medición y reflexión sobre la naturaleza del problema: una en que los

¹⁰² World Summit for Social Development, *The Copenhagen Declaration and Programme Action*, United Nations Department of Public Information, New York, 1995, p. 57.

¹⁰³ A esta teoría económica se le denomina “Trickle Down”, la cual establece que solamente a partir de que las capas productivas y con mayores niveles de bienestar de cierta sociedad, encuentren sus niveles de satisfacción completamente solucionados, se “permearán” los recursos sobrantes hacia las capas sociales inferiores, las cuales serán suficientes para generarles crecimiento y desarrollo (sic).

¹⁰⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Sobre Desarrollo Humano 1997*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1998, p. 5.

expertos del desarrollo definen las líneas que determinan la línea por debajo de la cual la población es considerada pobre, y la otra que plantea la necesidad de consultar a la población para determinar condiciones o sentimientos de privación¹⁰⁵.

La pobreza absoluta, a grandes rasgos, alude a elementos de carácter funcional y biológico relacionados con la sobrevivencia y la capacidad del individuo para mantenerse a sí mismo a través de su trabajo. En este sentido, Rowntree, define a las familias en situación de este tipo de pobreza como aquellas “cuyos ingresos totales son insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física”¹⁰⁶.

De ahí entonces que la pobreza absoluta, por lo tanto, se refiere a “estados de carencia en los que no se cubren necesidades que todos, por compartir la calidad de seres humanos, tienen derecho a satisfacer, razón por la cual no pueden ser relativizadas”¹⁰⁷.

Otros enfoques han sido expuestos por un número cada vez más importante de investigadores e instituciones especializadas en el problema del desarrollo, los cuales han coincidido en el cuestionamiento al concepto y mediciones de pobreza hechas “desde arriba” derivados de valores elaborados por expertos, que parten de concepciones y valores imperantes en los países desarrollados occidentales. De ahí que, autores como Lawrence F. Salmen, proponga distinguir entre *necesidades* y *satisfactores*, que se aboquen en mayor medida a las necesidades reales, específicas y locales de una comunidad determinada.

Otro factor importante para el estudio y estratificación de la pobreza es la temporalidad de la misma. Ello quiere decir que, en algunos casos, la pobreza puede ser un fenómeno constante a través del tiempo de ciertos individuos la cual le acompañará durante toda su vida (pobreza crónica), mientras que en otros sólo la experimentan durante algunas fases de su ciclo vital, por ejemplo, en la infancia o en la vejez (pobreza cíclica). Asimismo, otros grupos incluyen a aquellas personas cuyo nivel de vida desciende por debajo de la línea de pobreza únicamente

¹⁰⁵ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática - Sistema Interagencial de las Naciones Unidas, *Ibid.* p. 147.

¹⁰⁶ B. S. Rowntree, *Poverty: A Study of town life*, Macmillan, London, 1989, en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática - Sistema Interagencial de las Naciones Unidas, *Ibid.* p. 148.

¹⁰⁷ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática - Sistema Interagencial de las Naciones Unidas,

durante ciertos meses del año (pobreza estacional), la cual comprende también a quienes sufren de déficit en su calidad de vida por consecuencia de alguna catástrofe natural¹⁰⁸.

De lo hasta aquí mencionado, puede desprenderse que debido a la complejidad del fenómeno de la pobreza, así como a la diversidad de sus causas y efectos, la definición de la pobreza y sus variadas estratificaciones, han resultado un trabajo tan complejo que genera una extensa gama de concepciones y categorías. Ante ello, se desprenden no menor número de formas estadísticas para intentar medir dicho fenómeno, cuyas más representativas y utilizadas se mencionarán a continuación.

2.2.2 Algunas mediciones de la pobreza

En términos generales, existen dos métodos para medir la pobreza: el directo y el indirecto.

El primero mide la insatisfacción fáctica de la población. Esta metodología procura determinar a un grupo poblacional que no logra satisfacer el conjunto o algún elemento del conjunto de necesidades básicas. La forma de proceder para su cálculo consiste en determinar las necesidades elementales que serán consideradas. Posteriormente, para cada una de estas se seleccionan ciertos indicadores que muestran el grado de satisfacción, luego se fija el nivel mínimo aceptable en cada indicador, para finalmente definir pobres a aquéllas personas que no cumplen con el conjunto de esos mínimos o con un número determinado de los mismos. Los indicadores más frecuentes que se utilizan en esta medición son la alimentación, la vivienda, los servicios sanitarios y la escolaridad. A este método se le conoce como el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)¹⁰⁹.

Por su parte, el método indirecto busca encontrar el ingreso mínimo que potencialmente satisface las necesidades básicas de las personas. Ello supone entonces que ésta es una medida de incapacidad monetaria para satisfacer las necesidades básicas, es decir no mide la satisfacción como lo hace el método directo, sino los medios para lograrla.

Op. Cit. p. 148.

¹⁰⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Potencialidades del Desarrollo Agrícola Rural en América Latina y el Caribe - Anexo II - Pobreza Rural*, FAO, Roma, 1988, p. 7.

¹⁰⁹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática - Sistema Interagencial de las Naciones Unidas, *Ibidem*, p. 152.

Su medición consiste en establecer una canasta normativa de alimentos (cna), calculando su costo monetario, el cual proporciona la línea para medir la pobreza extrema. Posteriormente, el costo de la cna se multiplica por un factor (usualmente el denominado Coeficiente de Engel), para estimar el costo adicional de otros satisfactores no alimentarios, el cual proporciona la línea de pobreza moderada.

En el siguiente paso se compara el nivel de la línea de pobreza con el ingreso del hogar, clasificando a los pobres a quienes viven por debajo de las líneas mencionadas (pobreza de ingreso). Este método es muy importante ya que es el que mide la denominada línea de pobreza (LP), el cual ha sido el más utilizado en México para medir esta realidad social.

El mejor ejemplo de esta medición es la establecida en 1990 por el Banco Mundial, al señalar que las personas que cuentan únicamente con un dólar estadounidense, deben ser consideradas como personas que viven en extrema pobreza.

Por su parte, el investigador Julio Boltvinik trabaja lo que denomina el método de la Medición Integrada de la Pobreza (MIP), a través del cual utiliza las variables LP y NBI en un sólo registro, junto con otros elementos tales como el tiempo disponible para la educación y recreación, entre otros.

Finalmente se debe mencionar el método de cantidad y calidad de vida, desarrollado por Meghnad Desai, ya que además de los factores elementales del MIP, introduce un indicador de calidad de vida a través de la proporción de potencial vital realizado. Resulta destacable señalar que este método es el utilizado como base de cálculo del Índice de Desarrollo Humano que el PNUD publica desde 1990, cuyas referencias se han oportunamente señalado este Capítulo.

En este contexto, el Informe Sobre Desarrollo Humano 1997 establece el denominado "Índice de Pobreza Humana (IPH)", el cual en lugar de medir la pobreza por el ingreso (es decir el método indirecto), utiliza indicadores de las dimensiones más básicas de la privación, tales como una vida breve, falta de enseñanza básica, así como la falta de acceso a recursos y servicios públicos y privados.

Como se puede apreciar, existen variadas formas y métodos para medir la pobreza, dependiendo de la percepción y los parámetros que cada autor y/o institución se encuentren interesados en evaluar. A pesar de tantos esfuerzos y metodologías para intentar establecer estadísticas precisas de este fenómeno social, aún resulta sumamente complejo establecer los parámetros necesarios para estratificar la condición humana de miles de millones de personas que no cuentan con un nivel de vida digno y promisorio para sí mismos y para sus descendientes.

Sin embargo, esta circunstancia no exenta ni desacredita las diversas estadísticas sobre las cuales gobiernos nacionales y Organismos Internacionales como la ONU, sustentan sus proyectos y planes de trabajo en torno a la concientización sobre las dimensiones de la pobreza en el mundo, así como para la elaboración de programas para su combate.

El propósito del siguiente apartado consiste precisamente en establecer un breve diagnóstico general de la pobreza mundial a finales del presente siglo y milenio, a fin de estar en condición de tratar en forma particular la pobreza en México, sustento en que las acciones de Cooperación Técnica Internacional entre el Gobierno Mexicano y el PNUD se realizaron de 1992 a 1996.

2.2.3 Diagnósticos de la pobreza a nivel mundial y regional

En el más de medio siglo transcurrido desde la creación de las Naciones Unidas en 1945, se ha presenciado un crecimiento sin precedentes de la prosperidad, pues el total mundial del producto nacional bruto (producción de bienes y servicios) ha aumentado siete veces y el ingreso *per capita* se ha triplicado con creces.

Sin embargo, esos aumentos no se han distribuido en forma equitativa ya que el número de pobres en el mundo va en aumento.

Según el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo, para 1994, existían aproximadamente 1,000 millones de personas en pobreza, cifra que continuaba aumentando¹¹⁰.

Por su parte, el Banco Mundial, utilizando el parámetro de la "pobreza absoluta" (es decir las personas que ganan aproximadamente un dólar estadounidense al día), calculó que existían 1,100 millones de personas en este rango, mientras que la ONU, en 1996 informó que ese número ascendía a 1,500 millones, incluyendo a los países desarrollados¹¹¹.

Para el Informe de Desarrollo Humano 1997, una de cada cinco personas padecía pobreza, tomando como parámetro el Índice de Pobreza Humana, mientras que alrededor de un tercio de la población mundial (la cual es aproximadamente de 5,800 millones de personas) -1,300 millones- vive con un ingreso inferior a un dólar diario.

Asimismo, este Informe se refiere a la distribución geográfica de dicho fenómeno mundial, mencionando que en Asia meridional, oriental y el Pacífico viven más de 950 millones de personas en pobreza.

En lo que respecta a Africa, tan sólo en la región del sur del Sahara, sobreviven unos 220 millones de habitantes en pobreza extrema, calculando que para el año 2000 al menos la mitad de la población de dicha zona vivirá inmersa en esta precaria condición.

Respecto a América Latina, el Informe establece que la pobreza de ingreso resulta más generalizada que la pobreza humana, afectando a unos 110 millones de personas, cifra que aumenta peligrosamente.

¹¹⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Población y Desarrollo. Programa de Acción Adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994*, ONU, New York, 1994, p. 13.

¹¹¹ Aunque según datos del Banco Mundial establezcan que en los países de la OCDE a principios de 1996 vivía únicamente el 1 por ciento de la población más pobre del mundo, cifras de la ONU refieren que más del 15 por ciento de la población en estos países vive por debajo de la línea de pobreza nacional, 34 millones se encontraban desempleados, estimando que tan sólo en la Unión Europea vivían 52 millones de pobres, 17 millones de desempleados, así como 3 millones de personas sin hogar. Material Informativo.- Departamento de Información

En Europa oriental y los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), se ha registrado el mayor deterioro del nivel de vida de su población en los últimos diez años, ya que 120 millones de personas viven por debajo de la línea de pobreza regional establecida en cuatro dólares diarios.

Este Informe concluye que el Índice de Desarrollo Humano declinó en 30 países, más que en ningún otro año desde que se publicó por primera vez en 1990. En este sentido, los países que se encuentran en los primeros lugares de los mejores Índices de Pobreza Humana son Trinidad y Tobago, Cuba, Chile, Singapur y Costa Rica; en donde la pobreza ha logrado ser reducida, afectando hoy en día a menos del 10 por ciento de la población en esos países. Por su parte, los países en donde la pobreza humana es más generalizada, superando el 50 por ciento de la población nacional son Níger, Sierra Leona, Burkina Faso, Etiopía, Malí, Camboya y Mozambique.

Muchas razones explican por qué la sociedad internacional no ha podido contener el avance de la pobreza mundial, siendo uno de éstos el crecimiento demográfico rápido e insostenible, significando ello que tanto en los planos nacionales como en el internacional la pobreza guarda relación con el rápido crecimiento demográfico.

En este sentido, cabe destacar que en 1995 de los aproximadamente 90 millones de nacimientos ocurridos, 85 millones se produjeron en los países en peores condiciones para alimentarlos.

Esto sustenta a la denominada "teoría de la transición demográfica," la cual señala que en los países más desarrollados que generan un crecimiento económico constante el cual es repartido entre su población de forma más o menos equitativa, se producen menos nacimientos que en las naciones menos desarrolladas que no generan suficiente crecimiento económico¹¹².

Pública de las Naciones Unidas, *1996 Año Internacional para la erradicación de la pobreza. Primer decenio para la erradicación de la pobreza 1997-2000*, PNUD, Nueva York, abril 1996, sin pág.

¹¹² William M. Murdoch explica ampliamente esta teoría, destacando que México, a pesar de un crecimiento económico sostenido durante varias décadas de más del 6 por ciento del PNB, no logró disminuir el índice bruto de nacimientos, lo cual llevó a muchos investigadores a preguntarse si nuestro país podría catalogarse como una excepción a la citada teoría. Al responder a esta cuestionante, establece que México, debido a la inequitativa distribución del ingreso, el cual se ha acentuado en los últimos decenios, no puede catalogarse como tal supuesta excepción. William Murdoch, "Población y Pobreza", en *La Pobreza de las Naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 90-92.

Dicha situación ocasiona a su vez que en estos países, ante el aumento desmedido de la población, las familias y el Estado se encuentren en cada vez peores condiciones para propiciar un ambiente de salud, seguridad social y empleo, fomentando con ello el aumento de la pobreza entre la población.

Además, cabe señalar que la pobreza es la principal causa de mortalidad en el mundo. En los países más pobres la esperanza de vida está disminuyendo ya que los pobres mueren por la escasez de agua potable, de medidas sanitarias adecuadas y de atención básica de la salud. (Por ejemplo, 800 millones de personas, -200 millones de los cuales son niños-, padecen de malnutrición crónica y se encuentran en situación de riesgo por beber agua no apta para el consumo¹¹³.)

Otros datos estadísticos reflejan la dimensión de la pobreza humana a nivel mundial, así como sus principales consecuencias:

- Los 50 países más pobres del mundo albergan al 20 por ciento de la población mundial, y, sin embargo, sólo cuentan con algo menos del 2 por ciento de los ingresos mundiales.
- El 20 por ciento de la población mundial que se encuentra en escala inferior de ingresos solamente recibe el 1.5 por ciento de los ingresos mundiales.
- El número más elevado de pobres le corresponde a Asia. La cifra más alta en términos absolutos se encuentra en la India (350 millones de personas, es decir, el 40 por ciento de su población); sin embargo es Bangladesh el país que cuenta con la mayor proporción de pobres: el 80 por ciento de su población que asciende a 93 millones de personas.
- Si en 1960 la relación entre el ingreso del 20 por ciento del sector más rico y el 20 por ciento del sector más pobre de la población mundial era de 30 a 1, en 1991 esa relación había pasado de 61 a 1.
- La lista de 21 países menos adelantados establecida originalmente por la ONU hace 27 años, se ha ampliado a 48¹¹⁴.

¹¹³ Según el "*Informe sobre la Salud en el Mundo 1995: Reducir las desigualdades*", publicado por la OMS, la "pobreza es la enfermedad que más muertes causa en el mundo". Asimismo cabe destacar que la malnutrición durante 1990 fue el factor que contribuyó a casi 6 millones de muertes en de la población mundial, acaparando el 16 por ciento del total de caos de morbilidad a escala mundial, siendo su principal causa las condiciones de pobreza en que vivían los afectados. Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Estado de la Población Mundial 1997*, FNUAP, s/l, 1997, p. 18.

¹¹⁴ Las Naciones Unidas acuñó en 1971 la expresión "países menos adelantados" para describir a los "países en desarrollo más pobres y más débiles económicamente, que tienen gravísimos problemas económicos, institucionales y de recursos humanos..." Estos países en la actualidad son: Afganistán, Angola, Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina

- La cantidad de personas que viven en la pobreza absoluta aumenta a razón de casi 25 millones por año.
- Según datos recientes del Banco Mundial y del Informe sobre Desarrollo Humano, la cantidad agregada de pobres en todo el mundo está aumentando aproximadamente al mismo ritmo que el del crecimiento demográfico anual del mundo en desarrollo, o sea, en un 1,88 por ciento, cifra que según la UNICEF se cuadruplicará en el curso de una vida, sumándose cada día a esta lista 67,000 personas¹¹⁵.

De lo hasta aquí señalado puede apreciarse que la pobreza en el mundo es un problema latente, la cual influye de manera determinante en los índices de bienestar de la población.

A pesar de los grandes avances técnicos, científicos y tecnológicos en el mundo, la pobreza ha aumentado en los últimos años, ocasionando en varios casos violencia social, guerras, migraciones, refugiados, y en general inseguridad tanto en el ámbito nacional como en el regional.

Tal ha sido la magnitud de esta situación que este tema se ha ido contemplado de manera cada vez más continua en las agendas tanto de carácter nacionales como internacional.

El ejemplo más tangible de este hecho fue la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague en 1995, donde los dirigentes de 117 países se comprometieron a erradicar la pobreza, en una fecha que sería fijada por cada país atendiendo a su propio contexto.

En esa misma ocasión, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 50/107, del 20 de diciembre de ese año, proclamó el primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza, con el lema “La erradicación de la pobreza es una necesidad imperiosa de carácter ético, social, político y económico para los seres humanos”; en 1996 se proclamó el “Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza” y el 17 de octubre de ese mismo año se estableció el “Día Internacional de la Erradicación de la Pobreza”.

Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Chad, Camoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen, Congo y Zambia.

¹¹⁵ Material Informativo.- Departamento de Información Pública Naciones Unidas, “*La pobreza y el desarrollo: balance general*”, 1996 Año Internacional para la erradicación de la pobreza. Primer decenio para la erradicación de la pobreza 1997-2000, PNUD, abril 1996, sin pág.

Como se demuestra en líneas anteriores, la pobreza es un problema con una multiplicidad de causas y efectos, los cuales impiden el desarrollo equilibrado de la población mundial. Este problema se encuentra latente tanto en países industrializados como en desarrollo, no siendo México una excepción.

Al siguiente apartado le corresponde precisamente ahondar en el tema de la pobreza en nuestro país, fenómeno de magnitud considerable.

2.2.4 Diagnósticos de la pobreza en México

En México los trabajos para estimar la dimensión de la pobreza en el país fueron iniciados por la Comisión Especial para América Latina (CEPAL) a finales de la década de los setenta, en el marco de sus cálculos para conocer y registrar este fenómeno en la región latinoamericana¹¹⁶.

De hecho, un trabajo gubernamental pionero para obtener indicadores de bienestar en México fue realizado hasta 1982 por la Coordinación Nacional del Plan para Zonas Marginadas (COPLAMAR), con base en el Censo de Población de 1970, al que le siguió el llevado a cabo por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Secretaría de Programación y Presupuesto, con sustento del Censo de 1980. A partir de 1990, el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI), junto con diversas instituciones afines realizan cálculos de indicadores de bienestar y pobreza, sobre cuyos principales resultados se ahondará en las siguientes líneas.

En el ámbito gubernamental, son tres los trabajos estadísticos más importantes que calculan los indicadores de bienestar o de marginalidad por municipios y estados. Estos son el de COPLAMAR, el del CONAPO en colaboración con la Comisión Nacional del Agua (CNA) y el del INEGI.

De acuerdo con los cálculos de COPLAMAR¹¹⁷, para 1970 los estados con marginalidad muy alta

¹¹⁶ Este trabajo fue llevado a cabo por expertos de la CEPAL bajo la coordinación de Oscar Altimir intitulado "La Dimensión de la pobreza en América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL*, No. 27, Santiago de Chile, 1979.

¹¹⁷ COPLAMAR utilizó un método de análisis que consiste en definir un nivel mínimo de satisfactores (tales como analfabetismo, agua, situación nutricional, etc.), identificando a la población que vive por debajo de esos valores.

fueron Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Tabasco, Querétaro y Puebla, destacando que no se presentó un diagnóstico definido del número de mexicanos en pobreza.

Por su parte, según resultados del CONAPO y de la CNA sustentados en el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, utilizando el grado de *marginación municipal*¹¹⁸, los estados con alto grado de marginalidad resultaron ser, en orden descendente, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla. Asimismo, en el extremo contrario se encontraban Nuevo León, el Distrito Federal y Baja California.

Por municipios, 341 (es decir el 14.2 por ciento) presentaban marginalidad muy alta, mientras que 812 (es decir el 33.8 por ciento) tenían marginalidad alta. Asimismo, 656 (27.3 por ciento) registraron un índice bajo de marginación, 462 (19.2 por ciento) una marginación media, destacando que solamente 132 municipios (5.5 por ciento) presentaron un índice de marginación muy bajo.

Para 1994 el INEGI publicó un importante trabajo sustentado en el IX Censo General de Población y Vivienda de 1990, con el propósito de hacer una nueva estratificación de la pobreza a escala regional por municipios¹¹⁹.

En este estudio los estados más bajos de la estratificación resultaron ser Chiapas, Oaxaca y Guerrero. En el siguiente nivel aparecen Campeche, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

El siguiente cuadro presenta de manera unificada los resultados de las estadísticas arriba mencionadas realizadas por COPLAMAR en 1970, CONAPO-CNA, en 1990 e INEGI en 1990.

Coordinación Nacional del Plan para Zonas Marginadas, *Serie Necesidades Esenciales en México: Alimentación, Educación, Vivienda, Salud y Geografía de la Marginación*, Siglo XXI, Editores, México, 1982, pp. 234.

¹¹⁸ Este *grado* utiliza cuatro dimensiones que califica de estructurales de marginación social: vivienda, ingreso monetario, educación, y distribución de la población. Consejo Nacional de Población - Comisión Nacional del Agua, *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación*, CONAPO; CNA; México, 1993, pp. 167.

¹¹⁹ Para el desarrollo metodológico de esta estadística se utilizaron 30 indicadores: seis demográficos, seis de educación, nueve de ocupación, seis de vivienda y tres de urbanización. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Niveles de Bienestar en México*, INEGI, México, 1994, pp. 189.

Cuadro 2. Entidades Federativas por grado de marginación

ENTIDAD FEDERATIVA	NIVEL DE MARGINACIÓN	NIVEL DE MARGINACIÓN	NIVEL DE MARGINACIÓN
OAXACA	MUY ALTO	MUY ALTO	1
CHIAPAS	MUY ALTO	MUY ALTO	1
GUERRERO	MUY ALTO	MUY ALTO	1
HIDALGO	MUY ALTO	MUY ALTO	2
TAMISCO	MUY ALTO	ALTO	2
QUERETARO	MUY ALTO	ALTO	4
PUEBLA	MUY ALTO	MUY ALTO	2
TLAXCALA	ALTO	MEDIO	4
ZACATECAS	ALTO	ALTO	3
SAN LUIS POTOSÍ	ALTO	ALTO	2
QUINTANA ROO	ALTO	MEDIO	6
YUCATAN	ALTO	ALTO	3
MICHOCAN	ALTO	ALTO	3
GUANAJUATO	ALTO	ALTO	3
VERACRUZ	ALTO	MUY ALTA	4
NAYARIT	ALTO	MEDIO	2
CAMPECHE	ALTO	ALTO	2
DURANGO	MEDIO	ALTO	3
MEXICO	MEDIO	BAJO	6
SINALOA	MEDIO	MEDIO	4
MORELOS	MEDIO	BAJO	6
COLIMA	MEDIO	BAJO	6
AGUASCALIENTES	MEDIO	BAJO	6
JALISCO	MEDIO	BAJO	6
CHIHUAHUA	MEDIO BAJO	BAJO	6
BAJA CALIFORNIA SUR	MEDIO BAJO	BAJO	6
TAMAULIPAS	MEDIO BAJO	BAJO	6
COAHUILA	MEDIO BAJO	BAJO	6
SONORA	MEDIO BAJO	BAJO	6
NUEVO LEON	MEDIO BAJO	MUY BAJO	7
BAJA CALIFORNIA	MEDIO BAJO	MUY BAJO	6
DISTRITO FEDERAL	BAJO	MUY BAJO	7

* El nivel socioeconómico más alto es el 7 y el más bajo el 1.

FUENTE: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática - Sistema Interagencial de las Naciones Unidas, *Perfil Estadístico de la Población Mexicana: Una aproximación a las iniquidades socioeconómicas, regionales y de género*, INEGI, 1996, Aguascalientes, p. 154.

A la par de estas estadísticas oficiales existen otras investigaciones de medición de la pobreza llevados a cabo por distintos investigadores mexicanos, destacando los realizados por Enrique Hernández Laos, cuyos trabajos descansan en los cálculos de incidencia de pobreza utilizando diversas encuestas de ingreso y gasto a partir de 1963. En sus resultados se aprecia una tendencia al decrecimiento de la *proporción de la población pobre* entre 1963 a 1988, la cual pasa del 77.5 por ciento al 59 por ciento, fecha en donde el porcentaje comienza a repuntar¹²⁰.

Asimismo debe destacarse que en *términos absolutos*, según este autor la población pobre en México aumentó de 29.8 millones de personas a 48.8 millones de personas, entre 1963 y 1988.

¹²⁰ Este autor consideró como pobreza extrema a la población cuyo consumo no alcanza a cubrir el costo de la Canasta Submínima. Bajo su consideración, la pobreza incluye a aquellos hogares que tienen un ingreso o consumo total insuficiente para satisfacer el conjunto de necesidades básicas. Enrique Hernández Laos, *Crecimiento Económico y Pobreza en México: Una Agenda para la Investigación*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, UNAM, México, 1988, pp. 146.

En 1993, ONU-CEPAL-INEGI, sustentados en los datos de las encuestas nacionales de ingresos y gastos de los hogares correspondientes a 1984, 1989 y 1992, calcularon índices de pobreza a nivel nacional, urbano y rural.

El principal resultado que se obtuvo con esta investigación fue que el porcentaje de personas pobres extremas en 1984, 1989 y 1992 oscilaba de 15.4 por ciento a 18.8 por ciento y a 16.1 por ciento; representando 11.0, 14.9 y 13.6 millones de pobres extremos respectivamente en esos años¹²¹.

Ello quiere decir que para 1992, de una población total estimada en 84.3 millones de personas, 37.2 millones (es decir el 44 por ciento de la población total), se encontraba en condiciones de pobreza y pobreza extrema¹²².

Por su parte Julio Boltvinik, a solicitud del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, realizó en 1994 una estimación de la incidencia e intensidad de la pobreza en México, cuyos resultados se resumen en el siguiente cuadro.

¹²¹ Para estas Instituciones, los hogares en pobreza extrema son aquéllos en que el ingreso total es menor al valor de la canasta básica alimenticia; es decir, los ingresos totales del hogar no son suficientes para atender las necesidades alimenticias del grupo familiar.

¹²² Para este estudio, la pobreza se presenta cuando el ingreso del hogar es superior al valor de la canasta alimenticia, pero inferior a dos veces dicha cantidad, mientras que quienes sufren de pobreza extrema son aquellos en quienes el ingreso total del hogar es menor al valor de la canasta básica alimenticia; es decir, los ingresos totales del hogar no

Cuadro 3. Estratificación e incidencia de la pobreza
(MIP nacional y porcentajes de la población total en cada región) 1989.

ESTRATIFICACION	ESTADO	TOTAL	SUBTOTAL	REGION I	REGION II	REGION III	REGION IV	REGION V
TOTAL	79.1	100.0		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
TOTAL DE POBRES EXTREMOS	35.4	44.7	63.3	29.9	34.1	39.6	51.3	66.8
INDIGENTES	23.3	29.4	41.7	15.1	18.2	26.0	33.9	51.3
MUY POBRES	12.1	15.3	21.7	14.8	18.0	13.6	17.4	15.5
POBRES MODERADOS	20.6	25.9	35.7	29.7	30.9	25.4	25.9	21.9
TOTAL DE POBRES	65.9	70.6	100.0	58.6	65.0	65.0	77.2	88.7
CON NECESIDADES BASICAS								
SATISFECHAS	9.8	12.6	42.5	17.6	14.5	14.6	11.7	5.0
CLASE MEDIA	9.0	11.4	38.6	17.0	14.1	13.2	7.7	4.6
CLASE ALTA	4.4	5.8	18.9	9.0	6.4	6.9	3.4	1.7
TOTAL DE NO POBRES	23.3	29.4	100.0	43.4	35.0	35.0	22.8	11.3

FUENTE: Julio Boltvinik Kalinka, *La Pobreza en México: Un Marco General para el análisis de los Efectos del Programa Nacional de Solidaridad. Informe Final INSOL*, INSOL, México, Marzo 1995, p. 267.

Como puede apreciarse, este investigador considera que en 1989, de un total de 79.1 millones de personas en el país, el 70.6 por ciento de la población, es decir 55.9 millones de personas se encontraban en pobreza. Asimismo, la proporción de pobreza extrema resulta de 44.7 por ciento de la población y la de pobres moderados de 25.9 por ciento¹²³.

Para 1995 este autor, con base en nuevas investigaciones, estableció que "La inmensa mayoría de la población nacional, más de las cuatro quintas partes, es pobre: 83.1 por ciento. En consecuencia, sólo el 16.9 por ciento es no pobre. Dos terceras partes de la población nacional se encontraron en situación de pobreza extrema (65.9 por ciento) y el 17.2 por ciento en situación de pobreza moderada"¹²⁴.

son suficientes para atender las necesidades alimentarias del grupo familiar. ONU - CEPAL - INEGI, *Informe sobre la Magnitud de la Pobreza en México (1984-1992)*, INEGI, México, 1993, pp. 146.

¹²³ Boltvinik define como pobre a todo individuo que cumpla con al menos una de las siguientes dos condiciones: a) Tener una o más NBI, b) estar situado debajo de la línea de pobreza. Por su parte los pobres moderados son los que satisfacen entre 2/3 y menos del 95 por ciento de las normas mínimas por métodos parciales. Julio Boltvinik Kalinka "Incidencia e Intensidad de la Pobreza en México", en *La Pobreza en México: Un Marco General para el análisis de los Efectos del Programa Nacional de Solidaridad. Informe Final INSOL*, INSOL, México, Marzo 1995, pp. 267.

¹²⁴ Julio Boltvinik Kalinka, *Pobreza y Estratificación Social en México*, INEGI-Colmex, UNAM, México, 1995, p. 79.

Finalmente resulta importante señalar que el PNUD, a través de su Índice de Desarrollo Humano, consideró a México en 1992 en el lugar número 46 de un total de 160 países, mientras que para 1993 lo estratificó en el lugar 53 de un total de 173 países, ocupando para 1997 el lugar número 50, en 1998 el 49, descendiendo de nuevo un lugar para 1999 ¹²⁵.

Con lo hasta aquí mencionado, se denota que existe un considerable número y diversas formas para determinar el número, magnitud e intensidad de la pobreza en México.

El ejemplo más reciente de esta situación se presentó el 13 de julio de 1998, cuando el Secretario de Desarrollo Social (SEDESOL), manifestó que existían 26.3 millones de personas en extrema pobreza, cifra que difirió de la proporcionada por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) la cual contabilizó 22 millones. Suma a su vez diferente a la proporcionada por el entonces Subsecretario de Desarrollo Regional de SEDESOL, quien señaló en marzo de ese año que la cifra era de 24 millones. En consecuencia, con base en dichas informaciones, los mexicanos en extrema pobreza en México, según las declaraciones oficiales, aumentaron en 2.3 millones en sólo tres meses ¹²⁶.

Por su parte, en julio de 1998 el Banco Mundial, a través de un estudio informó que México se convirtió en uno de los 12 países en que habita el 80 por ciento de los 1,314 millones de pobres extremos en el mundo, superado solamente por India, China, Brasil, Nigeria, Indonesia, Filipinas, Etiopía y Pakistán ¹²⁷.

Debe hacerse notar que lamentablemente, la tendencia de este fenómeno va en aumento conforme pasa el tiempo, ocasionando mayores problemas e incapacidad para combatir este mal mediante estrategias meramente nacionales, ya que este incremento es suficiente para evidenciar que México, lejos de superar este problema se encuentra cada vez más lejos de combatirlo eficientemente.

¹²⁵ El Informe Sobre Índice de Desarrollo Humano 1998 establece que el 8 por ciento de los mexicanos no llegarán a los 40 años de edad, el 17 por ciento de la población no tiene acceso al agua potable, el 7 por ciento no tiene acceso a servicios de salud, el 28 por ciento no cuenta con servicios de saneamiento. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Sobre Desarrollo Humano 1998* ...p. 228.

¹²⁶ Pablo Cesar Carrillo, "Difieren Cifras de Pobreza", en *Reforma*, México D.F., a 14 de julio de 1998, p. 2A.

¹²⁷ Roberto González Amador, "BM: México, entre los 12 países donde viven 80 por ciento de los pobres", *La Jornada*, México D.F., a 12 de julio de 1998, pp. 1 y 18.

Por ejemplo, el número de mexicanos en pobreza extrema en cifras gubernamentales aumentó 53 por ciento en cuatro años, al contabilizar 17 millones al comienzo de la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, a 26.3 millones para 1998 ¹²⁸.

De ahí que ante el crecimiento desmedido de la pobreza a escala nacional en los últimos años, el Gobierno Mexicano establezca como elementos fundamentales de promoción la política social en busca de medios para fomentar mayor bienestar de la población (y en especial con énfasis entre quienes menos tienen), tema central del siguiente apartado.

2.3 Objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND) en torno al combate a la pobreza y a la Cooperación Internacional

2.3.1 La política social en el PND

La política social en México tiene sus raíces en el mandato Constitucional establecido en su Primer Capítulo intitulado “De las Garantías Individuales”, el cual hace referencia a las obligaciones del Estado y los derechos de los ciudadanos mexicanos a tener un nivel de vida digno, a la salud, al trabajo y al bienestar social en general.

A pesar de ello, no es sino hasta después de la Revolución Mexicana cuando el Estado Mexicano comenzó a contar con la capacidad suficiente para instaurar un sistema cada vez más institucionalizado de seguridad social para la población.

Desde 1981 el Poder Ejecutivo presenta el Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito de establecer las condiciones generales tanto nacionales como internacionales del sexenio en cuestión, a fin de que con base en éste, se elaboren los propósitos y las estrategias que se llevarán a cabo por la administración pública federal, en busca de crecimiento y desarrollo nacionales.

En el periodo 1988 - 1994 (marco general en donde se llevó a cabo el V Ciclo de Cooperación entre el Gobierno Mexicano y el PNUD), se elaboró el “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994” (PND), mismo que contempla entre sus cuatro grandes áreas temáticas el “Mejoramiento

¹²⁸ Carlos Acosta Córdova y Mónica Pérez, “Ni Sedesol ni los gobiernos estatales tienen acceso a las cifras oficiales de la pobreza”, en *Proceso*, No. 1134, México D.F., a 26 de julio de 1998, p. 6.

Productivo del Nivel de Vida”, el cual enmarca los programas de combate a la pobreza nacional durante el periodo señalado.

El PND inicia presentando un breve diagnóstico de la situación nacional general atendiendo a lo correspondiente al ámbito social. Ahí se menciona que entre 1930 y 1988 el PIB *per capita* se cuadruplicó, México registró un cambio significativo en la estructura económica y social, resaltando que el país dejó de ser primordialmente agrícola para convertirse en una sociedad predominantemente urbana.

Asimismo ese Documento destaca la reducción del analfabetismo en la población de más de diez años de edad, la cual disminuyó del 61.5 por ciento en la década de los treinta al 5.6 por ciento en la actualidad y añade que en la década de los treinta el sistema educativo atendía al 8 por ciento de los habitantes, mientras que para 1988 cubría al 31 por ciento de la población.

Posteriormente, el PND concluye este apartado reconociendo que resulta necesario vencer las grandes necesidades que presenta la población mediante acciones graduales que impulsen el desarrollo a escala nacional.

En lo que toca a la “Atención de las Demandas Prioritarias del Bienestar Social”, el PND apunta que al Estado le corresponde dar prioridad y fortalecer a las acciones encaminadas al fomento de las demandas sociales.

De ahí que “la alta prioridad que se asigna, en la estrategia general de desarrollo del Plan, a la atención de las demandas sociales básicas requiere el establecimiento de líneas de política que aseguren un amplio esfuerzo en este sentido”¹²⁹.

Entre estas líneas de política destacan las siguientes:

“- Asignar al gasto social la máxima prioridad en los presupuestos anuales de egresos de la Federación.

¹²⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989, p. 100.

- Concertar con los demás niveles de gobierno la asignación de máxima prioridad al gasto social en sus respectivos presupuestos;
- Asignar prioridades en la atención a las necesidades básicas de la población, de acuerdo con el carácter de urgencia de las demandas detectadas en la consulta popular, a saber: agua potable, vivienda, alimentación, educación, salud, y seguridad social, pavimentación, electricidad para uso doméstico y transporte urbano”¹³⁰.

A continuación, el Plan detalla las orientaciones de política y sus respectivas prioridades en diversos ámbitos sectoriales que cubren las principales demandas de bienestar social, siendo entre éstas la procuración e impartición de justicia, la educación, la salud, la alimentación y el abasto, la población, la vivienda, el medio ambiente, el agua, el aire, entre otras.

Como parte importante de estas prioridades se encuentra el apartado correspondiente a la “Erradicación de la Pobreza Extrema”, el cual destaca que se aumentará la incidencia de la política económica en el bienestar social de quienes más lo necesitan. Asimismo, se señala que debido a que una muy alta proporción de la población vive en condiciones de pobreza extrema, se le otorgará énfasis al mejoramiento de su capacidad productiva, así como de su organización para la producción. En el caso de los grupos étnicos, el PND reza que las acciones que se emprenderán se harán en todo momento con respeto a su cultura, valores, tradiciones y formas de organización.

Como cuerpo fundamental de lo relacionado al tema “Erradicación de la Pobreza”, el PND contiene el subapartado intitulado “Programa Nacional de Solidaridad”, el cual define al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como “el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales”¹³¹.

En este sentido, el PND señala a su vez que el propósito primordial de este Programa consiste en emprender acciones suficientes que permitan consolidar la capacidad productiva de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su incorporación a los beneficios del progreso.

¹³⁰ Poder Ejecutivo Federal, *Op. Cit.*

¹³¹ *Ibidem.* p. 127.

El PRONASOL parte de la idea de que para combatir a la pobreza es necesario emprender acciones emanadas del Estado y desarrolladas por éste y la sociedad.

Los grupos sociales a los que el PRONASOL se orienta, se conforman por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos. Por su parte, el PND destaca que las principales áreas en las que el PRONASOL se abocará para combatir las causas de la pobreza son la alimentación; la regularización de la tenencia de la tierra y vivienda; la apertura y el mejoramiento de espacios educativos; la salud; la electrificación de comunidades; el agua potable; la infraestructura agropecuaria; entre las más destacables.

Asimismo, el PND enlista las líneas de política del PRONASOL, sobre las cuales se realizarán las acciones de erradicación de la pobreza extrema en el país, entre las que se encuentran las siguientes:

“- Asignar proporciones presupuestales crecientes a la atención del bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades, en especial a los rubros estrechamente relacionados con el gasto social, para ser ejercidos en el marco del PRONASOL;

- Diseñar y ejecutar las acciones particulares que se decidan con la participación, colaboración y coresponsabilidad de los grupos involucrados, en forma concertada y respondiendo a sus demandas, con pleno respeto de sus singularidades y valores especialmente en el caso de los indígenas; y

- Movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema, con la colaboración directa de asociaciones profesionales, organizaciones sociales, instituciones académicas, jóvenes profesionistas, agrupaciones sindicales y empresariales, con el propósito de que todos participen en la medida de sus posibilidades y campos de acción propios, sumando esfuerzos, aprovechando experiencias, información, opiniones y trabajo directo”¹³².

Cabe destacar que, el PND en los temas concernientes a la Atención de las Demandas Prioritarias del Bienestar Social, no cita a la Cooperación Internacional para el Desarrollo como un ente complementario e impulsor de las acciones realizadas de combate a la pobreza mediante instancias nacionales¹³³.

¹³² *Ibid.* p. 129.

¹³³ En el cuarto inciso del PND “Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida”, únicamente se hace referencia a la cooperación internacional en lo concerniente a la Protección del Medio Ambiente, en donde se señala que México promoverá esta actividad a fin de proteger el medio y los recursos naturales nacionales y mundiales.

En concordancia con la temática general de este trabajo, a continuación se ahondará en el tema de la política exterior en el PND, base sobre la que descansa lo concerniente a la Cooperación Internacional en este mismo documento, elemento indispensable en donde se plasma la visión y expectativas del Gobierno de México en dicho tema.

2.3.2 La política exterior de México en el PND

El PND establece sus preceptos concernientes a la política exterior de México a partir de un breve diagnóstico de la concepción del Gobierno Mexicano sobre el contexto nacional e internacional. El primero de éstos, resumido en líneas anteriores, establece las condiciones políticas, sociales y económicas generales del país para la época, mientras que en lo concerniente al contexto internacional sus percepciones principales consisten en lo siguiente:

El apartado, redactado en 1988, parte de la idea de que el panorama internacional se caracteriza por una situación de profundos cambios vertiginosos. El multipolarismo y regionalismo permean en la actualidad al Globo, generando un clima de creciente interdependencia entre los países del mundo. En este contexto, temas comunes como el desarme, los procesos de pacificación regionales, el comercio y las finanzas, el narcotráfico, el medio ambiente, entre otros (nótese que no se considera el combate a la pobreza a nivel mundial), han recibido un impulso sin precedentes en el contexto internacional.

Se resalta el hecho de que el PND menciona que México, atento a esta nueva realidad internacional, llevará a cabo intensas medidas de modernización que le permitan conformarse como un actor dinámico y eficaz en este contexto mundial.

Finalmente, se precisa que el país no puede quedar rezagado de las tendencias internacionales hacia el cambio, por lo que se mantendrá atento a los avances de la integración, siempre a partir del fortalecimiento de su soberanía (*sic*).

En lo correspondiente a la política exterior, el PND comienza mencionando que ésta es un medio de protección y promoción de los intereses vitales del Estado Mexicano; de ahí que ésta deba atender al de interés nacional del país.

Posteriormente, el Plan expresa que con base en los principios fundamentales establecidos en la Constitución Federal, la política exterior de México deberá ser activa, a fin de que el país participe en las referidas transformaciones globales.

En este ámbito, se señala que ante problemas de dimensiones mundiales tales como las emanadas a través de operaciones económicas y financieras, resulta necesario que la sociedad internacional encuentre y refuerce las maneras en que ese tipo de fenómenos no lleguen a constituir un elemento supranacional de intervencionismo, el cual podría afectar los renovados espacios de cooperación internacional que han surgido de la distensión por el término de la guerra fría.

Asimismo, el PND destaca que los próximos años se caracterizarán en la medida en que se realicen esfuerzos por corregir el enorme desequilibrio entre países ricos y pobres, agudizado en la década de los ochenta. En este contexto, enfatiza que la brecha entre países desarrollados y los países en desarrollo se ha ampliado sustancialmente, por lo que el mundo no puede continuar sustentado en una injusticia tan grande. De ahí que el concepto de la seguridad global resurja como un elemento indispensable en el desarrollo pacífico y constructivo en las relaciones internacionales en la última década del siglo XX.

A continuación, el PND presenta los siguientes objetivos generales para la acción internacional de México de 1989 a 1994, entre los que se encuentran los siguientes:

- “- Preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país; y
- Apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo”¹³⁴.

A fin de precisar e identificar de mejor manera las extracciones y estrategias consecuentes a estos objetivos generales, el PND presenta algunos propósitos derivados de dichos objetivos, siendo la cooperación internacional uno de ellos.

¹³⁴ *Ibid.* p. 27.

2.3.3 La cooperación internacional en el PND

El PND dedica un pequeño espacio a la Cooperación Internacional, señalando los propósitos que dicha actividad buscará obtener, los cuales son los siguientes:

- “Aumentar la participación y presencia de México en los foros multilaterales, en especial en aquéllos donde las actividades del país puedan contribuir positivamente a la solución de conflictos o a la disminución de tensiones internacionales;
- Contribuir al fortalecimiento de los organismos multilaterales, en especial de carácter político y de los circunscritos a ámbitos regionales;
- Fortalecer las instancias de integración subregional, como el Grupo de los Ocho, o de Río, y el Grupo de los Tres;
- Contribuir activamente a los esfuerzos en favor de la paz y el desarme, en especial por medio de la acción en los foros multilaterales y el Grupo de los Seis;
- Apoyar a los mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas para la verificación de los acuerdos de paz;
- Seguir pugnando por la distensión este-oeste, con el fin, entre otros, de que aumenten los recursos disponibles a nivel global para impulsar el desarrollo; e
- Impulsar la concertación entre países desarrollados y en desarrollo”¹³⁵.

Como se puede apreciar, el apartado concerniente a la Cooperación Internacional en el PND no atiende correctamente ni en su verdadera dimensión, al tema de la cooperación internacional para el desarrollo, ya que únicamente toca los temas políticos, económicos y regionales de este tema.

De esta forma, los asuntos de cooperación internacional para apoyar sectores como el de la población, la salud, el desarrollo social, el cultural, el deportivo, etc., fueron omitidos en dicho rubro.

Con lo hasta aquí mencionado, se muestra que el Gobierno Mexicano, a través del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, redactado con base en las apreciaciones que éste realizó sobre el contexto nacional e internacional de la época, presentó una serie de medidas, objetivos, políticas

¹³⁵ *Ibid.* p. 28.

y estrategias para lograr los grandes retos que requiere el país para su desarrollo. En este ámbito, el desarrollo social, junto con la cooperación internacional, si bien en el Documento no se complementan de forma estrecha y/o directa, presenta al menos las pautas suficientes para poder conjuntar ambos aspectos, los cuales resultarían en las acciones de Cooperación Técnica Internacional en proyectos específicos de combate a la pobreza en el país que se analizarán en el siguiente Capítulo.

En el siguiente tema se abordará la cuestión del combate a la pobreza mediante instancias nacionales, las cuales han buscado atender a las disposiciones señaladas por los Gobiernos, a través de diversas estrategias realizadas durante los distintos periodos sexenales. Finalmente, se presentará una breve reflexión de los obstáculos y deficiencias para combatir este fenómeno mediante instancias meramente internas, sustento fundamental para practicar la Cooperación Técnica Internacional en México, a fin de complementarlos y reforzarlos.

2.4 Las acciones de combate a la pobreza mediante instancias nacionales

2.4.1 Políticas, programas y recursos nacionales para combatir la pobreza en México

Como se destaca en el apartado anterior, con base en la apreciación de la condición social nacional, es el Gobierno Federal el encargado de instrumentar las políticas sociales durante el periodo que corresponde a un determinado periodo sexenal, a través de sus políticas y programas específicos de trabajo.

Por ejemplo, durante el periodo presidencial que comprendió los años de 1988 a 1994, dichas acciones fueron sustentadas en las estimaciones de pobreza de la época y establecidas a través del PND (ambos aspectos anteriormente citados y analizados).

El propósito de esta sección consiste en señalar -a grandes razagos- las políticas, acciones y recursos destinados al combate a la pobreza en México, mediante instancias netamente gubernamentales, a fin de establecer una evaluación en torno a los obstáculos y deficiencias de estas acciones, para justificar la importancia y necesidad establecida por el Gobierno Mexicano de recurrir a la Cooperación Técnica Internacional, como ente coadyuvante de tan compleja tarea.

Entendiendo a la política social como el medio que utilizan colectivamente los dirigentes de organizaciones políticas y sociales para encontrar soluciones a los problemas que les afectan, se deduce entonces que uno de sus objetivos fundamentales consiste en incorporar productivamente a los pobres al quehacer económico de su sociedad, a fin de convertirlos en agentes socialmente útiles a la misma. Cabe destacar que la política social posee un carácter obligatorio por parte del gobierno ya que es un elemento fundamental para alcanzar la justicia social en la distribución de recursos, responsabilidades y oportunidades.

Como resultado de ello, es la planeación social la encargada de la dotación de servicios públicos, los cuales pueden entenderse como la estrategia fundamental de los gobiernos para reducir las desigualdades sociales, así como de la conformación de las estructuras e instituciones sociales encargadas de la promoción de los niveles de bienestar de la población.

En México, la política social se impulsó de manera cada vez más sostenida a partir del gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), el cual reconoció la responsabilidad Estatal de apoyar a los grupos menos beneficiados de la sociedad mexicana, bajo la promoción de políticas orientadas al fomento de la retribución social, a través de la inversión de recursos públicos en los sectores prioritarios tales como educación, trabajo, salud, empleo, vivienda, infraestructura, entre otros.

Sin embargo, hay que destacar que el combate a la pobreza *per se* no se llevó a cabo en México sino hasta el inicio de la década de los ochenta, en el marco de la conformación de este concepto y estadísticas especializadas en los ámbitos internacional y nacional, bajo la perspectiva de estimarse como un fenómeno estructural social complejo y multidimensional, el cual debía combatirse mediante programas integrales que consideraren en forma conjunta aspectos como la vivienda, salud, educación, empleo, etc. y no de manera aislada como la acostumbrada durante las décadas anteriores.

Así, el gasto en desarrollo social programable durante el sexenio 1970-1976 consistió en 26.7 por ciento del gasto neto gubernamental, representando el 6.4 por ciento del PIB.

Por su parte, durante el período siguiente (1976-1980), el gasto social programable contabilizó el 25.8 por ciento del total, constituyendo el 8.3 por ciento del porcentaje del PIB, el cual contabilizó 5.9 puntos¹³⁶.

El primer esfuerzo formal de combate a la pobreza como tal del país, instituido en 1977, se denominó *Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)*.

Este Programa tenía como funciones primordiales: “estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, así como sugerir la coordinación de las dependencias y entidades de la administración y los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos...”¹³⁷

De esta forma, la COPLAMAR se constituyeron fundamentalmente por el IMSS-COPLAMAR, para el establecimiento de servicios de salud en las zonas rurales; CONASUPO-COPLAMAR, para abastecer de productos básicos a costos reducidos en zonas marginadas; STPS-SARH-COPLAMAR, para capacitar y reforzar el empleo en torno al fomento de la protección de recursos naturales; SAHOP-COPLAMAR, para el establecimiento de agua potable y mejoramiento de caminos y viviendas rurales; y SEP-COPLAMAR, para establecer un sistema más fortalecido de escuelas en zonas marginadas; todas estas instancias mediante cierta participación de la comunidad beneficiada en torno a planeación y ejecución de los proyectos a realizarse.

Vale resaltar que a pesar de que este Programa se practicó durante dos sexenios continuos, nunca se realizaron evaluaciones formales de la COPLAMAR, sin embargo, durante sus últimos tres años de trabajo, varios fueron los resultados en la materia como la construcción de dos mil clínicas rurales, así como cientos de clínicas-hospitales en todo el país, entre muchas otras actividades.

¹³⁶ Luis Fabre Pruneda, “Un cuarto de siglo de crisis económicas sexenales”, en *El Financiero*, México D.F., a 26 de julio de 1998, p. 38.

¹³⁷ COPLAMAR, *Mínimos de Bienestar*, Presidencia de la República, México, 1977, en Emma Campos y Félix Vélez, “La Pobreza Rural en México”, en Félix Vélez (compilador), *La Pobreza en México Causas y Políticas para Combatirla*, Instituto Tecnológico Autónomo de México - Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 187.

De ahí que esta Coordinación haya logrado superar la barrera de dos periodos sexenales, para ser llevada a cabo, bajo ciertas modalidades, en los trabajos del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982) se creó el *Sistema Alimentario Mexicano (SAM)*, el cual tuvo una duración de tan sólo dos años (1980 a 1982).

Este Sistema guardaba como principales propósitos alcanzar la autosuficiencia alimentaria, aumentar los precios de los granos en beneficio del campesino y subsidiar el consumo de alimentos básicos de los campesinos más pobres, así como extender la agricultura hacia las zonas marginadas del país.

Al final de su aplicación se evidenció que no logró del todo dichos objetivos, debido a trabas burocráticas y a la falta de estrategia de aplicación. De ahí que, como lo señalan Emma Campos y Félix Vélez: “El SAM resultó ser una medida regresiva para combatir la pobreza rural por un problema de definición de la población objetivo. En términos generales el problema era que los más pobres no tenían tierras y por tanto no vendían maíz sino lo compraban, y los que llegaban a producir algo lo utilizaban prácticamente para el autoconsumo. En consecuencia, las medidas del SAM en realidad beneficiaron a los grandes productores...”¹³⁸

Ante el advenimiento de la crisis económica de la década de los ochenta acaecida durante el periodo presidencial que transcurrió de 1982 a 1988, los grandes objetivos de la política social en México, plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, consistieron en contribuir al logro de una sociedad más igualitaria, por lo que la política social procuraría: “a) Elevar la generación de empleos, así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario, y b) Combatir la marginación y pobreza avanzando en las necesidades básicas de la población”¹³⁹.

Realizando una evaluación cuantitativa de los programas de política social durante esta etapa, se registra que entre 1983 y 1988, el gasto programable del sector público sumó 1.2 billones de

¹³⁸ Emma Campos y Félix Vélez, *Op. Cit.* p. 191.

¹³⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983, p. 18.

nuevos pesos¹⁴⁰, de los cuales 356.2 mil millones se destinaron a gasto social, es decir el 29.8 por ciento del programable, con una tendencia regresiva respecto al PIB ya que de representar el 7.4 por ciento de éste en 1983, disminuyó a 5.8 por ciento para 1988¹⁴¹.

De ahí que se pueda aseverar que en este sexenio (1982-1988) en donde el crecimiento del PIB apenas fue del 0.3 por ciento, uno de los rubros más afectados fue la política social, ocasionando que el número de personas en pobreza comenzaran a aumentar sin precedente alguno¹⁴².

A partir de 1995 el Gobierno Federal instaura la fórmula denominada "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza" mejor conocido como el "Ramo XXVI", el cual buscaría establecer y concentrar los recursos del Presupuesto Federal orientado exclusivamente al combate a la pobreza en el país. Sin embargo, resulta imperioso destacar que este presupuesto ha ido disminuyendo en términos reales en los últimos años, ya que en 1995 resultó ser menor en 21.6 por ciento al ejercido en 1994; en 1996 disminuyó en 7.7 por ciento, en 1997 fue menor en 17.5 por ciento y para 1998 será casi 4 por ciento inferior al del año pasado^{143 144}.

En lo que respecta al periodo 1988 a 1994, el Gobierno Mexicano encaró el problema de la pobreza de manera más definida y especializada que en épocas anteriores. De ahí que, en el marco del estudio de las principales acciones de combate a la pobreza en México, corresponde ahora analizar lo concerniente al PRONASOL, cuyos aspectos más relevantes de atenderán a continuación.

¹⁴⁰ Con valor monetario a precios constantes de 1993.

¹⁴¹ Jaime Sobrino y Carlos Garrocho, *Op. Cit.* p. 40.

¹⁴² Los registros de pobreza en México se atendieron debidamente en el apartado 2.2.4 "Diagnósticos de la pobreza en México", sin embargo no resulta ocioso resaltar que en 1987 la pobreza extrema se ubicó en 17.3 millones de habitantes, equivalentes a 21.3 por ciento de la población total, contra 13.7 millones en 1981, es decir el 19.2 por ciento de la población total.

¹⁴³ Carlos Acosta Córdova y Mónica Pérez, *Op. Cit.* p. 10.

¹⁴⁴ Por ejemplo, para 1997, el presupuesto de el Ramo 26 fue de 8.22 mil millones de pesos, de los cuales más de la mitad fueron aplicados a los 10 estados del país (Veracruz 666.2 mil millones, Chiapas 588.7 mil millones, Oaxaca 545.1 mil millones, Edo. de México 541.8 mil millones, Puebla 508.1 mil millones, Guerrero 436.6 mil millones, Michoacán 412.7 mil millones, Guanajuato 402 mil millones, Jalisco 327.9 mil millones e Hidalgo 306.9 mil millones). Jorge Reyes, "Destinan 8 mil millones para superar la pobreza", en *Reforma*, México D.F., a 3 de enero de 1997, p. 2A.

2.4.2 El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

Como lo dispuso el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, el PRONASOL fue el marco de instrumentación formal de las políticas y acciones gubernamentales para combatir la pobreza en el país.

El Programa inició su operación el 2 de diciembre de 1988, siendo el primer acto formal del Poder Ejecutivo del periodo 1988-1994, en el marco de la definición de las acciones gubernamentales para intentar mejorar las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos del país.

De esta forma, el PRONASOL descansó en la premisa de la obligación del Estado de impulsar un gasto público con amplio sentido social, el cual sería acompañado de manera fundamental por la participación directa de las comunidades beneficiadas en la programación, financiamiento, ejecución y evaluación de los proyectos a realizarse.

Asimismo, este Programa fue realizado en parte con base en las experiencias obtenidas en anteriores programas productivos y de fomento al bienestar tales como el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER), así como el COPLAMAR.

El PRONASOL fue creado bajo la perspectiva de que una considerable proporción de la población nacional no satisfacía los mínimos de bienestar, por lo que éste sector producía pocos recursos con baja productividad, junto con una mínima capacidad de adquirir bienes y servicios, obstaculizando el crecimiento económico del país.

De ahí que el PRONASOL buscara romper con el círculo vicioso de la pobreza, atendiendo de manera especial a sectores estratégicos mediante tres áreas fundamentales de acción:

- Solidaridad para el Bienestar Social: Buscando mejorar los niveles de bienestar de la población con énfasis en la salud, nutrición, educación, vivienda, servicios básicos y legislación en torno a la propiedad de la tierra;

- Solidaridad para la Producción: Creando oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas; y
- Solidaridad para el Desarrollo Regional: A través de la construcción de la infraestructura con impacto regional, así como la ejecución de programas regionales en áreas específicas”¹⁴⁵.

Para lograr tales objetivos, este Programa gubernamental sustentó sus actividades en cuatro principios fundamentales:

1. “Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades.
2. Plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del programa.
3. Coresponsabilidad, y
4. Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos”¹⁴⁶.

La estructura y organización del PRONASOL fue sustentada en la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, la cual contó con un Consejo Consultivo formado por representantes de las dependencias y entidades integrantes de la misma; de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como por especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales. Su misión consistió en expresar las opiniones y propuestas orientadas a perfeccionar las bases de concertación en los programas instrumentados por la Comisión.

También se contó con un Comité de Evaluación, el cual elaboró estudios en torno al impacto social y económico de los programas realizados.

Por su parte, la Coordinación General del Programa fue presidida por un funcionario designado del titular del Poder Ejecutivo quien presidía la negociación de los denominados Convenios Unicos de Desarrollo, mismos que serían suscritos entre el Ejecutivo Federal con los Ejecutivos estatales, los cuales se encargaban de formalizar los compromisos conjuntos de inversión social.

¹⁴⁵ Secretaría de Desarrollo Social - Solidaridad, *Solidarity in National Development. New relations between society and government*, SEDESOL - Solidaridad, México, 1993, pp. 10-11.

¹⁴⁶ Secretaría de Desarrollo Social - Solidaridad, *Op. Cit* pp. 12-13.

En estos Convenios se definía un apartado específico para el PRONASOL, con objeto de que los estados se reunieran con autoridades estatales y municipales para definir, controlar y evaluar los proyectos productivos en el seno de este Programa.

Los recursos con que el PRONASOL financió sus actividades aumentaron considerablemente durante los seis años de su aplicación¹⁴⁷, contabilizando en sus seis años de trabajo 51.818 mil millones de nuevos pesos¹⁴⁸.

Los resultados del PRONASOL fueron sin duda tangibles -en determinadas y distintas medidas- para millones de mexicanos; nuevas clínicas y hospitales, escuelas; servicios de agua potable y drenaje, electricidad; la creación y apoyo para microempresas, etc., significaron una nueva manera de que el Gobierno Federal realizara acciones de combate a la pobreza en el marco de la práctica de una política social sustentada en los principios fundamentales de la cooperación, tales como la coparticipación y el cofinanciamiento¹⁴⁹.

De esta manera, sectores cada vez más amplios de la población mexicana se agregaban y participaban en la realización de proyectos que les beneficiaban, obteniéndose con ello resultados más ambiciosos de lo que se hubiera logrado mediante la mera acción unilateral gubernamental.

Sin embargo, a pesar de este tipo de acciones, la pobreza en México aumentaba año con año, y con ello la evidencia de que las acciones de carácter nacional, a pesar de su renovado fortalecimiento, continuaban siendo insuficientes para enfrentar el problema de manera más acertada y exitosa.

¹⁴⁷ Por ejemplo, mientras que en 1989 los recursos destinados a este Programa fueron del orden de los 2.317 mil millones de nuevos pesos, en 1994 representaron 14.380 mil millones de nuevos pesos, lo que significó un crecimiento real del 202.9 por ciento.

¹⁴⁸ Secretaría de Desarrollo Social - Solidaridad, *Solidaridad; Seis Años de Trabajo*, SEDESOL-Solidaridad, México, 1994, p. 25.

¹⁴⁹ Una forma de evidenciar lo dicho es que del total de recursos ejercidos por el PRONASOL en seis años (es decir 51.818 mil millones de nuevos pesos), 57.8 por ciento los aportó la Federación, 27.6 por ciento los estados y los municipios y los beneficiarios el 14.6 por ciento restante.

2.4.3 Principales obstáculos y deficiencias para combatir la pobreza en México

El presente subtema no pretende hacer un examen exhaustivo de los elementos que impiden el combate a la pobreza de manera eficiente en México. Este únicamente busca presentar un panorama general de las políticas gubernamentales en el citado asunto, bajo el propósito de evidenciar los principales obstáculos que se han registrado y que en la actualidad persisten en torno al incremento en la eficiencia de los resultados de tan complejo objetivo.

En primer lugar, debe establecerse que el combate a la pobreza en México, entendido como el conjunto de políticas sociales que a través de acciones en las áreas de la salud, la alimentación, la vivienda, el empleo, la tenencia de la tierra, etc. buscan atender de manera integral, coordinada y complementada las razones estructurales que generan y expanden dicho fenómeno, se instaura formalmente a partir de finales de la década de 1970.

Desde entonces, y como se revisó en el apartado anterior, varios han sido los Programas Estatales que se han practicado en torno a tan compleja actividad.

Sin embargo, sus modalidades y sobretodo sus propósitos y resultados pueden resumirse en que los programas gubernamentales en este ramo si bien han registrado logros relativos, se han caracterizado por sustentarse -en diversos casos- en un interés político-electoral, tanto para que el gobierno en turno gozara de mejores índices de aceptación y apoyo popular, como para que el Partido oficial captase mayor cantidad de votos a su favor durante los periodos electorales. Ello ha inducido a la falta de verdadera continuidad transexenal en dichos programas, ocasionando que los logros obtenidos, no sean considerados, aprovechados y continuados a través del mediano y largo plazo, disminuyéndose con ello las posibilidades de atacar a la pobreza mediante acciones que gozaran de éxito previo mediante programas de largo plazo y con proyección más sustentada.

Asimismo, la asignación de recursos económicos suficientes para financiar programas vastos y productivos orientados al combate de la pobreza, al depender de la condición económica del país y por ende de los montos de gasto programable del Gobierno Federal, y frente a las crisis económicas recurrentes de cada fin y/o inicio de sexenio, desafortunadamente no han correspondido a las crecientes necesidades de los mexicanos que viven en pobreza. Es decir, si

bien la proporción de los montos de gasto público bruto programable al desarrollo social han aumentado, en los últimos años (por ejemplo el gasto en desarrollo social como proporción del gasto programable durante 1997 fue del 56 por ciento, es decir el 9 por ciento del PIB), el total de recursos ha resultado en todo momento insuficiente e inadecuado para combatir la pobreza mediante un sustento financiero sólido¹⁵⁰.

De ahí que ante la falta de una política social congruente a la condición de la mayor parte de la población, el fenómeno de la pobreza, lejos de disminuir como producto de las acciones gubernamentales para combatirla, ésta ha aumentado de manera cada vez más preocupante ocasionando con su paso, la generación de mayor incapacidad interna para superar dicho problema¹⁵¹.

Luego entonces y ante este panorama, es como se justifica el contexto suficiente y necesario para instrumentar acciones que coadyuven al reforzamiento de las acciones internas en el combate a la pobreza, a través de la Cooperación Técnica Internacional, ya que la deuda que el gobierno genera con los que menos tienen, es una obligación que, debido a su considerable magnitud y aumento, no puede ni debe esperar.

En este Capítulo, al abordarse los distintos elementos que intervienen en el establecimiento, definición y justificación de la Cooperación Técnica Internacional para combatir la pobreza en México, se sentaron las bases necesarias para estar en posibilidad de analizar y evaluar en el siguiente y último Capítulo del presente trabajo, la Cooperación Técnica Internacional

¹⁵⁰ Por ejemplo, el Programa actual de combate a la pobreza "Progresá" contó en 1998 con un presupuesto de 5.668 mil millones de pesos, cifra que equivale al 0.15 por ciento del PIB, o al 4.2 por ciento de los recursos que se destinarán al pago de la deuda. Ahora bien haciendo un balance general de todos los programas de combate a la pobreza en 1998, la cifra alcanza los 38.101 mil millones de pesos, lo que equivale al 1 por ciento del PIB, a 4.3 por ciento del gasto neto total, a 28 por ciento del costo financiero de la deuda, y a 5.8 por ciento del costo del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). En este contexto, debe resaltarse que el desde hace cuatro años se ha registrado una continua disminución del gasto destinado al ramo presupuestal número 26 "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza", ya que en 1995 fue menor en 21.6 por ciento en términos reales, al ejercido en el año anterior y en 1996 éste cayó 7.7 por ciento y en 1997 resultó menor en 17.5 por ciento, mientras que para 1998, fue 4 por ciento menor al de 1997. Carlos Acosta Córdova y Mónica Pérez, *Op. Cit.* p. 10.

¹⁵¹ El Banco Mundial, mediante su informe de desarrollo correspondiente a 1998 intitulado "El Conocimiento al Servicio del Desarrollo", señala que el problema de la pobreza en México "aumentó de manera significativa en los últimos cuatro años, lo que anuló los esfuerzos realizados en este campo durante la última década." Roberto González Amador, "El aumento a la pobreza en México anuló esfuerzos en 10 años", en *La Jornada*, México D.F., a 5 de octubre de 1998, p. 16.

instrumentadas entre el Gobierno Mexicano y el PNUD para combatir la pobreza en el país durante el periodo 1992-1996.

Capítulo III

Acciones y evaluación del V Ciclo del Programa Nacional de México apoyado por el PNUD 1992-1996, en el combate a la pobreza

*“En todas las ciencias y artes el fin es el bien;
En consecuencia, el bien de la ciudad es la justicia,
esto es el bienestar público”*

Aristóteles

3.1 El V Ciclo del Programa Nacional de México apoyado por el PNUD 1992-1996 en el combate a la pobreza

3.1.1 Estructura de su contenido

Este Capítulo, con base en las consideraciones presentadas en los apartados anteriores, analiza y explica las características fundamentales de la Cooperación Técnica entre el Gobierno Mexicano y el PNUD durante sus trabajos integrados en el Programa Nacional del V Ciclo 1992-1996, sobre el combate a la pobreza.

Primero se analizará lo dispuesto en el Documento de dicho Programa, el cual es el eje rector de los proyectos de combate a la pobreza con Cooperación Técnica proporcionada por el PNUD que fueron ejecutados en dicho período. Enseguida, se presentará un estudio sobre los proyectos que se realizaron en la citada materia, a fin de proporcionar un marco general en torno a sus principales características, objetivos, modalidades, financiamiento, ubicación, temporalidad, entre otros datos importantes de los mismos.

A continuación, se efectuará un diagnóstico basado en las evaluaciones realizadas tanto por las respectivas instituciones encargadas de ejecutarlos, como por la SRE y el PNUD. Con este sustento, se determinará si los resultados obtenidos atendieron a las necesidades y requerimientos que en la planeación del V Ciclo se buscaron atender.

Posteriormente, se presentarán algunas consideraciones en torno a la perspectiva de la Cooperación Técnica Internacional de México para enfrentar problemas complejos que requieren de este tipo de cooperación, mencionando las principales transformaciones ocurridas en México a partir de la conclusión de las acciones del V Ciclo de Cooperación Técnica México - PNUD (léase 1996), hasta finales de 1998.

3.1.1.1 Tendencias de desarrollo, objetivos y estrategias

El Programa Nacional del V Ciclo, preparado por la SRE a través de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC) y el PNUD en enero de 1992, inicia con la presentación de un breve diagnóstico socioeconómico a nivel nacional de la época en cuestión.

Al respecto, debe mencionarse que este Documento destaca que en ese entonces la economía mexicana había registrado alcances favorables ya que para 1989 y 1990 el crecimiento del PIB en términos reales había sido de 3.1 por ciento y 3.9 por ciento, respectivamente. Sin embargo, señala también que en México vivían 41 millones de personas que no satisfacían sus necesidades mínimas o esenciales (es decir casi el 50 por ciento de la población nacional), de los 17 millones que se encontraban en condiciones de pobreza extrema.

En este sentido, el Programa Nacional señala que uno de los objetivos más importantes de la política económica y social consistía en el ataque frontal a la pobreza extrema, por lo que en 1988 fue creado el PRONASOL, cuyos propósitos y características más sobresalientes se abordaron oportunamente en el Capítulo anterior.

A continuación, el Programa Nacional del V Ciclo presenta un apartado en donde se hace una breve mención de los objetivos y estrategias nacionales de desarrollo, señalando sus cuatro grandes objetivos, resaltando entre ellos el relacionado al mejoramiento del nivel de vida y al combate a la pobreza extrema.

Paralelamente, este Documento hace referencia a los objetivos generales del PND en materia de política exterior, subrayando lo correspondiente al apoyo que otorga la cooperación internacional como instrumento fundamental para que la comunidad de naciones alcance estados superiores de desarrollo. En este sentido, cita lo dispuesto en el PND cuando señala que el objetivo específico de la cooperación internacional es el “promover acuerdos bilaterales y multilaterales (como en el que se practica con el PNUD) de cooperación técnica, científica y cultural que faciliten el acceso a México a nuevos procesos de organización y producción.”

Con base en estos objetivos donde las acciones gubernamentales y la cooperación internacional deberán ser orientadas, el Programa Nacional presenta a continuación un breve resumen sobre los montos económicos a través de los cuales se cuantifica financieramente la cooperación técnica que México recibió, los cuales ascendieron en 1990 a más de 32 millones de dólares, de los cuales 2.8 millones (es decir el 9 por ciento), fueron aportados por el PNUD.

3.1.1.2 El financiamiento del PNUD para cofinanciar el costo de los proyectos en el V Ciclo

Como se explicó oportunamente en el segundo Capítulo de este trabajo, desde el primer Ciclo de cooperación instrumentado en México en el año de 1972¹⁵¹, el PNUD proporciona recursos de carácter no reembolsable a través de la Cifra Indicativa de Planeación (CIP) para cofinanciar los proyectos que se realizan mediante Cooperación Técnica Internacional

Al respecto, cabe resaltar que el V Ciclo respecto al IV, conforme lo registra la tendencia de los últimos años, muestra una muy significativa reducción de los recursos de la CIP (es decir 6.874 millones de dólares frente a 11.834 millones), debido principalmente por un lado a la adhesión de México a la OCDE y por el otro a la tendencia a la baja de los recursos por parte del PNUD, como resultado de la reducción de la AOD a escala mundial en los últimos años, entre los principales aspectos.

De ahí entonces que estudios sobre este tema destaquen que "...los recursos de la CIP asignados a México para el V Ciclo se han reducido en un 66 por ciento respecto al I Ciclo y un 42 por ciento respecto al IV"¹⁵².

En términos absolutos la cifra correspondiente a México a través de la CIP para el V Ciclo fue variando sus montos de la siguiente manera:

En junio de 1990, el Consejo de Administración del PNUD estableció una CIP para México de 9.455 millones de dólares para el periodo 1992-1996 y agregando el resultante sobrante del Ciclo anterior (255 mil dólares), el total asignado original ascendió a 9.710 millones, es decir, se registraba un aumento del 18 por ciento respecto a la CIP del Ciclo inmediato anterior.

¹⁵¹ El PNUD, a través de la CIP, asignó a México para cada uno de los dos primeros Ciclos quinquenales (1972-1976 y 1977-1981, respectivamente) \$20 millones de dls., mientras que para el Tercer Ciclo (1982-1986), el Consejo de Administración del PNUD asignó 11 millones de dls. (es decir una reducción de casi el 50 por ciento respecto a los Ciclos anteriores), lo que representa que dichos recursos registran una tendencia a la baja conforme se instaura cada Ciclo Programático Nacional. Documento.- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Examen del V Ciclo del Programa Nacional de México...* SRE, México, 1996, p. 20.

¹⁵² Documento.- Secretaría de Relaciones Exteriores - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Op. Cit* p. 20.

Posteriormente, el PNUD, como una estrategia “*para manejar prudentemente los recursos*”, redujo la Cifra proporcionada a varios países, disminuyéndose la CIP para nuestro país en un 2.63 por ciento, por lo que el monto resultó de 9.455 millones de dólares.

Sin embargo, a finales de 1992, el PNUD decidió acotar los niveles de gastos en todos sus Programas al 75 por ciento de los recursos aprobados, significando ello para México una reducción del 25 por ciento sobre la cantidad arriba señalada, lo que arrojó un total de 7.091 millones de dólares.

En este mismo contexto, ante las modificaciones de las tasas de tipo de cambio del dólar, se realizó un nuevo ajuste, lo que llevó a la CIP asignada en México a contar con 7.346 millones de dólares.

A continuación, Nacional Financiera aportó 400 mil dólares como reembolso de un proyecto realizado durante el IV Ciclo, dando una cifra de 7.746 millones de dólares.

La cifra total fue reducida una vez más frente a una nueva disminución de la CIP, ésta en una proporción del 5 por ciento. De ahí que la cifra final para el periodo 1992-1996, se fijó en 6.874 millones de dólares, significando esto una reducción total de casi un 30 por ciento respecto a la primer cifra asignada, es decir una disminución en términos reales de 2.581 millones de dólares¹⁵³.

Es importante señalar que a la cifra total de 6.874 millones de dólares, se le agregaron recursos provenientes de otros fondos administrados por el PNUD¹⁵⁴ (de alrededor de 10.362 millones de dólares), además de los provenientes de los costos compartidos que serían aportados por las instituciones nacionales ejecutoras de los proyectos.

¹⁵³ Documento.- Secretaría de Relaciones Exteriores - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Op. Cit.*, pp. 19-20.

¹⁵⁴ Los Fondos Especiales que administra el PNUD son el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Otros proyectos especiales y de particular relevancia también deben ser insertados en este rubro, tales como el Protocolo de Montreal, Capacidad

De esta forma, el monto total del Programa Nacional ascendería a 26.487 millones de dólares, lo que representó el 400 por ciento de la CIP asignada para ese mismo Ciclo.

3.1.1.3 Prioridades nacionales gubernamentales de impulso al desarrollo interno mediante Cooperación Técnica Internacional

Estas prioridades fueron determinadas por el Gobierno Mexicano a través de la DGCTC de la Cancillería¹⁵⁵, la cual a través de la Dirección de Demanda de Cooperación (y a partir de junio de 1997, Dirección de Proyectos de Ejecución Nacional), con base en sus atribuciones establecidas en el Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1994, referentes a que le correspondería negociar y ejecutar los programas y proyectos tanto bilaterales como multilaterales de cooperación. Con base en dichos lineamientos, esta Oficina formuló una estrategia nacional para la cooperación internacional de la que México se beneficiaría, basada en la definición de seis áreas prioritarias, sustentadas en todo momento en los principales objetivos establecidos en el PND.

Para lograr establecer estas metas, la DGCTC realizó una serie de diagnósticos en torno a la situación nacional de carácter económico, social, del medio ambiente y tecnológico de la época; ello a fin de establecer las jerarquías y prioridades temáticas en que los proyectos de colaboración con el PNUD se desarrollarían.

Las áreas resultantes de este análisis fueron las siguientes:

1. Pobreza y Población;
2. Agua;
3. Ecología y Medio Ambiente;
4. Biotecnología;
5. Nuevos Materiales; y
6. Tecnologías de la Información.

21, entre las principales.

¹⁵⁵ Como se señaló en su oportunidad, las prioridades de demanda de Cooperación Técnica Internacional son seleccionadas por el Gobierno Mexicano en función de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a cada sexenio. Por ejemplo, para el Periodo 1988-1994, la SRE estableció nueve prioridades para la recepción de la Cooperación Técnica Internacional, citadas en una publicación editada en 1998 por esa Dependencia del Ejecutivo (por cierto lograda mediante el apoyo del PNUD). Véase Secretaría de Relaciones Exteriores - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Objetivos, Prioridades y Estrategias de*

Conformadas estas seis áreas prioritarias en que se concentran las debilidades del país en su contexto de desarrollo nacional, se lograron identificar los temas más relevantes en donde la Cooperación Técnica entre el Gobierno Mexicano con el PNUD resultaría importante para coadyuvar al desarrollo del país, obteniéndose un perfil definido de los proyectos que permitirían conformar la propuesta de cooperación para el Quinto Programa.

Un hecho es de particular importancia:

Las seis áreas citadas establecidas por el Gobierno Mexicano con base en el PND 1989-1994 apropiadas para que la cooperación técnica con el PNUD se orientase, coincidieron con los lineamientos programáticos contenidos en la Resolución 44/211 del 22 de diciembre de 1989 de la Asamblea General¹⁵⁶, la Decisión 90/34, del 23 de junio de 1990 del Consejo de Administración del PNUD y con lo dispuesto en la Decisión 94/14 de su Junta Ejecutiva, la cual señala que:

“La misión general del PNUD deberá consistir en ayudar a los Programas Nacionales en su esfuerzo por realizar el Desarrollo Humano Sostenible, en consonancia con los Programas y prioridades nacionales de desarrollo.”

De esta forma, y en el marco del Acuerdo de Asistencia vigente de 1964, se sentaron las bases suficientes para que el Gobierno Mexicano y el PNUD, acorde a sus respectivas áreas de interés y procesos soberanos para su definición, estuvieran en posibilidad de ejecutar proyectos conjuntos, a partir de su afinidad en cuanto a la identificación de las áreas temáticas.

A partir de esta compatibilidad de intereses y como resultado de un proceso de negociación, el Gobierno de México y el PNUD decidieron enmarcar en cuatro áreas de concentración temática el V Programa, comprendido por los siguientes sectores:

Cooperación Técnica..., SRE, México, 1988, pp. 83.

¹⁵⁶ Esta Resolución señala que la Cooperación Técnica Internacional, a fin de acoplarse a las nuevas modalidades de su práctica a nivel mundial, promoverá la participación de toda la sociedad civil en las actividades de desarrollo nacionales, entre las que se encuentran las empresas privadas, ONG's, universidades, entre muchas otras.

1. Agua, Ecología y Medio Ambiente;
2. Pobreza y Población;
3. Alta Tecnología; y
4. Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).

Las tres primeras, son el resultado de la integración de las seis áreas prioritarias definidas por el Gobierno Mexicano en el PND 1989-1994 (apuntadas en líneas anteriores), en concordancia con las prioridades establecidas por el PNUD. Por su parte, la CTPD surgió como una nueva iniciativa del PNUD aprobada por el Gobierno de México, producto de la necesidad de impulsar el fortalecimiento de la estructura de la cooperación internacional en el país.

De ahí que el proceso de selección y aprobación de las cuatro áreas de concentración incluidas en este Ciclo, concordaron con los lineamientos de la cooperación internacional para el desarrollo, en lo relativo a que la colaboración debe responder a las necesidades del país interesado.

3.1.1.4 Asuntos generales del Programa Nacional del V Ciclo

El Programa Nacional del V Ciclo establece que el Gobierno de México “se propone aprovechar las ventajas comparativas que ofrece el PNUD, como son: flexibilidad y agilidad en la asignación de recursos; capacidad para movilizar, catalizar y administrar recursos de otras fuentes cooperantes; confiabilidad en el manejo apropiado de recursos provenientes de terceros; velocidad en la aprobación de proyectos; e imparcialidad para proporcionar al país conocimientos de primer nivel y de cualquier origen. Además, por su naturaleza sectorial, el PNUD tiene una vocación natural para trabajar en temas intersectoriales y en proyectos multidisciplinarios¹⁵⁷.”

Ahora bien, este Documento establece también que en virtud de los reducidos montos de la CIP para México, se diseñó una estrategia que buscara que los recursos del Quinto Ciclo se utilizaran “principalmente para la preparación de proyectos que: generen financiamiento de otras fuentes; promuevan la asignación de recursos adicionales por parte de otras agencias y/o países; sirvan

¹⁵⁷ Documento.- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Programa Nacional del V Ciclo del PNUD. México, SRE*, México, enero de 1992, p. 6.

como mecanismo administrativo financiero central para fondos de múltiple origen; combinen acciones de corte tradicional con desembolsos rápidos para obras de infraestructura; proporcionen servicios gerenciales en los que el PNUD actúe como proveedor de bienes y servicios a solicitud del Gobierno; y coordinen los esfuerzos del Gobierno a fin de evaluar el impacto de los programas de cooperación técnica.”

A continuación, el Programa Nacional enumera las seis áreas temáticas estratégicas establecidas por el Gobierno Mexicano, señalando en cada una de ellas los objetivos nacionales y la orientación que se convino establecer con el PNUD para impulsarla.

En este contexto, y para los fines del presente trabajo, se señalarán exclusivamente los rasgos más representativos del área de “Pobreza y Población”¹⁵⁸.

En esta área estratégica se definen las acciones en que el Gobierno Mexicano desea establecer cooperación técnica, las cuales, debido a su importancia central para este trabajo, se citan a continuación.

“a) El enlace de la cooperación (técnica) internacional, bilateral y multilateral, con el PRONASOL para coadyuvar al desarrollo de comunidades y grupos de población, mediante el apoyo a la formulación y ejecución de proyectos específicos para: mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; promover el desarrollo regional equilibrado y propiciar condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población; impulsar y fortalecer la participación y gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales, y

b) El apoyo a la gestión de financiamiento con países, Organismos Multilaterales, no gubernamentales y financieros, que incrementen los recursos destinados al área y propicien la intensificación y extensión del Programa hacia un mayor grupo de destinatarios,

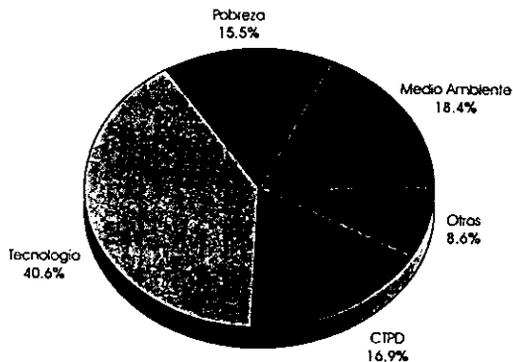
¹⁵⁸ *Ibidem*.

fundamentalmente a través de proyectos productivos relacionados con desarrollos agrícolas, agroindustriales, mineros, forestales y con colonias populares urbanas¹⁵⁹.”

Aquí se demuestra que la Cooperación Técnica para combatir la pobreza entre el Gobierno de México y el PNUD buscaría llevarse a cabo a través de una extensa gama de ámbitos de acción, siendo los principales la estructuración y ejecución de los proyectos preferencialmente enmarcados en el seno del PRONASOL, a fin de que éstos mejoraran tanto cuantitativamente como cualitativamente, en beneficio de mayores sectores de la población inmersa en la pobreza.

Ahora bien, en torno al financiamiento del costo que representaría la cooperación técnica en esta materia, el citado Documento establece que el total de recursos de la CIP asignados a dicha área de concentración correspondería al 15.5 por ciento del total dispuesto para financiar las acciones de colaboración enmarcadas en el V Ciclo¹⁶⁰, es decir por 1.5 millones de dólares.

Gráfica 4. Recursos asignados a proyectos aprobados por área.



FUENTE: Documento.- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Examen de Mitad de Ciclo V Programa Nacional de México Apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, SRE, México, 1994, anexo 4, sin pág.

¹⁵⁹ *Ibid.* p. 8.

¹⁶⁰ El resto de los porcentajes destinados a las tres áreas restantes del V Ciclo fueron las siguientes: Tecnología: 41 por ciento, Medio Ambiente y Agua: 17 por ciento y CTPD 17 por ciento.

3.1.1.5 Difusión y Convocatoria a instituciones nacionales para participar en el Programa Nacional del V Ciclo

Contándose con las áreas temáticas, el financiamiento del PNUD, así como con los objetivos fundamentales sobre los cuales la cooperación técnica se abocaría, el Gobierno Mexicano lanzó la Convocatoria correspondiente a la participación de instituciones nacionales en el V Ciclo 1992-1996, la cual fue presentada a organismos públicos y privados, instituciones y empresas nacionales interesadas en realizar proyectos específicos que se enmarcasen en las áreas prioritarias puntualmente señaladas con anterioridad.

Esta Convocatoria constituyó un cambio muy importante respecto a Ciclos anteriores en el procedimiento para invitar a instituciones nacionales a beneficiarse de la Cooperación Técnica con el PNUD, ya que en esta ocasión, ésta fue de carácter abierto, por lo que se conminó a participar a organismos privados, organismos no gubernamentales (ONG's) y a universidades; esto, acorde con la Resolución 47/199 de la Asamblea General de la ONU, la cual insta que los gobiernos nacionales participantes en la cooperación internacional ofertada por el Sistema de las Naciones Unidas, no continúen regulando de manera centralizada los proyectos de desarrollo nacional, sino que ahora, permitan que la sociedad civil también participe activamente en dichas actividades para que mayores capas de la población puedan beneficiarse de manera más directa y activa de este instrumento internacional.

Asimismo, la citada Convocatoria fue publicada en distintos diarios de circulación nacional, a fin de hacer pública la invitación a todos los entes nacionales que pudiesen estar interesados en participar en el Programa de Cooperación Técnica con el PNUD.

Paralelamente, el 19 de mayo de 1992, la DGCTC envió más de 140 oficios invitando de manera directa a diversas instituciones, tales como Gobiernos de los Estados, Dependencias del Ejecutivo Federal, Universidades, y reconocidos centros de investigación.

De esta forma, la tendencia actual de la cooperación internacional para el desarrollo orientada hacia la ampliación de diversos sectores de la sociedad, fue debidamente practicada en el marco de esta Convocatoria, por lo que puede decirse que en este aspecto, nuestro país y las instancias

coordinadoras de la cooperación técnica en México (léase SRE-DGCTC) fungieron como entidades inmersas en dicho proceso evolutivo de la cooperación.

Por otro lado, debe mencionarse que en dicha Convocatoria se precisó que el Programa de México con el PNUD, buscaría aprovechar la Cooperación Técnica Internacional para incrementar el flujo de conocimientos con este Programa, así como fortalecer la infraestructura técnica y productiva de México para coadyuvar al impulso de las capacidades nacionales de desarrollo trazadas por el Gobierno.

Esta Convocatoria es importante también ya que establece las principales modalidades de cooperación técnica que se buscaba establecer entre el PNUD y los entes nacionales participantes, las cuales serían las siguientes:

“transferencia de información; formación de recursos humanos (formación técnica); estancias en instituciones o empresas (capacitación y adiestramiento); asesoría de expertos (nacionales y/o extranjeros); estudio e investigaciones; reuniones (congresos, seminarios, talleres, encuentros, etc.); y adquisición de equipo o especies biológicas¹⁶¹.”

Como podrá apreciarse, estas modalidades coinciden con las que oportunamente se mencionaron al momento de explicar las principales características de la Cooperación Técnica Internacional, al final del primer Capítulo de este trabajo y en la última parte del segundo, cuando se especificaron las acciones concretas que el PNUD oferta a México en materia de cooperación técnica.

Así pues, puede afirmarse que las modalidades que la Convocatoria estableció en materia de combate a la pobreza en México, se acoplarían y correspondieron a las practicadas en la Cooperación Técnica Internacional a escala mundial.

Posteriormente, en este Documento se establecieron los requisitos de participación, los cuales atendían las características que deberían ser practicadas por las instituciones postulantes para que

¹⁶¹ Documento.- Secretaría de Relaciones Exteriores - Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, *Convocatoria*, SRE-DGCTC, México, 1992, p. 1.

podiesen ser consideradas y eventualmente aprobadas y apoyadas en el marco del V Ciclo.

En ese apartado, se precisó que los proyectos deberán integrarse a alguno de los seis Marcos Programáticos nacionales que se describen en el primer anexo de la Convocatoria.

Otro elemento relevante es que en la Convocatoria se solicitó que al término de los proyectos, estos deberían lograr la capacidad de resultar autofinanciables; es decir, se estableció desde un principio que el proyecto a ejecutarse debía procurar lograr entre sus objetivos fundamentales establecer un mecanismo a través del cual al final del V Ciclo no dependiera económicamente de los apoyos proporcionado por el PNUD, ya que ello ocasionaría que al término del Ciclo, el proyecto y sus beneficios terminarían sin remedio ni expansión alguna.

Esto representa una característica fundamental de la cooperación internacional para el desarrollo, la cual busca por un lado que el país y más concretamente las instituciones locales participantes, no establezcan lazos de dependencia técnica y/o económica con su contraparte extranjera, y por otro, que los resultados y acciones engendradas a través de este instrumento multilateral, continúen a través del tiempo, pero de manera cada vez más sólida y autónoma; es decir, sustentada en las bases logradas gracias a los cimientos establecidos con base en los resultados exitosos de la previa cooperación técnica realizada.

En este sentido, otro requisito establece que los proyectos deberían ser de tipo "semilla"; esto es, que tendrían que estar enfocados a esparcir el desarrollo en determinada área temática hacia otras localidades y regiones con características similares a las que en el proyecto desearía abocarse.

De esta forma, se buscó que un proyecto determinado, al lograr obtener los objetivos deseados, se encargase de impulsar las vías necesarias para establecer proyectos similares para regiones con problemáticas semejantes, pero ahora, y gracias a los beneficios de la Cooperación Técnica, sin la colaboración del PNUD, a fin de realizar proyectos de desarrollo de carácter meramente nacional.

Otro requisito fundamental fue el relacionado con el financiamiento. Sobre este tema, la Convocatoria estableció que "Cada proyecto deberá contar con el apoyo del solicitante, por un

importe no menor al 50 por ciento del costo total del proyecto, debiendo garantizar su continuidad posterior, aun sin contar con apoyos adicionales del PNUD¹⁶².”

Asimismo, se menciona que el presupuesto total por proyecto debería superar los 300 mil dólares estadounidenses, y el PNUD aportaría una parte del presupuesto total, “contribución que estaría limitada a 50 mil dólares como mínimo y 500 mil como máximo¹⁶³”, dejándose abierta la posibilidad de que los fondos restantes podrían ser aportados por el solicitante y/o por otros donantes.

De esta forma, se denota que los estatutos correspondientes a la preparación del V Ciclo de Programación se encontraban a corde con las características actuales del financiamiento necesario para realizar cooperación internacional para el desarrollo, debido a que se buscó que los gastos generados por la instrumentación de las subsecuentes actividades, se repartieran equitativamente entre las partes ejecutantes (léase cofinanciamiento), sin permitir que alguna de ellas gozara de supremacía frente a la otra.

De esta forma, una vez más queda establecido que la cooperación con el PNUD no buscaría aportar el costo total de los proyectos, sino que únicamente deseaba coadyuvar y complementar los esfuerzos para realizarlo, siendo en este particular caso, en lo relacionado con su financiamiento.

Para el registro de las iniciativas, la Convocatoria anexó una “Cédula de Información de Proyectos de Cooperación Técnica Internacional”, que cada institución postulante debía requisitar y enviar a la DGCTC, la cual solicitaba información básica en torno a las características fundamentales de las iniciativas tales como el título del proyecto, descripción, objetivos, justificación, entre otros.¹⁶⁴

¹⁶² *Ibidem*, p. 2.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Asimismo, la Convocatoria estableció entre los postulados de requisitos de participación al V Ciclo que las instituciones nacionales debían anexar a las cédulas de registro un resumen del proyecto, y de encontrarse pertinente, podrían a su vez adicionar “todos los documentos e información que consideraran relevantes en apoyo a su propuesta.” *Ibid.*

Al término del contenido en la Convocatoria se precisó que la fecha límite para la presentación de las solicitudes sería el 21 de agosto de 1992, comprometiéndose a dar a conocer los resultados, a través de la DGCTC, a más tardar el 16 de octubre siguiente.

3.1.1.6 Marco Programático del área temática “Pobreza y Población”

Este apartado de la Convocatoria, el cual corresponde por cierto al primero de los seis que se presentan en el primer anexo, establece como objetivo principal “coadyuvar al logro de los propósitos del Programa Nacional de Solidaridad y en la mayor racionalidad de la dinámica, estructura y distribución de la población nacional¹⁶⁵.”

Ello se explica con base en lo que se analizó debidamente en el segundo Capítulo (véase el apartado 2.5.2 “El PRONASOL”), en cuanto a que este Programa fungió como el eje focal de las políticas y acciones gubernamentales para combatir la pobreza a nivel nacional durante el periodo 1988-1994.

Las principales temáticas que este Marco Programático correspondiente a la Pobreza y Población se propuso apoyar a través de proyectos de desarrollo fueron las siguientes:

- El “mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos en condiciones de pobreza extrema en materia de: educación, salud, abasto y alimentación, agua potable y alcantarillado, electrificación, servicios de telefonía y correos, regularización de la tenencia de la tierra, y reforestación y restauración ecológica.
- “Proyectos productivos como medio para mejorar de manera permanente la calidad de vida de la población en condiciones de pobreza.”
- “Desarrollo regional, fortaleciendo los mecanismos del Programa Nacional de Solidaridad en materia de: fondos regionales de solidaridad, caminos rurales y rehabilitación de carreteras, y de Fondos de Solidaridad para comunidades indígenas.”

¹⁶⁵ Documento.- Secretaría de Relaciones Exteriores - Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, *Convocatoria - Anexo A. Marcos Programáticos*, SRE-DGCTC, México, 1992, p. 1.

- “Desarrollo integral y elevación del nivel de vida de los grupos indígenas, tomando en consideración su estructura y dinámica demográficas y respetando plenamente su cultura y formas de organización¹⁶⁶.”

Finalmente, este Marco Programático estableció de manera muy clara, los resultados esperados de los proyectos de combate a la pobreza que se apoyarían mediante Cooperación Técnica Internacional, los cuales “deberán incidir principalmente en: proyectos productivos con un impacto real en el mejoramiento de los niveles de vida de la población en condiciones de pobreza extrema.”

3.1.1.7 Proceso de evaluación de las iniciativas de proyectos

En la parte final de la Convocatoria, se establece que la selección de las propuestas de los proyectos sería llevada a cabo a través de Comités de Evaluación *ad hoc* por cada Marco Programático, integrados por representantes de la DGCTC de la SRE, y de expertos nacionales de reconocidas instituciones nacionales afines a los determinados temas en cuestión, resaltando que “...será la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien a nombre del Gobierno de México determine cuáles proyectos habrán de incluirse en el Programa de México con el PNUD.”

Ello significa entonces que la colaboración del PNUD en México atiende a los lineamientos de la cooperación internacional para el desarrollo actual, referentes a que ésta deberá atender a las necesidades del país interesado, siendo éstas las establecidas por el Gobierno Federal a través del contexto e instancias nacionales ampliamente mencionadas en líneas anteriores.

Como producto de este proceso de selección, un informe de la SRE señala que de 264 propuestas recibidas de las distintas áreas, se aprobaron treinta en una primera etapa.

En cuanto a los proyectos en materia de pobreza rechazados, lamentablemente la DGCTC no cuenta con información precisa al respecto, sin embargo, según una revisión minuciosa de los

¹⁶⁶ *Ibidem.*

archivos de la SRE, la cifra sobrepasa los 20 proyectos en esta materia que no fueron aceptados por el Comité de Evaluación¹⁶⁷.

3.2 Los proyectos de combate a la pobreza en el V Ciclo de Cooperación

3.2.1 Los proyectos aprobados y apoyados

El Programa Nacional del V Ciclo fue constituido en su totalidad por 52 proyectos en las seis diferentes áreas temáticas establecidas en la Convocatoria, por un monto neto de 29 millones de dólares (tomando en consideración las aportaciones provenientes de los costos compartidos y otras fuentes financieras externas), cifra que representó tres veces más la CIP aportada por el PNUD a México.

Como resultante de la selección que realizó el Comité de Evaluación a las aproximadamente 25 iniciativas de proyectos que respondieron a la Convocatoria en el Marco Programático de “Pobreza y Población”, así como de otros procedimientos que se analizarán en el siguiente apartado, resultaron siete proyectos aprobados exclusivamente orientados al combate a la pobreza mediante distintas perspectivas, mismos que serían apoyados con Cooperación Técnica Internacional a través del PNUD, y como se verá más adelante, por otras instancias de carácter extranjero.

Estos proyectos fueron los siguientes:

1. Programa de Cooperación Técnica Internacional en Materia de Pobreza para el V Ciclo de Programación con el PNUD.
2. Desarrollo de un Sistema Local de Salud, Alimentación y Protección del Medio Ambiente en una Región de Pobreza Extrema en el Estado de Chiapas.

¹⁶⁷ Los expedientes correspondientes a las invitaciones que la SRE envió a las instituciones para invitarlas a presentar propuestas de proyectos (las cuales fueron por cierto firmadas por la entonces Subsecretaría para América Latina y Cooperación Internacional, Emb. Rosario Green), las respectivas respuestas, así como las subsecuentes notificaciones en torno a los resultados del proceso de selección, se encuentran resguardados en el Acervo de Concentración de Archivos de la SRE, en los Legajos de la DGCTC num. 1830, 1835, 1836 y 1837, el cual se ubica en el sótano de la Torre de Tlatelolco. Cabe destacar que en dichos informes no se encontró información alguna respecto a las personas participantes en los Comités de Evaluación, ni en los parámetros sobre los cuales se basarían para determinar si las propuestas serían aprobadas o rechazadas.

3. Desarrollo de la Mujer Indígena en Tancanhuitz, San Luis Potosí.
4. Pueblos Indígenas y Acciones Indigenistas en México.
5. Estado de Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de México (1995-2000).
6. Apoyo a Comunidades en Tres Municipios de la Región de los Altos de Chiapas.
7. Cooperación Técnica Internacional para Organizaciones Sociales, Indígenas y No Gubernamentales (OSINGS).

Para estar en capacidad de presentar un breve diagnóstico sobre las principales características de los siete proyectos que se realizaron mediante la Cooperación Técnica con el PNUD, a continuación se presentarán una serie de cuadros que contienen información sintetizada de los aspectos más importantes en torno a la ejecución y evaluación de los proyectos señalados¹⁶⁸.

3.2.2 Cuadros informativos de los proyectos realizados

(véase a partir de la siguiente hoja)

¹⁶⁸ Cabe destacar que la información contenida en los siguientes cuadros proviene de distintos Documentos, siendo éstos los siguientes: Secretaría de Relaciones Exteriores, *Examen del V Ciclo del Programa Nacional de México Apoyado por el PNUD*, SRE, México, 1997, pp. 36; PNUD, *Resumen del estado de los proyectos del PNUD en México*, PNUD, México, 1996, pp. 195 (el cual en adelante se le denominará "El Resumen"), así como los diversos Informes elaborados por las respectivas instituciones nacionales ejecutoras.

PROYECTO I

Programa de Cooperación Técnica Internacional en Materia de Pobreza para el V Ciclo de Programación con el PNUD

Institución Nacional Ejecutora
Secretaría de Desarrollo Social
Otros Actores Participantes en el Cofinanciamiento del Proyecto

Banco Mundial

UNICEF

Área Geográfica de Impacto

Sin delimitación precisa.

Población Beneficiada

Indeterminada.

Fecha de aprobación

25/II/93

Fecha de Inicio

24/IV/93

Fecha de término

31/12/95

Duración

33 meses

Fecha última actualización

14/XI/96

Objetivo General

Propiciar el enriquecimiento institucional de la SEDESOL para enfrentar los nuevos retos que plantea el fenómeno de la pobreza.

Financiamiento

Banco Mundial: 162,000 dólares

UNICEF: 3,000 dólares

PNUD: 390,000 dólares

SEDESOL: 223,000 dólares

Total: 778,000 dólares

Principales Objetivos Particulares

1. Fortalecimiento de la capacidad institucional de la SEDESOL para vincularse operativamente con organismos no gubernamentales (ONG's), nacionales e internacionales, vía la capacitación y la creación de un sistema de información y de un mecanismo de trabajo conjunto con ONG's.
2. Apoyar la realización de eventos internacionales para apoyar áreas específicas del PRONASOL.

Evaluación

El Resumen del PNUD establece que mediante la ejecución de este proyecto "...se ha podido colaborar en aspectos vinculados al combate a la pobreza aun cuando ha sido de manera institucional". Ello quiere decir que este proyecto fungió exclusivamente como un medio de apoyo para formar y mejorar la capacidad interna de la SEDESOL en cuanto a la cooperación internacional en el combate a la pobreza en sus tres niveles; es decir en la oferta, demanda y en la cooperación horizontal.

Luego entonces, y mediante el análisis de los resultados obtenidos, se puede aseverar que este proyecto sirvió principalmente para impulsar la proyección internacional del PRONASOL, ya sea mediante Conferencias o publicaciones referentes a sus objetivos y logros en el corto tiempo de su aplicación.

Observaciones

El informe final de la SEDESOL señala que "...la cooperación internacional relacionada con el combate a la pobreza, en el contexto del PRONASOL, no significa una contribución cuantitativamente importante para la consecución de los objetivos de este último, pero sí implica un acrecentamiento de su eficacia al incorporársele recursos cualitativamente distintos, aplicados puntualmente donde complementen los recursos nacionales, siguiendo los lineamientos expuestos anteriormente."

Principales Actividades Realizadas

Conferencia de México sobre Pobreza y Desarrollo Social realizada en Oaxaca, Oax. en 1993, con la participación de 56 países tanto de gobiernos, instituciones académicas, como de Organismos Internacionales y ONG's.

Segundo Taller sobre Política Social entre los Países de la Cuenca del Caribe y México en Cozumel, Q.R., en agosto de 1993.

Se elaboraron 6 distintos documentos de investigación sobre los avances, problemáticas y resultados de actividades del PRONASOL.

Análisis de la pobreza por metodología participativa.

PROYECTO 2

Desarrollo de un Sistema Local de Salud, Alimentación y Protección del Medio Ambiente en una Región de Pobreza Extrema en el Estado de Chiapas

Institución Nacional Ejecutora
Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán" y
Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos
Otros Actores Participantes en el Cofinanciamiento del Proyecto
ACNUR

Gobierno de Canadá
Área Geográfica de Impacto
Extremo sur del Municipio de Las Margaritas, de la Selva Lacandona, Chiapas.
Población Beneficiada
28 comunidades. 10,000 personas, aproximadamente.

Fecha de aprobación
28/IV/94
Fecha de Inicio
17/V/94
Fecha de término
30/IV/97
Duración
36 meses
Fecha última actualización
14/X/96

Objetivo General

Integrar un sistema local de salud, nutrición y producción alimentaria, que abarca seis comunidades mexicanas y población refugiada guatemalteca de la subregión frontera-selva; que promueva y organice la participación activa de la población en el mejoramiento de sus

Financiamiento

Contribución del Gobierno: 197,000 dólares
Contribución del PNUD: 150,000 dólares
Total: 347,000 dólares

Principales Objetivos Particulares

1. Dar vigencia a los derechos constitucionales mínimos de bienestar en salud, educación, vivienda y alimentación.
2. Impulsar el equilibrio sectorial y regional consolidando la actividad agropecuaria, forestal y pesquera.

Principales Actividades Realizadas

Se otorgaron cursos de capacitación sobre diversos temas de la producción agro-agrícola para promocionar nuevas técnicas alternativas de parcelas, hortalizas y animales de traspatio, de producción de maíz y frijol con manejo orgánico, fertilización, fruticultura, cafeicultura, sanidad animal, etc.
Cursos de planeación para el desarrollo para población refugiada de retorno a Guatemala.

Establecimiento de sistemas de agua entubada a nivel ejidal.
Producción de plantas ornamentales y hortalizas realizadas por mujeres.

Evaluación

El Resumen del PNUD establece que "Las estrategias de promoción, los apoyos otorgados para la ejecución de las actividades, así como una capacitación que busca alternativas reales...han permitido que el objetivo inmediato del proyecto se logre progresivamente." Asimismo, dicho Resumen establece que el proyecto "...funciona como un excelente modelo de atención a la Salud, ante la escasa presencia de servicios médicos en áreas marginadas de difícil acceso."

Observaciones

Este proyecto, debido a sus objetivos, acciones y mecanismos de colaboración internacional, puede y debe establecerse como un marco de combate a la pobreza mediante la aplicación del instrumento de la cooperación técnica internacional exitoso.

PROYECTO 3

Desarrollo de la Mujer Indígena en Tancanhuitz, San Luis Potosí

Institución Nacional Ejecutora
Fundación Shimhai A.C.-SRE
Otros Actores Participantes en el Cofinanciamiento del Proyecto
Gobierno de Nueva Zelanda
Área Geográfica de Impacto
34 comunidades del Municipio de Tancanhuitz, S.L.P.
Población Beneficiada
14,000 indígenas, aproximadamente.

Fecha de aprobación
17/XII/93
Fecha de Inicio
17/XII/93
Fecha de término
31/XII/96
Duración
36 meses
Fecha última actualización
14/XI/96

Objetivo General

Iniciar un proceso de desarrollo y de combate a la pobreza y pobreza extrema por y para la mujer (principal, pero no exclusivamente) que a su vez redundará en beneficios a las comunidades.

Principales Objetivos Particulares

1. Capacitación y sensibilización de una masa crítica de la población femenina en la solución de los problemas que más afectan a cada comunidad.
2. Contar con un equipo de promotoras de la Educación y de la Salud realizando campañas y seminarios comunitarios sobre estos temas.

Principales Actividades Realizadas

De las 26 comunidades que participaron en el proyecto, todas estas presentaron planes de mejoramiento comunitario. Se capacitaron a 53 promotoras de la educación y la salud de 26 comunidades para la detección de la problemática comunitaria, la discusión y elaboración de programas propuestos y aceptados por la comunidad, presentándose planes de mejoramiento por cada comunidad.

Estas promotoras, como producto de la capacitación que previamente recibieron, han otorgado con diversos cursos en torno al conocimiento de conservas de alimentos, herbolaria, producción de artesanías, aprovechamiento de productos alimenticios, etc.

Financiamiento

Gobierno Mexicano: 29,000 dólares (El Gobierno de San Luis Potosí se comprometió a depositar 120,000 dólares como costo compartido, sin embargo solamente depositó 29,000 dólares).
Gobierno de Nueva Zelanda: 30,000 dólares
Total: 179,000 dólares

Evaluación

Las actividades de las promotoras ha sido importante ya que ellas realizan una labor de identificación de los principales problemas comunitarios, así como sus respectivas maneras para resolverlos, implicando en la mayoría de los casos un efecto multiplicador entre los pobladores de las comunidades aledañas.

El Resumen del PNUD establece que "Considerando la estructura social, cultural y económica de las comunidades donde se inserta el proyecto, las mujeres participantes han logrado avances significativos logrando en primer lugar una participación constante en los talleres; en segundo término, han logrado asimilar los conocimientos adquiridos en los talleres replicándolos y asimilándolos hasta realizar propuestas

Observaciones

Desde el inicio del proyecto, la Coordinación Local del INI apoyó a la Fundación Shimhai A.C para la ejecución de distintas actividades de capacitación comunitaria y desarrollo local.

PROYECTO 4

Pueblos Indígenas y Acciones Indigenistas en México

Institución Nacional Ejecutora
Instituto Nacional Indigenista
Otros Actores Participantes en el Cofinanciamiento del Proyecto
Ninguno.

Área Geográfica de Impacto
No delimitada.
Población Beneficiada
Indeterminada.

Fecha de aprobación
30/IX/93
Fecha de inicio
IX/93
Fecha de término
30/VI/96
Duración
33 meses
Fecha última actualización
14/XI/96

Objetivo General

Apoyar el desarrollo de los pueblos indígenas de México, para contribuir a superar las condiciones de pobreza y pobreza extrema en las que se encuentran dichos pueblos, elaborando para ello las estrategias públicas que deben concurrir a ese propósito y las modalidades de acción que se deben

Financiamiento

Gobierno Mexicano: 91,000 dólares
PNUD: 100,000 dólares
Total: 191,000 dólares

Principales Objetivos Particulares

1. Hacer un diagnóstico de los pueblos indígenas para identificar su ubicación espacial, así como sus principales problemas económicos y sociales.
2. Realizar una integración de los resultados de los estudios demográfico-

Evaluación

Un informe del PNUD establece que para junio de 1996, el diagnóstico de los pueblos indígenas para delimitar su ubicación espacial tenía un avance del 90 por ciento.

Como resultado de este proyecto se realizaron diversos estudios sobre el registro y análisis de la condición de los indígenas en México.

Principales Actividades Realizadas

Se realizó un diagnóstico de los pueblos indígenas para establecer su ubicación espacial.

Se creó una base de datos estadísticos y cartográficos sobre indicadores socioeconómicos a nivel estatal, municipal y por localidad.

Se realizaron los siguientes estudios básicos:

- a) Indicadores socioeconómicos para las zonas indígenas con mayores necesidades de atención (estos estudios fueron publicados por el INI en una colección que contiene información de 20 regiones y subregiones indígenas de prácticamente todo el país).
- b) El sistema de consulta por computadora (en discos magnéticos) de la Información Básica para la Acción Indigenista.
- c) El estudio cartográfico de los Fondos Regionales de Solidaridad y área de

Observaciones

Este proyecto no busca combatir la pobreza de los pueblos indígenas de México de manera directa, ya que este busca únicamente reforzar los datos estadísticos del INI en torno a su ubicación y sus características generales, a fin de que en una segunda etapa, y fuera del contexto de este proyecto, se sienten las bases necesarias para realizar subsecuentes proyectos de desarrollo local.

PROYECTO 5

Estado de Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de México (1995-2000)

Institución Nacional Ejecutora
Instituto Nacional Indigenista (INI).

Otros Actores Participantes en el Cofinanciamiento del Proyecto
Ninguno.

Área Geográfica de Impacto

No delimitada.

Población Beneficiada

Indeterminada.

Fecha de aprobación

12/XII/95

Fecha de inicio

1/II/96

Fecha de término

30/IV/96

Duración

3 meses

Fecha última actualización

14/XI/96

Objetivo General

Diseñar y construir la estructura de operación que permita el acopio y sistematización de la información requerida para el informe anual que el INI realizará sobre el estado de desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México (1995-2000).

Principales Objetivos Particulares

1. Configurar un equipo de profesionales que posteriormente se ocupará de las labores de investigación, acopio y sistematización de la información para el informe anual.
2. Creación de una unidad de elaboración, análisis y seguimiento de información que coordine la realización del anuario y la constitución de los acervos de información.

Principales Actividades Realizadas

En el marco de este proyecto, el INI reestructuró sus políticas de investigación, así como las áreas de la Dirección de Investigación y Promoción Cultural del INI.

Financiamiento

Gobierno de México: 109,000 dólares hasta abril de 1994, con una duración de cuatro meses.
Total: 109,000 dólares

Evaluación

Con el equipo de cómputo adquirido, se iniciaron los trabajos estadísticos correspondientes.

Como resultado de los datos estadísticos obtenidos, se espera publicar para inicios de 1999 el Primer Informe del Estado de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en México.

El Resumen del PNUD, señala que "debido a que el proyecto es una asistencia preparatoria, la evaluación sobre el impacto, generación de recursos y sostenibilidad, no es posible realizarla."

Observaciones

Este proyecto comenzó en el marco del V Ciclo, teniendo en esta etapa una duración de tan solo cuatro meses. Posteriormente, el proyecto fue continuado en el marco del VI Ciclo, por medio del cual se han generado avances diversos, principalmente en cuanto al análisis y seguimiento de información estadística sobre los indígenas en México. Cabe destacar que este proyecto surgió como "una extensión" del proyecto número cuatro, por lo que este no atendió al procedimiento previamente establecido entre la SRE y el PNUD en torno a la

PROYECTO 6

Apoyo a Comunidades en Tres Municipios de la Región de los Altos de Chiapas

Institución Nacional Ejecutora
Desarrollo Económico y Social de los Mexicanos Indígenas, A.C. (DESMI A.C.) - SRE
Otros Actores Participantes en el Cofinanciamiento del Proyecto

Gobierno de Suiza

Área Geográfica de Impacto

Municipios de Chenalhó y Venustiano Carranza.

Población Beneficiada

2,500 personas aproximadamente.

Fecha de aprobación

30/VI/94

Fecha de inicio

30/VI/94

Fecha de término

30/IV/96

Duración

22 meses

Fecha última actualización

9/XII/96

Objetivo General

Crear fuentes de ingresos para el grupo de Tejedoras de Culturas Mayas (192 integrantes) en el municipio de San Cristóbal de las Casas, de tal forma de lograr un mayor desarrollo de las mujeres e incrementar sus ingresos a través de mejor comercialización de sus artesanías.

Principales Objetivos Particulares

1. Crear fuentes de ingresos para el grupo de mujeres artesanas de San Bartolomé de los Llanos, Municipio de Venustiano Carranza, Chps.
2. Apoyar a 40 ejidatarios de Nuevo Soyatán, Municipio de Venustiano Carranza, Chps, para la producción orgánica de maíz y frijol para autoconsumo y comercialización.

Financiamiento

Gobierno de Suiza. 53,000 dólares

Total: 53,000 dólares

Evaluación

Se logró la consolidación de la organización de las mujeres artesanas de San Bartolomé de los Llanos, mediante el mejoramiento del sistema de administración y en la producción (por ejemplo, el Resumen del PNUD señala que la utilidad neta de este grupo en 1994 fue de 3,729 mil pesos, mientras que en 1995 alcanzó la cantidad de 22,967 mil pesos).

Principales Actividades Realizadas

Se constituyó un Comité de Planificación y Evaluación del Desarrollo de la Región, el cual se conforma por locatarios, con el propósito de buscar en sus reuniones mensuales vías para impulsar medios para mejorar sus condiciones de vida.

Se otorgaron diversos cursos de panadería.

Se realizaron diversas actividades de capacitación a mujeres en torno a su participación activa en proyectos productivos de desarrollo local.

Se fomentó el trabajo productivo en granjas de pollos y cría de

Observaciones

En abril de 1996, al término del proyecto, DESMI A.C. solicitó que el PNUD continuara apoyando el proyecto, sin embargo el PNUD decidió no hacerlo ya que su área geográfica operativa ocupaba zonas de conflicto por el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Este proyecto se encuentra estratificado por el PNUD en el rubro de

PROYECTO 7

Cooperación Técnica Internacional para Organizaciones Sociales, Indígenas y No Gubernamentales (OSINGS)

Institución Nacional Ejecutora
SEDESOL / Instituto Nacional de Solidaridad
Ba-asolay
Otros Actores Participantes en el Cofinanciamiento del Proyecto
Gobierno Suizo
Area Geográfica de Impacto
Indeterminada.
Población Beneficiada
436,500 personas.aproximadamente.

Fecha de aprobación
10/III/93
Fecha de Inicio
2/IX/93
Fecha de término
31/III/97
Duración
48 meses
Fecha última actualización
10/XII/96

Objetivo General

Dinamizar, con el apoyo de las OSINGS y sus redes, los esfuerzos de la gente y de los grupos comunitarios locales en el mejoramiento integral de sus condiciones de vida, en zonas y comunidades del país que el Ba-asolay defina como prioritarias.

Principales Objetivos Particulares

1. Sistema de trabajo a través de las redes de OSINGS que vincule a grupos nacionales y estatales con grupos comunitarios, para lograr un mayor y mejor impacto en el trabajo local.
2. Sistema de diseño, seguimiento y evaluación de proyectos, de gestión financiera y de auditoría aceptables para los grupos comunitarios, las OSINGS, el Gobierno de México y los Organismos Internacionales.
3. Conformación de una estructura sostenible que reúna los esfuerzos de las OSINGS, el Gobierno y los Organismos Internacionales en la lucha contra las causas estructurales de la pobreza, para lograr un desarrollo integral y sustentable a nivel local.

Principales Actividades Realizadas

Se cuenta con un sistema de difusión de convocatorias, dictaminación, jerarquización, aprobación, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo y de fortalecimiento institucional, el cual permite apoyar a grupos comunitarios que presenten iniciativas para mejorar su calidad de vida. Se han definido las zonas y las regiones prioritarias para el trabajo del Ba-asolay. Se aprobaron más de 200 proyectos de desarrollo cofinanciados y asesorados por el Ba-asolay en distintas regiones del país.

Financiamiento

SEDESOL: 1,217,900 dólares
PNUD: 400,000 dólares
Gobierno de Suizo: 39,100 dólares
Total: 1,657,000 dólares

Evaluación

El Resumen del PNUD establece que "La Ejecución del Ba-asolay desde su inicio (noviembre de 1993) hasta mediados de 1994 fue deficiente, entre otras razones, porque probó ser insuficiente el tiempo parcial que el secretario técnico dedicaba al mismo. En julio de 1994, con la contratación de una persona de tiempo completo en la Secretaría Técnica del Ba-asolay, aunado a la contratación de mayor personal resultó en una mejoría notable en la operación y administración del proyecto."

Hoy en día se cuenta con un sistema eficiente de difusión de convocatorias, dictaminación, jerarquización, aprobación, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo social, que permite apoyar a grupos comunitarios que presenten proyectos para mejorar su calidad de vida y reforzar sus vínculos con sus redes.

Observaciones

Este proyecto es de especial relevancia, ya que contó con la participación de un Organismo Internacional (PNUD), el Gobierno Federal (el Instituto Nacional de Solidaridad) y con la participación activa de la sociedad civil, representada por Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) establecidas por redes, quienes a su vez fungen como interlocutores de pequeñas organizaciones que atienden determinadas temáticas sociales y de desarrollo. Este proyecto buscó fortalecer las redes de OSINGS, establecer mecanismos de difusión de convocatorias y establecer parámetros de dictaminación, jerarquización, seguimiento y evaluación para cofinanciar proyectos llevados a cabo por ONG's locales en el país.

3.2.3 Consideraciones generales en torno a los proyectos de combate a la pobreza

Como podrá denotarse, después de revisar las características más sobresalientes de los siete proyectos de combate a la pobreza ejecutados mediante distintas modalidades de Cooperación Técnica Internacional, existen una serie de aspectos que deben explicarse de manera más detenida, a fin de contar con los elementos necesarios para comprender en mayor medida las características más importantes de la instrumentación formal del V Programa de colaboración con el PNUD.

Para lograrlo, las consideraciones que a continuación se presentarán se sustentan en distintos Documentos realizados de manera conjunta entre la SRE y el PNUD referente al examen del V Ciclo¹⁶⁹, los cuales contienen los elementos más representativos, confiables y precisos en torno a la evaluación de las acciones y resultados obtenidos en el marco de dicho Programa de colaboración multilateral.

Para comenzar, resulta muy importante destacar que dos de los siete proyectos arriba citados que establecieron colaboración del PNUD no fueron producto del proceso de negociación convenido en el Documento del V Ciclo de Cooperación. Ello quiere decir que estos proyectos no emanaron del proceso de concurso y selección de mayo de 1992, originado en el marco de la Convocatoria emitida por la SRE para captar propuestas de proyectos.

De ahí que como lo establece el Examen Final del V Ciclo “Para integrar el V Programa, se tomó la decisión de hacerlo mediante un procedimiento mixto. Así, parte de los proyectos fueron considerados a través de un proceso de discusión con instituciones gubernamentales; y otra parte, producto de una Convocatoria abierta a organismos públicos y privados.”

El primero de estos proyectos es el intitulado “Estado de Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de México (1995-2000).”

La razón por la cual este proyecto tiene un proceso de negociación y aceptación distinta a la mayoría de los demás es la siguiente:

¹⁶⁹ Para conocer el título de estos Documentos véase la anterior referencia a pie de página.

Como producto de los resultados obtenidos por la instrumentación del proyecto a cargo del INEGI "Pueblos Indígenas y Acciones Indigenistas en México", el cual concluiría el 30 de junio de 1996, este Instituto decidió presentar a finales de 1995 a la consideración de la DGCTC el proyecto señalado, a manera de continuación y consolidación del primero.

Cabe destacar que dicho proyecto, el cual fue aprobado el 12 de diciembre de 1995, tuvo una duración de tan sólo cuatro meses en el marco del V Ciclo, ya que su presentación y aprobación fue realizada al momento de que dicho Ciclo se encontraba muy próximo a finalizar.

Posteriormente, este proyecto fue a su vez apoyado en el marco de VI Ciclo, entre cuyos principales resultados se encuentra la próxima publicación para 1999 del Primer Informe del Estado de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en México.

Por su parte, el proyecto "Apoyo a Comunidades en Tres Municipios de la Región de los Altos de Chiapas", ejecutado por DESMI A.C. y aprobado en junio de 1994, surgió mediante una iniciativa del Gobierno Suizo presentada al PNUD en México para sufragar el costo de un proyecto de desarrollo que se ejecutara en el estado de Chiapas y que fuera apoyado por el PNUD a través de Cooperación Técnica. Con base en ello, el PNUD presentó una Convocatoria interna diferente a la del V Ciclo en mayo de 1994 entre distintas ONG's que realizan actividades en este rubro en el estado señalado.

Como producto de ello, el proyecto presentado por DESMI A.C. resultó el ganador.

De esta forma, dicho proyecto fue apoyado por el PNUD mediante Cooperación Técnica y la administración de los recursos proporcionados por el Gobierno Suizo, a través de su Embajada en nuestro país.

Vele mencionar que la legalidad de estos dos procedimientos extraordinarios de aceptación y apoyo de iniciativas de proyectos no se encuentra en duda ya que ni en el Documento del Programa Nacional del V Ciclo del PNUD ni en su respectiva Convocatoria, se menciona alguna prohibición en torno a la presentación extemporánea de las iniciativas. Únicamente en la Convocatoria y como oportunamente se señaló, entre los requisitos de participación, se estableció

que “la fecha límite para la presentación de solicitudes será el 21 de agosto de 1992,” sin embargo no establece que no será posible recibir nuevas propuestas después de la fecha referida.

En otro sentido, resulta importante destacar que tres de los siete proyectos mencionados promovieron el combate a la pobreza mediante acciones *indirectas*, mientras que los otros cuatro lo hicieron de manera *directa*. Ello quiere decir que los proyectos “Programa de Cooperación Técnica Internacional en Materia de Pobreza para el V Ciclo de Programación con el PNUD,” “Pueblos Indígenas y Acciones Indigenistas en México” y “Estado de Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de México (1995-2000)”, tuvieron como objetivos fundamentales el crear, incrementar, mejorar y/o continuar, según cada caso, acciones de reforzamiento de la capacidad institucional de la SEDESOL y del INI en sus respectivos sectores orientados al combate a la pobreza. El primero de estos, fundamentalmente a través de los asuntos relacionados con intercambio de experiencias entre varios países sobre acciones exitosas en este ámbito a través de talleres, conferencias y publicaciones, y los dos siguientes mediante la sistematización estadística de distintos grupos indígenas, a fin de que con base en los resultados obtenidos, se realicen subsecuentes programas regionales específicos de combate a la pobreza.

Los cuatro proyectos restantes, se encargaron de realizar trabajos específicos *in situ* en las comunidades donde se buscó atacar de manera frontal elementos que fomentan pobreza entre la población, cuyo número de beneficiados fue de 450,000 personas aproximadamente¹⁷⁰.

Un aspecto de especial importancia en la ejecución del V Ciclo que constituyó un cambio fundamental de procedimiento respecto a los Ciclos anteriores, fue la apertura de la cooperación técnica ejecutada por el PNUD a entidades privadas, ONG’s y universidades.

¹⁷⁰ Como resultado de los proyectos “Desarrollo de un Sistema Local de Salud...”, Desarrollo de la Mujer Indígena en Tancanhuitz, SLP” y “Apoyo a Comunidades de Tres Municipios...” se beneficiaron aproximadamente a 26,500 personas, mientras que en el marco del proyecto “Cooperación Técnica Internacional para OSINGS”, fueron apoyadas 436,500 personas. Cabe resaltar que estos datos fueron obtenidos a través de los distintos Informes de las instituciones nacionales ejecutoras, así como los realizados por la SRE y el PNUD al final del Ciclo. Resulta importante señalar que no existen informes donde se mencione el número preciso de personas que participaron en las distintas actividades emanadas de los proyectos, por lo que el número arriba señalado corresponde a una aproximación de dichas personas, así como de sus respectivas familias.

Esta nueva circunstancia dio como resultado que 3 de los 7 proyectos de combate a la pobreza con apoyo del PNUD (léanse los proyectos “Desarrollo de un Sistema Local de Salud, Alimentación y Protección al Medio Ambiente...”, “Desarrollo de la Mujer Indígena en Tancanhuitz”, y “Apoyo a Comunidades en Tres Municipios de la Región de los Altos de Chiapas”, -es decir el 42.8 por ciento-) hayan sido ejecutados a través de entidades no gubernamentales, destacando que el proyecto “Cooperación Técnica Internacional para OSINGS” fue llevado a cabo de manera conjunta entre el Instituto Nacional de Solidaridad con la ONG denominada “Ba-asolay”.

Así, la Cooperación Técnica Internacional en México apoyada por el PNUD durante sus actividades realizadas en el marco de este Ciclo, se desarrolló acorde con las innovaciones que presenta este tipo de cooperación establecidas recientemente por consenso mundial en el seno de la ONU.

De ahí que hoy en día y de acuerdo con esta práctica compartida a nivel mundial, el Gobierno Mexicano permitió que nuevos agentes de la sociedad civil se incorporasen al proceso y esfuerzo de desarrollo nacional, sin que ello significara que el Gobierno Federal a través de la SRE dejase de fungir como ente negociador y contraparte oficial del PNUD en el país.

Como se señaló anteriormente, el apoyo financiero proporcionado por el PNUD para la ejecución de los proyectos para el V Ciclo sería del orden de los 1.5 millones de dólares.

En consecuencia se puede resaltar que este sector fue el que menos recursos obtuvo a través del PNUD para cofinanciar los gastos de las actividades ejecutadas respecto a los tres restantes, lo que podría significar que el rubro del combate a la pobreza en el V Ciclo no fungió como un sector de especial relevancia y predominio frente a los demás.

Ahora bien, como se verá y explicará a continuación, en cuanto a los costos compartidos de los multicitados siete proyectos de combate a la pobreza, debe destacarse que no todos correspondieron a los requisitos establecidos en la Convocatoria respecto al cofinanciamiento de al menos el 50 por ciento de los costos de sus respectivas ejecuciones.

Los porcentajes de las contribuciones financieras de los proyectos fueron los siguientes:

Cuadro 4. Porcentajes de las distribuciones financieras por participante.

NUM. PROYECTO	CONTRIBUCION INST. NAL. EJECUTORA	CONTRIBUCION PNUD	CONTRIBUCION OTROS ACTORES	TOTAL
1	28.6%	50.1%	21.3%	100%
2	56.7%	43.2%	0%	100%
3	16.2%	67%	16.7%	100%
4	47.6%	52.3%	0%	100%
5	100%	*	0%	100%
6	0%	0%	100%	100%
7	73.5%	24.1%	2.3%	100%

FUENTE: Con información del Documento Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Resumen del estado de avance de los proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México*, PNUD, México, diciembre 1996 y Reportes Finales de las instituciones nacionales ejecutoras de los proyectos.

* Sin datos disponibles correspondientes al V Ciclo de Cooperación.

De los datos arriba señalados se desprende que:

Tres de los siete proyectos (léanse los proyectos número 1, 3 y 4), que representan el 42 por ciento, no cumplieron con las disposiciones establecidas claramente en la Convocatoria respecto al requisito correspondiente al de los costos compartidos (recuérdese que la Convocatoria estableció que “Cada proyecto deberá contar con el apoyo del solicitante, por un importe no menor al 50 por ciento del costo del proyecto...”).

Por otro lado, los costos compartidos aportados por las instituciones nacionales ejecutoras resultantes de estos siete proyectos sumaron 1,770,900 dólares. Por su parte, el apoyo financiero aportado por el PNUD fue del orden de los 1,160,000 dólares, es decir 340 mil dólares menos de lo estipulado en el Documento del V Ciclo. Finalmente hay que agregar que las contribuciones adicionales (léase aquellas provenientes de Organismos Internacionales diferentes al PNUD y Gobiernos extranjeros) fue de 287.1 mil dólares, sumando las aportaciones de estas diferentes tres fuentes un total de 3,218,000 dólares, es decir 1.7 millones de dólares más de los 1.5 millones de dólares contemplados como costos compartidos (véase inciso 3.1.1.4 “Asuntos Generales del Programa Nacional del V Ciclo”).

Ello significa que las instituciones nacionales ejecutoras aportaron el 55 por ciento del total de los recursos asignados, el PNUD el 36 por ciento, mientras que otras instancias el 9 por ciento restante.

Esto representa que en términos generales, la parte mexicana correspondió a las condiciones establecidas en la Convocatoria en torno a las contribuciones económicas de las instituciones participantes para cofinanciar el costo de los proyectos (costos compartidos), ya que aportó poco más de la mitad de los recursos financieros aplicados.

Sin embargo, cabe destacar que por sí mismo, el proyecto “Cooperación Técnica Internacional para OSINGS” aportó el 68.7 por ciento de los costos compartidos del total de los proyectos. De ahí que si se le excluye del resto de los seis proyectos, la suma de costos compartidos de estos proyectos restantes ascendería a 553.9 mil dólares; generando una proporción del 35.5 por ciento del total de lo invertido en los seis proyectos, constituyendo la aportación del PNUD el 48.6 por ciento y otras instancias el 15.8 por ciento.

Otro elemento relevante es que al igual que en los Ciclos anteriores (aunque en menor magnitud), los costos compartidos aportados tanto por la institución nacional como por el PNUD y otras instituciones donantes de recursos, fueron concentradas en una cuenta de un Banco privado estadounidense en Nueva York¹⁷¹, siendo otorgados gradual y periódicamente a las instituciones nacionales ejecutoras a través de los servicios de administración financiera del PNUD - México.

Posteriormente, estos recursos eran destinados para sufragar los costos de la ejecución de los proyectos, ya sea mediante la contratación de expertos, asesores, realización de cursos, talleres, viáticos, adquisición de equipo y materiales (léase de cómputo, materia prima como semillas, abono, material de construcción, etc.), renta de locales, publicación de material documental informativo, honorarios de trabajadores, secretarías, etc; siendo obligación de cada institución ejecutora presentar un informe de trabajo trimestral a la DGCTC y al PNUD, así como someterse a una auditoría externa de los estados financieros anuales, a fin de transparentar los gastos ejercidos por estas entidades nacionales.

¹⁷¹ Este Banco es el Chase Manhattan Bank.

Hay que indicar también que el PNUD dispone entre un 3 y un 10 por ciento de los costos compartidos aportados por las respectivas instituciones cooperantes por gastos de gestión y operación (es decir el costo real de la cooperación técnica), lo que en realidad resulta una proporción muy reducida (y más barata) respecto a lo que significaría realizarla en términos comerciales con consultores y administradores privados ya sean nacionales o extranjeros.

En el ánimo de esclarecer los elementos concernientes a los asuntos financieros aportados por el PNUD y otras fuentes, debe precisarse que estas sumas no deben considerarse como Cooperación Técnica *per se*; ya que estos montos son exclusivamente un apoyo económico para el financiamiento de los proyectos ejecutados y las asesorías prestadas por el PNUD.

Como se destacó oportunamente en el inciso 3.1.1.5 “Difusión y Convocatoria...”, entre los requisitos que los proyectos apoyados por el PNUD deberían atender, se encontraba el relativo al autofinanciamiento del proyecto al finalizar el periodo que comprendió el V Ciclo (léase hasta 1996). Ello significaría que al final de la etapa formal de la práctica de Cooperación Técnica del PNUD, los proyectos no prescindiesen de los servicios de asesoría y apoyo financiero proporcionado por este Programa. Asimismo, y como se apuntó en su momento, en la Convocatoria también se precisó el requerimiento referente a que los logros y beneficios de los proyectos fueran de tipo “semilla”, a fin de que los beneficios generados por los proyectos se esparcieran hacia otras comunidades.

Al respecto, debe señalarse que el Documento intitulado “Resumen de Estado de Avance de los Proyectos preparado por el PNUD” (en adelante denominado “El Resumen”) de diciembre de 1996 (el cual por cierto es el único Documento oficial en el que se presenta de manera analítica y resumida un estudio de las características principales de los proyectos del V Ciclo), incluye un breve apartado que considera los aspectos concernientes a la sostenibilidad de los proyectos (léase autofinanciamiento al terminar el apoyo del PNUD y promotor del efecto “semilla”, debidamente explicado al inicio de este Capítulo).

En este sentido, se puede aseverar que según este Resumen, a dos años de haber finalizado el V Ciclo, todos los proyectos continuaban realizándose diversas actividades de combate a la pobreza

desde sus diversas perspectivas, ahora sin acciones directas de cooperación técnica proporcionada por el PNUD; sin embargo, los informes finales de los proyectos no definen con certeza el *grado* de sostenibilidad de cada proyecto¹⁷².

Esto significa que los siete proyectos presentan desde diversas actividades y perspectivas, acciones de continuidad, gracias a las bases logradas y sentadas mediante actividades sustentadas con apoyo del PNUD.

Variadísimos son los casos en que se presentan acciones de sostenibilidad de los proyectos instrumentados, los cuales como se explica en la cita a pie de página anterior, resultaría complejo de describir con detenimiento, ya que no existen estudios analíticos ni precisos en torno a este tema; sin embargo varios son los ejemplos que sustentan lo mencionado:

De igual forma, en el apartado del Resumen del PNUD referente al proyecto “Desarrollo de un Sistema Local de Salud, Alimentación y Protección del Medio Ambiente en una Región de Pobreza Extrema en el Estado de Chiapas”, se menciona que las técnicas agroecológicas, las actividades de salud y mejoramiento de la alimentación son en la actualidad promocionadas y paulatinamente adoptadas en los sistemas de producción locales, beneficiando de manera gradual a un cada vez mayor número de personas.

Ello es posible gracias a los recursos remanentes obtenidos mediante distintas actividades productivas realizadas por las comunidades locales (tales como la comercialización de cierta producción agrícola, plantas ornamentales, artesanías, textiles, etc.).

De hecho, en un viaje de investigación que realicé en junio de 1999 a San Cristóbal de las Casas, Chiapas para conocer *in situ* las características operativas del Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos, institución nacional ejecutora de este proyecto, constaté que las

¹⁷² El establecer parámetros aceptables de *grados* de sostenibilidad, resultaría un trabajo de extrema complejidad, el cual podría establecerse a través del análisis realizado por expertos en la materia (léase antropólogos, sociólogos, etc.), lo cual por el momento no se ha logrado consolidar en los Ciclos de Cooperación apoyados por el PNUD.

actividades resultantes de dicha actividad continúan llevándose a cabo, beneficiando a varias comunidades chiapanecas de la región.

Respecto al proyecto “Desarrollo de la Mujer Indígena en Tancanhuitz, S.L.P.” el resumen del PNUD destaca que una primera acción de sostenibilidad del proyecto se encuentra concluida, ya que desde diciembre de 1994, gracias a este proyecto, se constituyó la Asociación Civil “DEMITAN”, la cual esta integrada por promotoras, mujeres indígenas y simpatizantes del proyecto, quienes se encargan de reforzarlo, mejorarlo, promoverlo y continuarlo.

Otro ejemplo de sostenibilidad es el presentado en el marco del proyecto “Apoyo a Comunidades en Tres Municipios de la Región de los Altos en el Estado de Chiapas.” Al respecto, debe mencionarse que el PNUD establece que “...en la medida que las iniciativas (y actividades) partieron de las comunidades ... es de esperar que los procesos desencadenados proseguirán. Las comunidades se han organizado, han asumido nuevas técnicas y prácticas administrativas y, en algunos casos abrieron nuevos mercados.”

De los párrafos anteriores se puede constatar que los proyectos citados en cierta forma continúan generando beneficios directos a los locatarios de las comunidades en que éstos se desarrollaron. Sin embargo, desafortunadamente no existen estudios claros, precisos ni certeros en cuanto a la magnitud de sostenibilidad real de los proyectos de combate a la pobreza señalados.

En cuanto a los proyectos de combate a la pobreza que no atacaron el problema de manera “directa” (léanse “Programa de Cooperación Técnica Internacional en Materia de Pobreza para el V Ciclo de Programación”, “Pueblos Indígenas y Acciones Indigenistas en México” y “Estado de Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de México 1995-2000”, se puede mencionar que las acciones de sostenibilidad se orientaron principalmente a la creación de unidades administrativas permanentes *ad hoc* en las respectivas instancias gubernamentales donde fueron instrumentados los proyectos, las cuales en la actualidad continúan sus funciones.

Otro elemento digno de consideración es el hecho de que ante la creciente disminución de la CIP del PNUD para cofinanciar los proyectos de México, se ha instrumentado la cooperación de

carácter triangular (explicada en el inciso 1.3.6 del primer Capítulo). Esta generó magníficos resultados en cuatro de los siete proyectos (es decir en el 57 por ciento de éstos), los cuales coadyuvaron al reforzamiento de la contribución monetaria necesaria para instrumentar las actividades programadas.

A pesar de ello, el proyecto “Apoyo a Comunidades en Tres Municipios de la Región de los Altos de Chiapas”, al ser financiado en su totalidad por parte del Gobierno Suizo a través del PNUD (nótese que DESMI A.C. -la institución nacional ejecutora-, al no aportar recursos económicos para contribuir a los gatos), no respondió a las características de la cooperación internacional actual, fungiendo más bien como una actividad de tipo asistencialista en el ámbito financiero del proyecto.

Finalmente, es importante señalar el hecho de que durante el transcurso del V Ciclo, y debido a que por distintas razones varios proyectos aprobados no iniciaron y/o terminaron en su totalidad las actividades programadas, ocasionaron que 340 mil dólares de los recursos de la CIP asignados al cofinanciamiento de los proyectos del rubro “Pobreza y Población” no fueran utilizados, mismos que serían abonados a la cuenta de la CIP del PNUD para México correspondiente al VI Ciclo.

Toca ahora tratar uno de los temas principales de este trabajo, el cual concierne a los servicios de asesoría ofrecidos por el PNUD a las instituciones nacionales ejecutoras mediante distintas modalidades de cooperación técnica, durante el desarrollo de los proyectos de combate a la pobreza en el marco del V Ciclo de colaboración.

3.2.4 Las modalidades de la Cooperación Técnica Internacional instrumentadas por el PNUD en los proyectos de combate a la pobreza

Como se mencionó oportunamente en el inciso 1.3.2 del primer Capítulo “Modalidades”, existen diversos tipos de modalidades de Cooperación Técnica Internacional, que se aplican dependiendo de la naturaleza de los proyectos a instrumentarse, así como de las necesidades específicas que presentan cada una de las respectivas actividades contempladas.

Los proyectos de combate a la pobreza durante la realización del V Ciclo de colaboración entre instituciones mexicanas y el PNUD, presentan modalidades concretas y específicas de Cooperación Técnica Internacional aportadas a través de los expertos de este Programa, sobre las cuales el siguiente apartado ahondará.

En este sentido, las principales modalidades de Cooperación Técnica Internacional realizadas por parte del PNUD durante el V Ciclo fueron las siguientes:

- Asistencia Preparatoria.

Como se señaló en el segundo Capítulo, el PNUD inicia las labores de Cooperación Técnica Internacional a través de la denominada Asistencia Preparatoria. Esta actividad es una modalidad que se encarga de mejorar el diseño de los proyectos previamente aprobados por las instancias correspondientes.

En esta etapa, el oficial del PNUD responsable del proyecto en cuestión se encarga de analizar la propuesta de proyecto previamente aprobada por el Gobierno Mexicano, el cual determina si éste requiere que su contenido deba ser reestructurado, a fin de mejorar los respectivos objetivos y estrategias para lograrlos de manera más práctica y eficiente.

Para ello, el oficial del PNUD es apoyado por un lado por su vasta experiencia en este tipo de trabajos y por otro en el “Manual de Formulación y Gerencia de Proyectos,” elaborado por el PNUD el cual, como se precisó en el segundo Capítulo, es el instrumento metodológico y de gestión fundamental, mismo que reglamenta todo proyecto apoyado por este Programa.

En este sentido, la Asistencia Preparatoria busca incrementar y potenciar las capacidades estructurales de la institución nacional ejecutora, a fin de que el proyecto cuente con mayores y mejores instrumentos operativos para su ejecución.

Bajo la percepción de que un proyecto es *“un conjunto de actividades interrelacionadas a ser llevadas a cabo bajo una gerencia unificada para lograr un objetivo específico en un plazo determinado mediante la utilización de recursos”* (véase el primer Capítulo), la Asistencia

Preparatoria busca encontrar las mejores formas para invertir los recursos financieros, materiales y humanos en un proyecto, el cual tiene como meta resolver o contribuir a resolver un determinado problema, en este caso el de la pobreza en determinada unidad geográfica.

En este contexto, la Asistencia Preparatoria busca mejorar la estructura de un proyecto a través de distintas fases, las cuales son las siguientes:

1. Definición del problema;
2. Generalización de soluciones alternativas;
3. Selección de la mejor alternativa;
4. Diseño del proyecto;
5. Ejecución del proyecto (gerencia, monitoreo, evaluación).

Como puede observarse, cada uno de estos rubros ameritan actividades especializadas y complejas que este trabajo no busca ahondar o precisar. Lo que interesa por ahora es destacar que la Asistencia Preparatoria busca, de manera conjunta y concertada con la institución nacional ejecutora, presentar las mejores vías y estrategias para la obtención de los objetivos establecidos en el proyecto.

Cuando la Asistencia Preparatoria es concluida y aprobada, las partes (léase DGCTC, PNUD y la institución nacional ejecutora) firman el denominado Documento del Proyecto, el cual contiene las modificaciones operativas promovidas por el PNUD y aprobadas por la institución mexicana, las fechas de cada etapa del proyecto, los asuntos financieros, actividades a instrumentarse, entre otros datos relevantes.

Una vez firmado este Documento la institución nacional ejecutora se encuentra en capacidad de iniciar las labores contempladas en el contenido del proyecto aprobado.

Durante esta nueva etapa, el PNUD continúa prestando Cooperación Técnica a las instituciones nacionales ejecutoras a través de las siguientes actividades:

- Asesoría para la contratación de personal.

Esta actividad consiste en que cuando la institución nacional ejecutora requiere contratar los servicios de algún experto en determinado tema para la ejecución de actividades específicas del proyecto, el PNUD mediante las bases de datos con que cuenta sobre expertos nacionales y extranjeros en determinadas temáticas, así como a través de sus contactos en distintos ámbitos de los medios académicos, administrativos, técnicos, operativos, etc. tanto a nivel nacional como internacional, se encarga de proponer a la institución nacional ejecutora a los expertos mejor capacitados en el tema solicitado.

Al respecto, cabe destacar que en concordancia con las disposiciones del PNUD correspondientes al impulso de las capacidades internas de las naciones beneficiadas con Cooperación Técnica Internacional, así como en el nivel de desarrollo con que cuenta nuestro país, el PNUD en México procuró en todo momento que el personal seleccionado que laboró en los proyectos fuera de carácter nacional, por lo que no se requirió de expertos extranjeros especializados en ninguno de los proyectos de combate a la pobreza en este Ciclo.

- Administración de recursos.

Cuando un proyecto es aprobado por el PNUD, la institución nacional ejecutora se compromete a aportar la cantidad de recursos convenida en el Documento del Proyecto en la mencionada cuenta de dicho Programa en Nueva York. En esta misma cuenta, el PNUD aporta los recursos ofertados por ese Organismo, como apoyo financiero, así como los aportados por otros Gobiernos nacionales u Organismos Internacionales como fondos complementarios.

Cada mes el PNUD, de acuerdo con las actividades y gastos programados en el Documento de Proyecto, otorga a la institución nacional ejecutora los recursos económicos necesarios para la ejecución del proyecto en cuestión.

Posteriormente, de manera trimestral la institución nacional ejecutora presenta un informe financiero al PNUD y este a su vez a la DGCTC, a fin de corroborar la correcta utilización de los recursos instrumentados por las partes participantes.

- Celebración de eventos (talleres, seminarios, foros, etc.)

Dependiendo de las características y actividades programadas y realizadas en los multicitados proyectos de combate a la pobreza, el PNUD apoyó a distintas instituciones nacionales ejecutoras mediante la organización de diversas actividades orientadas a difundir conocimientos y experiencias por parte de ciertos especialistas en temas definidos hacia la población directamente beneficiada de la ejecución de los distintos proyectos.

- Organización y ejecución de licitaciones y adquisiciones de equipo e insumos para la realización de los proyectos.

En todos los casos, ante la necesidad de que las instituciones nacionales ejecutoras adquiriesen distinto tipo de equipo de apoyo logístico para la ejecución de determinadas actividades contempladas en los proyectos, el PNUD se encargó de proporcionarles información sobre los presupuestos más bajos del equipo que mejor atendía a las necesidades particulares de cada actividad, a fin de aprovechar en la mayor medida posible, los recursos obtenidos para la realización de los proyectos.

El mejor ejemplo de esta asesoría fue la realizada en el proyecto “Estado de Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de México (1995-2000)”, en donde gracias a las gestiones llevadas a cabo por el PNUD, se logró comprar el mejor equipo de cómputo al precio más accesible del mercado, el cual sería indispensable para la recaudación y sistematización de los datos estadísticos de los índices socioeconómicos de los pueblos indígenas del país.

- Seguimiento y evaluación de los proyectos.

El PNUD, a través de los informes que elabora con base en el estudio y análisis de los informes trimestrales que realiza cada institución nacional, las reuniones tripartitas anuales, así como sus trabajos *in situ*, a través de sus oficiales responsables de los proyectos, redacta aproximadamente de manera semestral una carpeta sintética informativa referente a las principales características, objetivos, actividades, retrocesos y problemas que presenta cada proyecto del Ciclo en turno. Este Documento es de particular importancia ya que es el único de su tipo donde se recolecta la información más destacada acerca de la ejecución y evaluación de los proyectos; datos que sirven como sustento para reorientar objetivos, actividades, recursos financieros, etc., tanto durante su

ejecución como al término de Ciclo. Igualmente, este Informe es utilizado para preparar el Informe Final de Labores correspondiente al final del Ciclo.

3.3 El examen final del V Ciclo

3.3.1 Examen final de los proyectos de combate a la pobreza

Con base en las precisiones generales establecidas en el apartado anterior, se presentarán a continuación los elementos más representativos en torno a los problemas, retrocesos y logros de los proyectos de combate a la pobreza realizados en el seno del V Ciclo de colaboración entre México y el PNUD, contenidos en el Documento “Examen del V Ciclo,” realizado en 1997 por la SRE a través de la DGCTC conjuntamente con el PNUD, el cual evalúa los aspectos más considerables y relevantes generados durante su ejecución.

En primer lugar debe señalarse que este Informe destina únicamente dos cuartillas y media al análisis de los proyectos de combate a la pobreza en el V Ciclo, lo que se considera un espacio demasiado reducido para poder estar en capacidad de tener elementos necesarios para determinar su eficiencia, alcance, así como los errores cometidos que deberán ser enmendados en Ciclos sucesivos.

Dicho estudio inicia con el breve análisis correspondiente al proyecto “Programa de Cooperación Técnica Internacional en materia de Pobreza,” ejecutado por la SEDESOL, el cual señala que este proyecto “...alcanzó con *bastante éxito* su objetivo de crear y fortalecer el área de cooperación técnica internacional del PRONASOL de la SEDESOL”, sin presentar mayor información al respecto.

En cuanto al proyecto “Cooperación Técnica para OSINGS”, realizado por la SEDESOL, se menciona que “El proyecto es *atractivo* y sus logros principales son haberse constituido en un espacio de colaboración entre el Gobierno Mexicano y las ONG’s, no obstante se requiere de una evaluación profunda que permita la continuación del proyecto.”

En seguida, se inicia el análisis del proyecto “Pueblos Indígenas y Acciones Indigenistas en México”, ejecutado por el Instituto Nacional Indigenista (INI), en donde se señala que “Los

resultados del proyecto fueron *buenos* dada la calidad de sus productos, los cuales han proporcionado información que seguramente redundarán en una redefinición sustancial de las áreas de cobertura del INI y en la planificación de sus actividades y las de otros programas de gobierno.”

Respecto al proyecto “Desarrollo de la Mujer Indígena en Tancanhuitz, S.L.P.,” llevado a cabo por la Fundación *Shimhai A.C.* se menciona que éste “...ejemplifica aquellos proyectos que tuvieron problemas en su ejecución, debido básicamente a una *deficiente* elaboración del Documento de Proyecto.” Asimismo, señala que “este proyecto mostró deficiencias en la administración de los recursos conforme a los lineamientos y normativas establecidas por el PNUD, lo cual indica que el PNUD y la SRE-DGCTC deberán apoyar con mayor énfasis estas actividades a las asociaciones que se integren en la futura programación.”

En cuanto al proyecto realizado por el Instituto Nacional de Nutrición intitulado “Desarrollo de un Sistema Local de Salud, Alimentación y Medio Ambiente en una región de Extrema Pobreza del Estado de Chiapas”, se señala que “al contrario (del anterior proyecto) éste fue *bueno* y tiene claridad en sus propósitos.” Asimismo destaca que este proyecto “...innovador desde su planteamiento, puede constituirse en un modelo a seguir por otras instituciones.”

Respecto a los proyectos “Apoyo a Comunidades en Tres Municipios del Estado de Chiapas”, así como “Estado de Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas en México 1995-2000”, debe destacarse y subrayarse que éstos no se contemplan en el multicitado Documento de Examen del V Ciclo, debido posiblemente a que como ya se ha mencionado, ambos proyectos no fueron producto del proceso regular de Convocatoria y aceptación de las iniciativas. Sin embargo, a pesar de ello estos dos proyectos sí se encuentran registrados y analizados en documentos internos del V Ciclo de la DGCTC, así como del Documento ya señalado en varias ocasiones intitulado “Resumen del estado de avance de los proyectos del PNUD en México.”

De lo hasta aquí mencionado se puede establecer que el Informe del Examen Final del V Ciclo realizado entre la SRE-DGCTC y el PNUD en México, no presenta un análisis exhaustivo,

preciso, claro ni eficiente que proporcione los elementos necesarios para determinar la eficiencia o ineficacia de los distintos proyectos ejecutados en este Programa.

Ello se debe a la falta de parámetros previamente establecidos y acordados que establezcan los lineamientos básicos y generales que otorguen las bases necesarias para calificar la efectividad y/o el grado de alcance de los respectivos objetivos de cada proyecto.

3.3.2 Disposiciones generales referentes al examen final del V Ciclo

El Documento del examen final del V Ciclo también presenta algunas consideraciones generales en torno a los aspectos más relevantes de la operación de este Programa, cuyos elementos más representativos se tratarán a continuación.

En primer lugar, el Documento se refiere a la dispersión de los proyectos realizados en cada uno de los seis distintos Marcos Programáticos apuntados en su oportunidad. Al respecto, menciona que la diversidad de los temas en que los proyectos se ocupaban propició la falta de relación entre varios de ellos en temas comunes *"...lo que no permitió un impacto de gran envergadura."*

Este párrafo significa que muy buena parte de los proyectos conformantes de un mismo Marco Programático, no generaron resultados suficientes que se complementaran con los obtenidos de los otros del mismo Marco, por lo que no propiciaron efectos y logros unificados que representaran un logro considerable y sustancial en su respectivo sector.

Por otro lado, se destaca que el hecho de que se haya logrado una participación social más diversificada a través de la responsabilidad operativa de organizaciones de la sociedad civil (particularmente ONG's), representa un considerable avance en la inclusión de mayores actores de la cooperación entre México con el PNUD.

Cabe destacar que este hecho resulta de particular importancia, ya que impulsa el propósito de mejorar las estrategias para resolver problemas específicos a través de los mayor cantidad de actores relación directa con la temática a tratar.

El Documento señala también que la contribución de los costos compartidos por parte de las instituciones participantes, así como por otras instancias (nacionales o extranjeras) resultó un elemento de especial relevancia ya que la proporción con la CIP resultó del 85 por ciento^{173 174}.

Por último, el Documento señala que “prácticamente todos los proyectos se plantean como parte de los resultados el fortalecimiento de las capacidades de instituciones nacionales, bien sean universidades, dependencias gubernamentales u organizaciones sociales; esto en *alguna forma* se ha logrado.”

Como oportunamente se revisó, la Cooperación Técnica aportada por el PNUD contribuyó, desde distintas perspectivas y actividades, a incrementar la infraestructura y organización de cada una de las instituciones nacionales ejecutoras de los proyectos del V Ciclo, hecho que reforzó las bases estructurales de dichas instituciones, a fin de que éstas continúen realizando labores específicas que contribuyan al impulso del desarrollo nacional.

3.3.3 Cooperación Gobierno Mexicano - PNUD: ¿Continuidad del asistencialismo?

Con base en los elementos analizados a lo largo de este trabajo, se cuentan con los parámetros necesarios para estar en capacidad de determinar si las acciones de combate a la pobreza mediante el apoyo del PNUD en el V Ciclo resultaron en acciones de carácter asistencialista (es decir y como se puntualizó en el primer Capítulo, lejos de las características de la cooperación internacional para el desarrollo) ó si efectivamente fueron realizadas según los lineamientos practicados en el marco de la actual Cooperación Técnica Internacional.

Para llegar a ello, a continuación se analizarán las características más importantes de las modalidades practicadas por el PNUD en México en los proyectos de combate a la pobreza realizados durante el V Ciclo.

¹⁷³ Por ejemplo, la relación de costos compartidos con la CIP ejercidos durante el IV Ciclo fue del 30 por ciento. Asimismo, resulta interesante destacar que como resultado de la instrumentación del proyecto intitulado “Apoyo a la Observación Electoral”, la relación costos compartidos-CIP se eleva a 147 por ciento. *Ibid.* p. 23.

¹⁷⁴ Cabe destacar que dejando a un lado la contribución del proyecto señalado en la nota a pie anterior, los proyectos “Modernización del Sistema de Informática de la Cancillería”, “Programa de Cooperación Técnica Internacional en Materia de Pobreza” y “Cooperación Técnica para OSINGS”, aportaron por sí mismas el 80 por ciento de los costos

Como se señaló en su oportunidad, el proceso de determinación de las áreas temáticas en que la Cooperación Técnica ofertada por el PNUD deberían de ser ejecutadas, fue llevada a cabo por el Gobierno Mexicano, a través de sus respectivas instancias soberanas de identificación, selección y priorización. Posteriormente, y ante la similitud de las orientaciones programáticas que la Cooperación Técnica Internacional ofrecida por el Sistema de la Naciones Unidas debería seguir acordada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1989 (véase el apartado 3.1.1.3 “Prioridades Nacionales”), se establecieron los Marcos Programáticos que las iniciativas de proyectos deberían atender.

Luego entonces, debido a que el combate a la pobreza es un tema identificado por el Gobierno Mexicano como uno de especial interés en su política social y ya que las acciones internas han resultado insuficientes para atacarlo de manera efectiva y exitosa, este asunto fue incluido por el Gobierno Mexicano como uno de los principales temas a ser apoyados por el PNUD en el V Ciclo.

Ello quiere decir que los distintos Marcos Programáticos conformantes del V Ciclo (incluido lógicamente el de la Pobreza) fueron producto de una negociación previamente acordada y aceptada por el Gobierno Mexicano y por el PNUD, hecho por el cual se puede aseverar que dichos temas no resultaron ser una imposición establecida desde el extranjero, sino que más bien resultaron acordes a los lineamientos establecidos por el Gobierno Mexicano.

Como resultado de la Convocatoria a instituciones mexicanas para su participación en este Ciclo a través de proyectos específicos de desarrollo, la SRE a través de las DGCTC, fue la responsable de analizar y determinar cuáles proyectos serían apoyados por el PNUD; significando ello un ejercicio de determinación de carácter exclusivamente nacional y soberano.

La totalidad de los proyectos en ejecución en el marco del V Ciclo fueron llevados a cabo a través de las instituciones nacionales ejecutoras, siendo la DGCTC en nombre del Gobierno de México ante el PNUD la responsable de los proyectos, apareciendo como organismo de ejecución cuando una ONG era la encargada de la puesta en marcha de los mismos.

Esto significa que resultaron ser las entidades nacionales las encargadas de llevar a cabo los diversos proyectos, así como sus respectivas actividades, por lo que no se tuvo la necesidad de que en el contexto del V Programa, instancias extranjeras realizaran trabajos de desarrollo en nuestro país.

También es necesario señalar que los montos requeridos para el financiamiento de la totalidad de los proyectos que conformaron el V Ciclo (52) no fueron proveídos en su mayoría por las instituciones nacionales ejecutoras, ya que éstas aportaron la suma de 6,444,000 dólares (48.38 por ciento), mientras que el PNUD aportó la cantidad de 6,874,000 dólares (51.62 por ciento). Asimismo, y como se señaló en su oportunidad, en cuanto al Marco Programático de Pobreza y Población, las instituciones nacionales aportaron el 55 por ciento de los recursos con que se contó para financiar los siete proyectos¹⁷⁵.

Así en términos financieros, el PNUD aportó poco más de la mitad de los recursos empleados para sufragar el costo de los 52 proyectos ejecutados en el marco del V Ciclo, mientras que el porcentaje restante fue aportado por las instituciones nacionales ejecutoras u otras fuentes. Sin embargo, estos resultados no pueden ser utilizados para señalar que el PNUD fungió como un ente financiero de carácter paternalista en este Programa de colaboración, ya que como se señaló anteriormente, los costos compartidos aumentaron de manera muy aceptable respecto al Ciclo inmediato anterior.

En lo que toca a los servicios de asesoría aportados por el PNUD a las instituciones nacionales ejecutoras, puede decirse con toda certeza que éstas sirvieron para mejorar y reforzar a las actividades establecidas en los diversos proyectos ejecutados. Ello representa un ejercicio de complementareidad y reforzamiento de las capacidades de cada institución ejecutora, hechos que dieron como resultado una considerable e invaluable mejora en torno al funcionamiento y operación de las distintas actividades realizadas en el marco de los diferentes proyectos.

¹⁷⁵ El Examen Final del V Ciclo no cuenta con las cifras desglosadas de los montos financieros aportados por otras fuentes a las mexicanas para cofinanciar a los proyectos. *Ibid.* pp. 20-24.

Gracias al aprovechamiento de las capacidades estructurales nacionales, no se recurrió, como modalidad de cooperación técnica, a los servicios de expertos extranjeros que realizaran actividades de asesoramiento y/o capacitación a nacionales mexicanos en asuntos de carácter técnico y/o científico en los proyectos realizados en el V Ciclo. Ello resultó provechoso para México ya que fueron siempre consultores mexicanos los contratados para realizar actividades específicas en los distintos proyectos, hecho que benefició el empleo de nuestros conacionales y el aprovechamiento de las capacidades internas del país.

Un asunto de especial relevancia es que las acciones de Cooperación Técnica Internacional realizadas en México a través del PNUD, correspondieron al principio de la complementareidad respecto a las acciones nacionales para combatir el problema de la pobreza. Ello puede sustentarse mediante la comparación de los siguientes parámetros generales:

- a) Los recursos destinados a financiar los proyectos de combate a la pobreza en el V Ciclo, respecto a los montos de carácter federal orientados a combatir la pobreza en el ámbito nacional de 1992 a 1996.
- b) El número de proyectos realizados en este ámbito, respecto a las actividades realizadas a nivel federal.

Como ya se mencionó, los recursos totales del V Ciclo destinados a proyectos de combate a la pobreza fueron de 3,218,000 dólares (equivalentes a 919.428 millones de pesos antes de la devaluación de diciembre de 1995). Ahora bien, los recursos nacionales para combatir la pobreza en todo el país a través del PRONASOL de 1989 a 1994 como se señaló en el primer Capítulo, fueron del orden de los 51,818,693 pesos. Esto significa que en términos financieros, los proyectos de combate a la pobreza de ese Ciclo representaron apenas el 1.7 por ciento de lo invertido por el PRONASOL.

De ahí se puede aseverar que los proyectos de combate a la pobreza realizados en el marco del V Ciclo fueron complementarios a los gubernamentales, pero de manera *dimensionalmente desproporcionada*, por lo que comparativamente el nivel de impacto de las acciones de Cooperación Técnica Internacional resultó ser en realidad muy reducido (recuérdese que las

personas beneficiadas por proyectos de combate a la pobreza en ese Ciclo fueron 450,000 aproximadamente) si se considera el ya comentado gravísimo problema de aumento de la pobreza a escala nacional.

Por su parte, el seguimiento y la evaluación de los proyectos fueron realizados de manera conjunta entre la SRE, a través de la DGCTC y el PNUD. De esta forma, ambas instancias a través de los informes trimestrales, anuales, y mediante las reuniones tripartitas, establecieron parámetros para determinar la viabilidad de los proyectos durante su ejecución, así como en su oportunidad sus respectivas evaluaciones finales cuando éstas terminaron.

Por último, debe destacarse que el Gobierno Mexicano no depende de la Cooperación Técnica aportada por el PNUD ni de su respectivo financiamiento, para elaborar, ejecutar, evaluar ni reorientar sus programas de combate a la pobreza a escala nacional. Asimismo hay que señalar que las acciones de combate a la pobreza en el marco del V Ciclo en comparación con las ejecutadas por el Gobierno Federal y otras instancias privadas nacionales resultaron mucho muy reducidas.

De igual forma, se puede afirmar que las acciones de cooperación técnica entre el Gobierno de México y el PNUD son complementarias y refuerzan en un modesto grado a los esfuerzos nacionales de superación de este considerable problema multidimensional.

Por todo lo anterior, si se consideran los señalamientos referentes al asistencialismo (véase inciso 1.1.3 “La asistencia técnica internacional”) en donde se señaló que esa actividad se caracteriza por acciones de carácter paternalista por la parte donante, la cual genera una creciente dependencia técnica en sectores estratégicos entre país receptor, y si se contempla que la Cooperación Técnica Internacional puede ser entendida como la transferencia e impulso de conocimientos, habilidades y experiencias necesarias entre dos o más agentes de la sociedad internacional para contribuir a la consecución de objetivos específicos de interés mutuo, a fin de complementar o actualizar las capacidades internas ya sea de alguna de las partes o de las demás participantes (véase inciso 1.3.1 “Algunas definiciones”), entonces se puede afirmar que los proyectos en materia de pobreza realizados en el marco del V Ciclo Programático entre el

Gobierno Mexicano y el PNUD resultaron actividades correspondientes a diversas modalidades de la Cooperación Técnica Internacional, acordes a su práctica actual tanto a nivel nacional como internacional, por lo que no pueden ser enmarcadas en acciones de asistencia técnica internacional.

3.4 Perspectivas de la Cooperación Técnica Internacional entre México y el PNUD

3.4.1 La Nota Estratégica de País 1996: Un avance entre el Gobierno Mexicano y el Sistema de las Naciones Unidas en la cooperación internacional para el desarrollo

Como se ha mencionado en distintas ocasiones a lo largo de este trabajo, la cooperación internacional para el desarrollo es producto de una constante evolución la cual corresponde a las transformaciones de la sociedad mundial. En este sentido, tal recurso internacional, a fin de encontrar las vías más eficaces para promover una mayor coordinación y coparticipación entre sus agentes ejecutores, se caracteriza por buscar procedimientos para su gestión y ejecución que verdaderamente correspondan a las necesidades más apremiantes de los países cooperantes en un periodo determinado.

Esta necesidad de establecer mejores mecanismos de coordinación entre las Agencias Especializadas de la ONU y los países en donde éstas realizan labores de desarrollo a través de la cooperación internacional, ha sido una solicitud compartida por los miembros del Organismo, quienes a través de su Asamblea General (AGONU) han expuesto la necesidad de establecer compromisos claros y certeros para lograr este objetivo.

Al respecto, en diciembre de 1992, a través de la Resolución 47/199 de la AGONU referente a la revisión trienal de las actividades operacionales para el desarrollo a través de cooperación internacional, estipula en su noveno párrafo que cada Gobierno receptor de cooperación prepare, a partir de sus propios planes y prioridades nacionales, una Nota sobre la estrategia del país en cuanto a la cooperación con el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en donde se precisen las áreas en las que habrán de concentrar sus tareas las Agencias del Sistema para contribuir y reforzar de una mejor forma el desarrollo del país en cuestión.

Ante ello, el Gobierno de México, al no contar a la fecha con un Documento de este tipo, emprendió a través de la coordinación de la SRE un inédito proceso de estudios y consultas que sentaran las bases para la elaboración de un diagnóstico sintético de las áreas y su articulación en donde la cooperación internacional para el desarrollo reforzaría las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Para lograr estos propósitos, la Cancillería llevó a cabo diversas reuniones consultivas con 16 Dependencias del Ejecutivo, a fin de que la Nota incluyera información, conocimientos y experiencia proveniente de los distintos actores nacionales involucrados en la dinámica de la cooperación internacional.

De estas consultas resultó la Nota Estratégica de País (NEP), la cual fue presentada por el Gobierno de México a través de la SRE a las autoridades del SNU en México, el 13 de diciembre de 1996 (es decir al término del V Ciclo de colaboración con el PNUD).

Este Documento es importante ya que en su contenido se establecen elementos muy claros en torno a la concepción actual del Gobierno Mexicano respecto a los objetivos, orientaciones y áreas temáticas de la cooperación internacional para el desarrollo en el país.

Al respecto, la Nota señala acertadamente que la cooperación internacional para el desarrollo *"No es sólo una fuente de financiamiento complementario para el desarrollo, sino, sobre todo, es un valioso instrumento para adquirir conocimientos, tecnología e incluso acceso a mercados, contribuyendo a la construcción y fortalecimiento de las capacidades nacionales, a fin de que el progreso sea permanente, ambientalmente sano, socialmente equitativo y autosostenible."*

"Esto significa promover la política de superación de la pobreza con perspectiva de género, asegurar la igualdad de la mujer; propiciar la defensa y regeneración del medio ambiente buscando la sustentabilidad; fortalecer la participación social y al sector productivo."

Esta concepción de la cooperación internacional para el desarrollo resulta particularmente significativa ya que presenta una visión moderna, actual y acorde al contexto de la evolución a

nivel mundial de este recurso, por lo que supera en una significativa medida los rezagos conceptuales que sobre este tema se han suscitado, los cuales fueron ampliamente comentados en el primer Capítulo de este trabajo.

Posteriormente, la Nota presenta un breve diagnóstico respecto a condiciones generales de la economía nacional, aspectos sociales, así como de medio ambiente, a fin de ubicar las debilidades sobre las cuales habrá de concentrarse el esfuerzo nacional para superarlas.

Con base en el contexto nacional, la Nota Estratégica establece la orientación que deberá regir a la cooperación internacional, la cual -establece- deberá contribuir a dos objetivos esenciales:

“propiciar la igualdad de oportunidades para todos los hombres y mujeres mexicanos, y mejorar las condiciones de inserción del país a la economía internacional.”

Asimismo, establece que:

“En lo social, la experiencia en favor del desarrollo acumulada en las últimas décadas por la comunidad internacional hacen de la cooperación un instrumento eficaz en el combate a la pobreza. De ahí que el flujo de cooperación que México reciba debe enfocarse a promover la igualdad de oportunidades para todos los mexicanos, concentrándose en aquellos grupos y zonas que padezcan mayores desventajas económicas y sociales, enfatizando la importancia de la equidad de género.”

Como se demuestra con lo citado en líneas anteriores, el Gobierno Mexicano señala que ante el considerable problema de la pobreza a nivel nacional, el combate de este fenómeno con apoyo de la cooperación internacional ocupa un lugar muy importante, señalando que deberá atender a las personas con mayores retrasos e incapacidades para afrontar y superar dicha circunstancia.

Este Documento establece también que para cumplir con los objetivos señalados, la política de demanda de cooperación contempla las siguientes líneas de acción mediante la cooperación internacional:

a) La superación de la pobreza;

- b) El uso eficiente y ambientalmente adecuado de recursos;
- c) El impulso al nuevo Federalismo;
- d) El fomento al sector productivo.

Respecto al primero (tema de interés de este trabajo), se señala que “se propone que los flujos de cooperación internacional *refuercen* las acciones del gobierno, enfocándose en las siguientes áreas prioritarias:”

- a) Atención a grupos vulnerables (léanse indígenas, jornaleros agrícolas, niños, niñas y mujeres de zonas urbanas y rurales con mayores rezagos);
- b) Población (incidiendo en la relación entre pobreza y aumento demográfico);
- c) Fomento al empleo (mediante la creación de empleo productivo y microempresas);
- d) Evaluación (a través de esta actividad se buscará apoyar el desarrollo de metodologías de evaluación de las distintas acciones para combatir la pobreza, a fin de aprovechar en lo subsecuente las experiencias obtenidas en actividades anteriores).

Como puede apreciarse, la NEP es un instrumento novedoso, solicitado por el SNU a México, a fin de que las acciones de colaboración entre ambas partes sea orientada y llevada a cabo mediante acciones con mayor grado de coordinación e identificación de las áreas específicas que esta deberá atender.

Cabe señalar también que este Documento es fruto de la evolución de la práctica mexicana de la asistencia y después cooperación internacional realizada desde hace casi seis décadas, el cual proporcionará un mayor entendimiento tanto de los propósitos y responsabilidades de los entes participantes, así como de la orientación temática que está obligada a atender.

Por las razones señaladas se puede aseverar que la NEP es un avance en cuanto a los propósitos relacionados con las gestiones, la ejecución y la evaluación de la cooperación internacional para el desarrollo entre el Gobierno Mexicano y el SNU, por lo cual se está de acuerdo en cuanto a que

*"...la presentación de la NEP por parte de las autoridades mexicanas de la cooperación internacional constituye un logro significativo y un avance importante en la vinculación de la política exterior con los procesos internos de desarrollo"*¹⁷⁶.

Lo complejo será, claro está, hacer valer en proyectos concretos las disposiciones señaladas en el contenido de este Documento.

3.4.2 El VI Ciclo de Cooperación entre el Gobierno Mexicano y el PNUD y sus innovaciones

Al terminar el periodo del V Ciclo de Cooperación entre México y el PNUD a finales de 1996, se iniciaron los trabajos para la preparación del VI Ciclo que comprendería los años de 1997 al 2001.

Para ello, al igual que en los Ciclos anteriores, el Gobierno Mexicano preparó un Documento en el cual se presentan los lineamientos temáticos definidos, donde la Cooperación Técnica con el PNUD se debería orientar para dicho periodo.

Cabe destacar que este Documento, se realizó con base tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como de la Nota Estratégica de País de diciembre de 1996, analizada en el apartado anterior.

Para vislumbrar con mayor claridad este Documento, se señalarán a continuación en forma muy breve los principales elementos que lo conforman, haciendo énfasis en los elementos correspondientes a los resultados y experiencias generadas por la realización del V Ciclo.

En primer lugar, este Documento presenta un breve diagnóstico de la situación socioeconómica nacional a partir de 1995, en donde se señala la caída del PIB superior al 6 por ciento en 1995, la devaluación del más del 100 por ciento del peso mexicano, así como una inflación del 52 por ciento, entre otros parámetros estadísticos.

¹⁷⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, "Presentación de la Nota Estratégica de País", *Caudal. Boletín de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Ed. Nueva Epoca, México, núm. 26, noviembre-diciembre 1996,

Posteriormente se señala también que el objetivo central de la política económica mexicana para ese sexenio, consistiría en alcanzar un crecimiento sostenido de la producción y del empleo, así como orientar el gasto público a la inversión productiva y a los programas sociales.

Otro dato de relevancia que se cita en este escrito señala que a pesar de que México en 1996 ocupaba la categoría 48 en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, ubicándose entre los países de “alto desarrollo humano”, “se calcula que aproximadamente 40 millones de personas viven en situación de pobreza y cerca de 14 millones se ubican en pobreza extrema”¹⁷⁷.

Entre los asuntos correspondientes con los resultados y lecciones del V Ciclo se hace un resumen del Documento del Examen del V Ciclo revisado en este trabajo con anterioridad, sin embargo destaca el hecho del elevado número de proyectos, su tamaño reducido, así como la dispersión temática y geográfica, la falta de relación operativa entre ellos, el escaso involucramiento de gobiernos estatales y municipales” (aspecto cumplidamente analizado en el inciso 3.3.2 “Disposiciones generales referentes al examen final del V Ciclo”), entre otros.

Asimismo, cabe señalar que ante la reducción creciente de los recursos provenientes del PNUD durante los últimos Ciclos, así como de las experiencias generadas en el último de éstos, se recomienda en lo subsecuente “...aumentar la concentración sectorial y física de los proyectos, trabajando no sólo con dependencias federales, sino también con estatales y municipales y en un número limitado de sectores, a fin de potenciar el efecto multiplicador de los recursos. Con este propósito es necesaria promover el desarrollo de una política de cooperación integrada de manera transectorial y más dinámica.”

Como se muestra en este párrafo, es evidente que ante el término operativo de cada Ciclo, se busca presentar nuevas líneas de acción sustentadas en las experiencias generadas durante la instrumentación del Ciclo anterior, a fin de intentar mejorar en el mayor número de ámbitos posibles, tanto la planeación como la operación y (como posteriormente se verá) la evaluación de

p. 2.

¹⁷⁷ Documento.- Secretaría de Relaciones Exteriores, *PNUD: Marcos de Cooperación con los países y asuntos conexos. Primer Marco de Cooperación con México*, SRE, México, 1997, p. 2.

los proyectos conformantes del Programa vigente en cuestión; ello en el marco de la evolución de la Cooperación Técnica Internacional que se desarrolla en México.

Con base en lo anterior y en apego a la Nota Estratégica de País, se establecen a continuación las áreas temáticas en las que el PNUD participará en México a través de la Cooperación Técnica Internacional, las cuales son las siguientes:

- 1.- Programa de Apoyo a la lucha contra la pobreza;
- 2.- Programa de apoyo a la política de desarrollo ambiental;
- 3.- Programa de apoyo al proceso de descentralización en el marco del nuevo federalismo, y;
- 4.- Programa de apoyo al desarrollo y consolidación de la política mexicana de cooperación.

Respecto al tema de mayor interés para este trabajo, el primer Programa señala que la mejor forma de combatir la pobreza en el país consiste en el impulso al desarrollo del sector productivo, el cual -señala- es el principal generador de riqueza y bienestar para la mayor parte de la población. De ahí que el VI Ciclo procurará realizar proyectos concretos que apoyen a las micro y pequeñas empresas, especialmente a aquellas conformadas en y para las comunidades indígenas.

Por esta razón, el Programa de apoyo a la lucha contra la pobreza del VI Ciclo contempla el impulso de distintas actividades tales como el fomento a la integración de cadenas productivas, el impulso a la asociación de la micro y pequeña industria, el apoyo a los sistemas de información sobre población indígena, el fortalecimiento de las instituciones indigenistas gubernamentales, así como los proyectos productivos con comunidades indígenas.

De esta forma se busca que a partir de acciones con mayor orientación y precisión temática se logren resultados de mayor tangibilidad y peso que en el Ciclo anterior.

Un elemento muy importante de este Documento es el que atiende la cuestión de la vigilancia y examen de los proyectos que se elaboren en el VI Programa.

Al respecto, se señala lo siguiente:

“Con el fin de poder *medir* el impacto del próximo marco de cooperación, se introducirá un sistema permanente de seguimiento y evaluación que incluya *indicadores* cualitativos y cuantitativos, a fin de analizar en qué medida contribuye el apoyo del PNUD al logro de los objetivos de las políticas nacionales, evaluar el grado de sustentabilidad de los programas y determinar su efecto multiplicador e impacto.”

En este contexto, se propone también la celebración de reuniones periódicas de evaluación, así como una revisión de carácter obligatorio en el curso del tercer año del Ciclo.

Como se señalará en las Conclusiones y Recomendaciones de este trabajo, estos señalamientos resultan especialmente oportunos y necesarios, ya que como se analizó en su momento, el “Examen de Evaluación del V Ciclo” dejó mucho que desear, ya que no se aprovechó la conclusión de los proyectos ni los informes finales de cada institución nacional ejecutora para elaborar un análisis de diagnóstico serio que definiera los aciertos y errores de los resultados de la colaboración instrumentada.

Por su parte, el monto destinado a México a través de la CIP para el VI Ciclo de cooperación fue de 4.2 millones de dólares, con una participación estimada de costos compartidos por parte de instancias nacionales por la suma de 13 millones de dólares¹⁷⁸.

Finalmente, este Documento señala que debido a que los recursos económicos del PNUD destinados a México son cada vez más limitados, resulta de especial importancia buscar otras fuentes de financiamiento de costos compartidos, tales como las provenientes del sector privado, ONG's y otras fuentes de financiamiento a nivel bilateral y multilateral.

Otro avance importante en la gestión de la Cooperación Técnica entre México y el PNUD es la elaboración del “Manual para la Gestión de Proyectos de Ejecución Nacional” de agosto de 1997, el cual supera al elaborado en mayo de ese mismo año. Este Manual, preparado de manera conjunta por personal de la DGCTC y del Centro de Capacitación de las Naciones Unidas

¹⁷⁸ Cabe destacar que este monto programado asciende a 34.071 millones de dólares, gracias a las aportaciones de los Fondos para el Desarrollo Sostenible, así como los Fondos Fiduciarios y de otro tipo. Secretaría de Relaciones

(CECNU), es el Documento más acabado en donde se señala de manera precisa y sistemática los distintos procesos que las instituciones nacionales ejecutoras de proyectos apoyados por el PNUD deben de presentar, tanto para incrementar la calidad de los documentos de los proyectos, como para contar con los lineamientos necesarios que el PNUD solicita con el propósito de que éstos sean considerados y apoyados por el Programa.

Con el advenimiento del VI Ciclo y con base en las experiencias y resultados obtenidos mediante la realización del Programa anterior y en el ánimo de perfeccionar los mecanismos de gestión y realización de los proyectos enmarcados en el VI Ciclo, la DGCTC junto con el PNUD han convenido varias modificaciones en torno a la ejecución de este Ciclo entre las cuales se encuentran las siguientes:

La DGCTC decidió no presentar una Convocatoria abierta a instituciones mexicanas para que participaran en el VI Ciclo. Por ello, el procedimiento de invitación a entes nacionales gubernamentales y no gubernamentales a presentar propuestas de proyectos se realizó mediante invitación directa únicamente a aquellas instancias que la DGCTC consideraba en capacidad de presentar iniciativas viables. Ello se explica porque como respuesta a la Convocatoria del V Ciclo, esta Dirección General recibió cientos de propuestas, las cuales tuvieron que ser analizadas tanto por funcionarios de esa Unidad Administrativa, como por expertos nacionales, lo que provocó un serio desgaste por parte de ambas instancias, así como una considerable dispersión de temas y sectores de los proyectos aprobados, a los que ya se ha hecho oportuna referencia en líneas anteriores.

También debe mencionarse que se encuentra muy próxima la posibilidad de que las cuentas del financiamiento proporcionado por la institución nacional ejecutora, las provenientes del PNUD, así como por otras fuentes, sean depositadas en moneda nacional en bancos en territorio nacional. Este es un avance importante ya que como se mencionó en su oportunidad, dichas cuentas han sido depositadas en dólares en un Banco estadounidenses, con una tasa de interés menor a la que se ofrece en México.

En cuanto a las condiciones de costos compartidos que regulan al VI Ciclo de Programación, se debe mencionar que a diferencia del V Ciclo en que la institución nacional ejecutora se comprometió a aportar al menos el 50 por ciento de los gastos, ahora la institución nacional se debe comprometer a solventar al menos el 75 por ciento del costo del proyecto, mientras que el restante es cubierto por el PNUD y/ o por otra institución.

Esto se debe a que la tendencia a la baja de los montos financieros aportados por el PNUD para cofinanciar el Programa de cada Ciclo volvió a presentarse para el VI Ciclo (por ejemplo, para el V Ciclo el PNUD aportó 6.874 millones de dólares, mientras que para el VI el monto fue de 4.2 millones, es decir una reducción del 39 por ciento).

Con lo hasta aquí señalado, en este Capítulo se ha presentado un esbozo general y un análisis de los diferentes elementos que conformaron los preparativos, la ejecución y las respectivas evaluaciones de los diferentes proyectos de combate a la pobreza en el marco del V Ciclo de Programación México - PNUD. Ello, a fin de contar con los elementos necesarios para fundamentar una serie de conclusiones y recomendaciones personales, las cuales integran los diversos aspectos tratados en este trabajo.

Conclusiones y Recomendaciones

La cooperación internacional para el desarrollo es un instrumento de la sociedad mundial que busca la obtención de beneficios compartidos a través del trabajo conjunto, concertado y coordinado entre las partes participantes. Dependiendo de los objetivos a lograrse, así como de las respectivas capacidades financieras disponibles entre las partes, y a través de sus diversos tipos, modalidades, actores y orígenes, este mecanismo internacional atiende áreas específicas del desarrollo nacional en distintos países.

La práctica de este instrumento no ha sido constante ni permanente a través del tiempo. Por el contrario, su instrumentación, orientaciones, modalidades, propósitos y objetivos se han ido transformando dependiendo del determinado contexto histórico internacional.

El primer antecedente de la cooperación internacional para el desarrollo consistió en la ayuda internacional, la cual se sustentó en el otorgamiento de determinados *recursos financieros y/o bienes materiales* de primera necesidad hacia grupos poblacionales que no contaban con los medios necesarios para tener una vida digna debido a conflictos armados y/o desastres naturales, teniendo ésta un carácter humanitario. Dicha actividad registra su primer antecedente relevante en la ayuda financiera estadounidense a Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial en 1947, conocida como el Plan Marshall.

Con el nacimiento de la ONU en 1945, su Asamblea General a través del Consejo Económico y Social, se aprobó en 1948 la Resolución 200 (III), la cual establecía la obligación de los Organismos Especializados de prestar asistencia técnica a los países subdesarrollados que así lo solicitasen.

Esta asistencia consistiría entonces en *servicios de asesoría* proporcionados por expertos de países desarrollados que actuarían en los países solicitantes, así como en la *capacitación* de especialistas de los países del Sur en las naciones desarrolladas, a fin de promover una especialización técnica en áreas específicas del desarrollo nacional.

Sin embargo, en el contexto de la guerra fría, la ayuda y la asistencia técnica internacionales fueron ofertadas principalmente a nivel bilateral, generalmente con matices asistencialistas ya que el país oferente se encargaba de otorgar estos instrumentos en sectores estratégicos de los Estados subdesarrollados (las cuales eran frecuentemente sus excolonias ó áreas de influencia), por lo que se fomentaba una dependencia de carácter técnico y profesional en detrimento del impulso de sus respectivas soberanías, seguridad y desarrollo nacionales.

Dicha situación fue generándose también debido a que esta asistencia se caracterizó por una considerable desproporción en cuanto a los compromisos asignados por el oferente y el receptor, mismos que descansaban de manera prácticamente total en el donante, el cual asumía un papel preponderante en estas actividades, convirtiéndose virtualmente en el único actor que decidía las áreas que se atenderían, la duración de las actividades a ejecutarse, el personal contratado, etc. De esta forma, el país receptor asumía un papel pasivo durante el transcurso de esta actividad.

En el ámbito multilateral, la asistencia técnica otorgada a través del Sistema de las Naciones Unidas desafortunadamente no logró escapar del carácter vertical (oferente-donante) ya que el Organismo Especializado en cuestión por lo general se encargaba de planear, ejecutar y evaluar acciones en los países desarrollados con muy poca participación de las naciones receptoras.

Conforme las naciones subdesarrolladas fueron percatándose de esta desigual relación, comenzaron a buscar los medios necesarios para impulsar su participación cada vez más decidida en las actividades de asistencia técnica internacional que recibían, a fin de que ésta atendiera de manera más efectiva y coordinada a los sectores que las propias naciones receptoras determinaran como prioritarias en sus respectivos desarrollos nacionales.

De esta forma, a principios de la década de los sesenta, en el marco de la Primera Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se llevaron a cabo las primeras Conferencias de carácter global en donde se trataban distintos aspectos del desarrollo mundial de interés global tales como las de población, industria, trabajo, hábitat, entre muchos otros.

Lo más relevante de estas Conferencias fue que a partir del aumento de problemas de carácter global, la sociedad internacional entera (léase países desarrollados, así como los menos adelantados) buscaría de manera conjunta y en forma cada vez más concertada, las vías más eficientes para enfrentarlos con mayor eficiencia.

Desde mediados de la década de los setenta la relación entre oferente y receptor de la entonces asistencia, ante el mayor compromiso participativo de las naciones en desarrollo que buscaban apoyo técnico del exterior, comenzaría gradualmente a transformarse de manera más sensible; pero ahora buscando que se aplicase exclusivamente en ámbitos selectos elegidos por ellos mismos y exclusivamente de carácter complementario a sus respectivos esfuerzos de desarrollo nacional¹⁷⁸.

Esta transformación gradual de la asistencia por el de la cooperación se generó también en parte a la novedosa apreciación del desarrollo como un objetivo complejo, estructural y multidimensional, el cual no se obtiene a través del crecimiento económico *per se*.

Asimismo, es imperioso destacar que este nuevo instrumento buscaría impulsar y complementar el desarrollo de los países en áreas específicas y determinadas a través de sus respectivas instancias soberanas, bajo el principio de que problemas de carácter local, regional y global deben ser enfrentados de manera solidaria y participativa por la sociedad internacional.

De ahí que a finales de la década de los setenta, el concepto de asistencia comenzara a ser superado por el de cooperación, el cual supone *coparticipación*, *corresponsabilidad* y *cofinanciamiento* más *equitativo* y *comprometido* entre las partes participantes de la colaboración.

Por ello, se puede afirmar que la cooperación internacional para el desarrollo, así como sus diferentes tipos y modalidades son fruto de la constante evolución de la sociedad internacional, ya que esta se adecua al contexto histórico en que se desarrollan e interaccionan dichos actores.

¹⁷⁸ Ello depende del nivel de desarrollo relativo de cada Estado, así como de sus respectivas capacidades estructurales para definir las áreas en donde recibirá cooperación internacional, ya que aún hoy en día muchos países aún dependen de la cooperación internacional para promover su estabilidad y desarrollo (para conocer un ejemplo de esta circunstancia, véase la última referencia a pie de página de este trabajo).

Por su parte, ciertos elementos de probada eficacia de la ayuda y asistencia internacionales fueron retomados en el seno de la cooperación internacional para el desarrollo, a fin de ser utilizados con propósitos específicos para solventar determinadas necesidades (la primera con carácter humanitario y la segunda como determinadas actividades de asesoría practicadas en el seno de la Cooperación Técnica Internacional).

Debido a que la cooperación internacional para el desarrollo tiene el objetivo general de impulsar el desarrollo mundial desde muy variadas perspectivas, esta actividad se especializa en temáticas específicas, dependiendo los ámbitos que se quieran atender.

Uno de estos tipos es la Cooperación Técnica Internacional, la cual como ya se ha precisado, surge como producto de la evolución de la añeja práctica de la asistencia técnica internacional.

Este tipo de cooperación puede ser entendido como la transferencia e impulso de conocimientos, habilidades y experiencias necesarias entre dos o más agentes de la sociedad internacional, para contribuir a la obtención de objetivos específicos de interés mutuo, a fin de complementar o actualizar las capacidades internas ya sea de alguna de las partes o de las demás participantes.

México, como un país miembro de la sociedad internacional, recibió en una primera etapa (léase desde mediados de la década de los cuarenta hasta aproximadamente finales de la década de los sesenta) asistencia técnica internacional en forma bilateral y multilateral, siendo este recurso superado y renovado en forma gradual a partir de finales de la década de los setenta por la Cooperación Técnica Internacional.

Es en este primer contexto cuando la asistencia proveniente del entonces Fondo Especial de las Naciones Unidas ofertada al Gobierno de México es codificada en el un Acuerdo entre ambos actores en 1961, el cual se sustenta en la concepción de la etapa asistencialista de la colaboración internacional.

El PNUD, establecido en 1965, inicia sus trabajos formalmente en México a partir de ese año, conforme el marco jurídico arriba señalado.

A pesar de que este Acuerdo continúa en vigor, la colaboración entre el Gobierno Mexicano y el PNUD se ha llevado a cabo de manera simultánea y acorde a la referida evolución de la cooperación internacional para el desarrollo; es decir de la gradual transformación de la asistencia a la cooperación. Esto se sustenta en el hecho de que esta colaboración dejó de instrumentarse en el marco de las características de la asistencia de los cuarentas, cincuentas y finales de los sesentas, en las que los Organismos del Sistema de la ONU fungían como los principales actores, dictaminadores, financiadores y ejecutores de los proyectos de desarrollo de la época, para comenzar a ejecutar de manera cada vez más acabada, distintas modalidades actuales de la Cooperación Técnica Internacional que se practican en la actualidad a escala mundial.

Por ello, se considera de carácter prioritario e impostergable el hecho de que se aceleren las negociaciones iniciadas desde 1978 entre el Gobierno Mexicano a través de la SRE y el PNUD para aprobar el proyecto de Convenio Básico de Cooperación Técnica entre ambos actores, a fin de que el instrumento jurídico que regule dicha colaboración se encuentre acorde a la práctica de este recurso multilateral.

Asimismo, se considera necesario que el Acuerdo entre el Fondo Especial de las Naciones Unidas y el Gobierno de México, suscrito en 1961 -actualmente en vigor- al no ser incluido en la publicación de la Secretaría de Relaciones Exteriores intitulada "México: Relación de Tratados", la cual funge como el Documento oficial en donde se recopilan los instrumentos jurídicos vigentes signados por México con distintos actores del sistema internacional, sea registrado e inscrito en la citada Obra, debido a que este Acuerdo es el que regula en la actualidad la colaboración técnica entre el gobierno de México y el PNUD.

La cooperación entre el Gobierno de México y el PNUD se sustenta actualmente a través de los Ciclos de Colaboración, que son documentos quinquenales (desde 1972 hasta 1996 y a partir de esa fecha con posibilidad de que sean trienales, cuatrienales o quinquenales, dependiendo de los intereses de cada país), a través de los cuales el Gobierno Mexicano presenta las áreas temáticas que determina como prioritarias que serán apoyadas con Cooperación Técnica Internacional.

Para realizar este Documento correspondiente al V Ciclo (1992-1996), el Gobierno Mexicano, a través de sus mecanismos institucionales soberanos de priorización de las temáticas de interés nacional, analizó el contexto e interés nacionales, así como las capacidades y deficiencias internas para resolver determinados problemas que impedían un mayor desarrollo nacional.

En este contexto, ya que la pobreza en México y en el mundo es un problema económico-social de orígenes y proyecciones estructurales multidimensionales, el Gobierno de México, a través del PND 1989-1994 estableció entre sus objetivos y estrategias de desarrollo nacional una política social renovada la cual se sustentaría en el PRONASOL, Institución dependiente del Poder Ejecutivo que se encargaría de combatir la pobreza a nivel nacional.

Lamentablemente, el Plan nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND) no atendió correctamente en su plena dimensión ni valor a la cooperación internacional para el desarrollo (de hecho tampoco se refiere a la Cooperación Técnica Internacional), ya que únicamente contempla elementos de concertación política- económica en sus ámbitos regionales y globales.

De ahí que este Documento no estableciese un marco concreto y definido que sustentara y considerara en forma clara y precisa acciones específicas de combate a la pobreza mediante la Cooperación Técnica Internacional; hecho que parece extraño si se toma en cuenta que este asunto (el combate a la pobreza) fungió como un elemento central del PND y de la política social de aquel sexenio.

Sin embargo, el PND 1989-1994 dejó una idea vaga en cuanto a la instrumentación nacional de la cooperación internacional capaz de no inferir ni contradecir las acciones que desde hace décadas se realizan en el país en este tópico.

Por tal razón, se recomienda que el PND que se elabore para el periodo 2001-2006 establezca en forma sintética alguna alusión a los diferentes tipos de cooperación internacional para el desarrollo, haciendo énfasis en la necesidad de impulsar la Cooperación Técnica Internacional en torno al combate a la pobreza en el país, tanto en el ámbito bilateral como multilateral.

Con la suscripción de la Nota Estratégica de País de 1996, el Gobierno Mexicano cuenta ahora con una descripción más precisa y definida de los sectores prioritarios en que la Cooperación Técnica del Sistema de las Naciones Unidas deberá instrumentarse. Su utilización práctica fue puesta en marcha en la redacción del Documento del VI Ciclo apoyado por el PNUD (intitulado Primer Marco de Cooperación con México), lo que significó sin duda un avance en cuanto a la mejor delimitación de las áreas que requieren de apoyo internacional a través del citado Sistema.

A pesar de tal circunstancia, al tiempo de concluir este trabajo, no se ha precisado la vigencia de dicha Nota, por lo que se recomienda que su contenido sea revisado periódicamente, a fin de evaluar si ésta se adecua a las necesidades estructurales y coyunturales nacionales de los años venideros.

Asimismo, resulta necesario impulsar los esfuerzos concernientes a la creación y aprobación de una Ley Mexicana de Cooperación Internacional, en la cual se establezcan los lineamientos, las políticas, los objetivos, las disposiciones presupuestales y las estrategias nacionales que dicho instrumento deberá atender a nivel Federal.

En este trabajo se mencionó también que ante el incremento acelerado de la pobreza en México durante las últimas décadas, se denota una insuficiencia de las capacidades nacionales para combatir este fenómeno con mayor eficiencia. Asimismo, si se considera que la Cooperación Técnica Internacional es un instrumento utilizado para transferir e impulsar acciones que coadyuven a la resolución de problemáticas definidas a través de la colaboración externa; y si esta actividad es un recurso practicado en México a través del Sistema de las Naciones Unidas en lo general y con el PNUD en lo particular desde 1945 y 1964 respectivamente, entonces se cuenta con el marco necesario y suficiente para sustentar acciones de cooperación entre ambas instancias durante el periodo de 1992 a 1996.

Ahora bien, la manera en que se negocia, conforma y estructuran las acciones de Cooperación Técnica Internacional entre el Gobierno Mexicano y el PNUD, se llevan a cabo a través de los denominados Marcos Programáticos de los distintos Ciclos de Cooperación entre ambas instancias.

Para el Ciclo de Programación que nos ocupa (léase 1992-1996), se presentó un Documento que se conforma por una breve descripción de las tendencias y objetivos del Gobierno Federal a nivel nacional, así como del financiamiento que el PNUD aportaría como apoyo económico destinado a contribuir con el costo de la ejecución de los proyectos que se realizarían durante su instrumentación.

Sobre este último asunto, resulta importante resaltar que el financiamiento que el PNUD aporta a sus Programas llevados a cabo en México a través de la Cifra Indicativa de Planeación (CIP), se han visto ostensiblemente disminuidos desde los últimos tres Ciclos de Programación. Esta circunstancia es producto de dos diferentes cuestiones: La primera se enmarca en el desarrollo económico del país, el cual ha generado cifras macroeconómicas suficientes para que el PNUD no considere a México como un país prioritario de oferta de recursos que contribuyan a proyectos específicos de desarrollo (*sic*). La segunda se debe a la disminución de los montos reales del financiamiento internacional para el desarrollo a través de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) aportada principalmente por los países pertenecientes al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

Como se demuestra con el caso mexicano, la creciente reducción de la oferta de recursos económicos por parte de los principales donantes del CAD, ha afectado en gran medida al volumen de recaudación de recursos del PNUD, el cual se refleja en los montos que este Programa destinó para cofinanciar los distintos proyectos de desarrollo en los países donde labora. Asimismo, el crecimiento económico logrado por México hasta 1994, así como su ingreso a la OCDE, propició nuevos recortes de los montos de la CIP asignados al país para el V Ciclo de Programación. Todo ello en detrimento de los montos necesarios para cofinanciar proyectos específicos de desarrollo nacional.

Ante esta circunstancia, se recomienda que para hacer frente a la disminución de recursos de apoyo financiero para la ejecución de proyectos de desarrollo en México mediante la vía multilateral, el Gobierno Mexicano, así como las instituciones nacionales ejecutoras interesadas en realizar proyectos, soliciten y negocien la obtención de apoyo financiero a los países que más recursos destinan a la AOD a través de la cooperación triangular; ingresos externos que

complementarían los ofertados por el PNUD. De igual forma, resultaría muy provechoso que el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) a través de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), orientara a instituciones mexicanas interesadas a solicitar fuentes de cofinanciamiento para sus respectivos proyectos en las Agencias Internacionales de Cooperación, así como en el sector privado mexicano.

Por otro lado y como se señaló en su oportunidad, el país que recibe apoyo por parte de otro agente del sistema internacional para promover y complementar su desarrollo interno, debe establecer los sectores de desarrollo en donde las labores de cooperación serán implementadas.

Debido a ello, el Gobierno Mexicano, con base en lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND) estableció distintas áreas específicas prioritarias de desarrollo.

Por su parte, el PNUD, a través de sus respectivos canales, estableció los temas de interés global sobre los cuales reforzaría los esfuerzos internos de desarrollo en los países donde realiza actividades de Cooperación Técnica Internacional.

Luego entonces, ante la similitud y concordancia de los temas por parte de ambas instancias, se acordó a través del Documento del V Ciclo de Programación para México que los asuntos prioritarios, en que los proyectos ejecutados mediante Cooperación Técnica, fueran cuatro, encontrándose en primer lugar el referente a “Pobreza y Población.”

Por ello se puede decir que la Cooperación Técnica Internacional ofertada por el PNUD a nuestro país, atiende, se sustenta y se orienta en los lineamientos y áreas prioritarias que el Gobierno de México estableció a través de sus respectivos canales soberanos institucionales (léase PND), respetándose con ello los lineamientos actuales de la cooperación internacional para el desarrollo.

De ahí que, debido a que la pobreza en México es un tema fundamental tanto en la agenda nacional como internacional, se acordó apoyar mediante Cooperación Técnica Internacional a través del PNUD, a instituciones nacionales que presentaran proyectos viables de desarrollo que contemplaran como meta general y fundamental el combate a la pobreza entre la población de sus

respectivas zonas de influencia.

La práctica mexicana de la Cooperación Técnica Internacional ha sufrido transformaciones con el paso del tiempo, a fin de que ésta atienda de manera cada vez más precisa y adecuada a las necesidades específicas que se presentan con el paso del tiempo y/o en determinado contexto histórico.

Frente a esta circunstancia, así como conforme la iniciativa del PNUD referente a incluir un número mayor de actores sociales en el proceso de desarrollo nacional, se acordó de manera conjunta que a diferencia de Convocatorias para Ciclos anteriores, la del V Ciclo fuese en esta ocasión de carácter abierta a toda organización ya sea o no gubernamental, que estuviese interesada en instrumentar proyectos de cooperación orientados a las distintas áreas temáticas precisadas en su oportunidad, con el respaldo gubernamental y con el apoyo de la cooperación técnica ofrecida por el PNUD.

Este hecho es muy importante ya que representa una oportuna e inédita adecuación de la práctica mexicana de la cooperación internacional para el desarrollo a las nuevas modalidades que se instrumentan a escala mundial, dando acceso a una inclusión más abierta y participativa de la sociedad civil en los esfuerzos gubernamentales para encontrar las vías más promisorias del desarrollo nacional.

Sin embargo, debe señalarse que debido a la complejidad que conlleva enviar y analizar iniciativas de proyectos, la SRE-DGCTC no difundió la Convocatoria mediante comunicaciones directas a la inmensa mayoría de ONG's y sus respectivas redes que se especializan en labores de combate a la pobreza en el país mediante diversas perspectivas, por lo que muy probablemente instituciones con capacidad estructural para presentar proyectos viables de desarrollo no fueron enterados de la Convocatoria al V Ciclo.

Esta circunstancia se presentó probablemente por la inexperiencia del Gobierno Mexicano para comenzar a incluir la participación activa de estas organizaciones, por lo que se recomienda que la SRE-DGCTC se acerque a la SEDESOL a fin de que esta Secretaría la oriente respecto a las

diversas ONG's que trabajan en el ámbito señalado¹⁷⁹.

Por lo anterior, lo arriba señalado demuestra que el Gobierno de México, al comenzar a incluir nuevos actores en la cooperación técnica con el PNUD, abrió la oportunidad a una mayor cantidad de Instituciones nacionales a beneficiarse de las oportunidades que ofrece la Cooperación Técnica Internacional, significando esta apertura y diversificación un avance significativo en cuanto a la práctica mexicana de este valioso recurso internacional.

Posteriormente, cientos de solicitudes de propuestas de proyectos presentadas por instituciones gubernamentales y no gubernamentales fueron analizadas por funcionarios de la DGCTC y por reconocidos especialistas mexicanos a nombre del Gobierno Mexicano en las áreas correspondientes de la Convocatoria al V Ciclo, quienes se encargaron de determinar cuáles de estas propuestas serían apoyadas por el PNUD durante el V Ciclo de Cooperación.

Mediante este arduo procedimiento de selección, resultaron solamente cinco propuestas de proyectos de combate a la pobreza aceptados por las referidas autoridades mexicanas. Al respecto, cabe señalar que desafortunadamente no existe un parámetro preciso para establecer los lineamientos generales para regular la aprobación de las solicitudes recibidas que contribuya a la mejor selección de proyectos presentados, por lo que probablemente varias propuestas de proyectos que pudieron ser viables para su ejecución y apoyo, no fueron aprobadas por la DGCTC.

Asimismo, y para aprovechar al máximo los recursos obtenidos a través de las distintas fuentes financieras, sería conveniente que la DGCTC perfeccionase los procesos de selección de las instituciones que presentan propuestas de proyectos a concurso para los Ciclos venideros, ya que como se señaló, en el V Ciclo diversos proyectos (ninguno del sector pobreza) fueron cancelados debido a la incapacidad estructural y financiera de las instituciones nacionales ejecutoras, hecho que provocó que no fueran invertidos 1.792 millones de dólares de la CIP del PNUD para México

¹⁷⁹ La SEDESOL, a través del Instituto Nacional de Solidaridad, cuenta con un Catálogo de Redes Sociales en México, el cual contiene información sintetizada sobre las ONG's que conforman las más de 40 redes sociales que existen en el país. Para mayor información véase Documento.- Instituto Nacional de Solidaridad, *Catálogo de Redes Sociales*, INSOL, México, noviembre de 1998, pp. 56.

en dicho Ciclo.

Cabe recordar que el PNUD realizó un proceso “alternativo” de aprobación de propuestas extemporáneo a la Convocatoria de 1992, a través del cual fueron aceptados en el Programa del V Ciclo dos nuevos proyectos de combate a la pobreza.

Al respecto, resulta preocupante el hecho de que el proyecto “Apoyo a Comunidades en Tres Municipios de la Región de los Altos de Chiapas”, fuese aprobado unilateralmente por el PNUD a través de una convocatoria selectiva realizada por este Programa en junio de 1996, a fin de encontrar una propuesta de proyecto que fuese financiada por el Gobierno Suizo.

Este hecho no correspondió a los procedimientos regulares de selección de propuestas, ya que el Gobierno Mexicano no participó en la organización de dicho concurso, por lo que el PNUD se encargó de realizar esta selección por sí mismo, así como de inscribirlo en la lista de proyectos elaborados en el marco del V Ciclo.

En este sentido, se considera que si las autoridades mexicanas responsables contemplan provechosa la aceptación de nuevas propuestas de proyectos durante la realización del Ciclo en cuestión, sería particularmente necesario que en las subsecuentes Convocatorias a la participación de instituciones nacionales, se establezca claramente dicha posibilidad, así como las fechas tentativas y/o la información necesaria para que las distintas instituciones nacionales dispongan de la documentación requerida para, de considerarlo pertinente, envíen nuevas propuestas de proyectos en la temporalidad señalada para que sean evaluadas por las respectivas autoridades mexicanas. Este procedimiento coadyuvaría a la competencia justa e igualitaria entre instituciones postulantes de proyectos en beneficio de la población menos beneficiada.

Como producto de la Convocatoria y de los procesos extraordinarios de aprobación de propuestas, se aceptaron y llevaron a cabo un total de siete proyectos de combate a la pobreza instrumentados en el seno del V Ciclo de Cooperación Técnica con el PNUD.

Por otro lado, el apoyo financiero aportado por el PNUD para coadyuvar al financiamiento de estos proyectos fue de 1,160,000 dólares, mientras que las instituciones nacionales ejecutoras aportaron 1,770,000 dólares, y otras fuentes 287 mil dólares. Ello significa que las instituciones nacionales ejecutoras aportaron el 55 por ciento del total de los recursos asignados, el PNUD el 36 por ciento, y otras instancias el 9 por ciento restante.

Estas cifras demuestran que los proyectos de combate a la pobreza realizados mediante Cooperación Técnica y apoyo financiero del PNUD, en lo general correspondieron a las particularidades de la cooperación internacional para el desarrollo en lo que se refiere a la complementareidad equilibrada de costos de las acciones a realizarse en el marco programático que se trate.

Lamentablemente esta característica no se presentó en el proyecto “Apoyo a Comunidades en Tres Municipios de la Región de los Altos de Chiapas”, llevado a cabo por DESMI A.C, ya que como se señaló, el Gobierno Suizo a través del PNUD se encargó de asumir el costo del proyecto en su totalidad, por un monto de 55 mil dólares, significando ello más bien un actividad asistencialista de carácter financiero, contraria a los lineamientos actuales de la cooperación internacional para el desarrollo.

Por ello, será muy provechoso en el futuro que el Gobierno Mexicano decida en todo momento cual institución ejecutora nacional será la encargada de realizar proyectos específicos de desarrollo; ello mediante el concurso de oposición, así como de aprobación de la totalidad de los requisitos establecidos en la Convocatoria que se trate (y especialmente en lo relacionado al cofinanciamiento del proyecto).

Otro elemento relevante de carácter financiero es el relacionado a la distribución porcentual del total de la CIP asignada entre los cuatro sectores temáticos del V Ciclo.

El porcentaje de la CIP orientado al financiamiento de proyectos de Pobreza y Población fue de tan sólo el 16 por ciento (es decir 1.5 millones de dólares), significando ello la menor partida presupuestal de los cuatro sectores conformantes del V Ciclo de Programación.

Con base en esta circunstancia, se evidencia que el presupuesto asignado a este rubro no correspondió a las prioridades de desarrollo establecidas en el PND, el cual presuntamente cuenta con mayor prioridad y peso que el de los otros sectores.

Por ello es altamente recomendable y necesario que en los Ciclos de Programación posteriores, se acuerde elevar el porcentaje de la CIP al sector de la pobreza, a fin de que estos recursos reflejen en mayor medida las prioridades de la política social mexicana apoyada por la cooperación del PNUD. No sobra decir que la elevación de los recursos impulsaría la posibilidad de apoyar mayor cantidad de proyectos de combate a la pobreza en beneficio de la población inmersa en este complejo problema.

Por lo que toca a la naturaleza de los proyectos, se destacó que tres de los siete de éstos mantenían como objetivo fundamental reforzar las capacidades institucionales gubernamentales (de la SEDESOL y del INI), cuyos resultados no incidieron de manera directa en las condiciones de vida de los mexicanos en pobreza. De ahí que en el marco del V Ciclo únicamente 450,000 personas aproximadamente de alguna forma resultaron beneficiadas a través de las acciones realizadas por la aplicación de los proyectos y sus respectivas actividades productivas de fomento al desarrollo regional.

Como puede apreciarse, esta cifra es muy reducida si se compara con la capacidad gubernamental para atender a este grupo poblacional a través de sus diferentes programas sociales, así como respecto al volumen de mexicanos que viven inmersos en este fenómeno multidimensional.

Por ello, se puede constatar que las acciones de combate a la pobreza mediante Cooperación Técnica Internacional con el PNUD no han sido suficientes ni han generado la influencia necesaria para coadyuvar en forma complementaria, pero a la vez proporcional, sustantiva y acorde a los esfuerzos internos por combatir este fenómeno nacional.

De ahí que este recurso internacional deba ser contemplado como un medio coadyuvante, pero a la vez estratégico y relevante que pueda potenciar de manera más coordinada, sustentada, efectiva, amplia y exitosa los programas internos de combate a la pobreza en el país.

Otro hecho importante de señalar es que los proyectos realizados en el seno del V Ciclo de Programación, no fueron del todo registrados y monitoreados en forma precisa y sistematizada por parte de la SRE-DGCTC a lo largo del Ciclo señalado. Esto ha dado como resultado que esta Dependencia no haya contado en esa época con una base de datos que conformara de manera eficiente la información que se generó durante la ejecución de cada proyecto en el Ciclo señalado.

Por el contrario, el PNUD sí cuenta con una base de datos moderna y actualizada, la cual le permite disponer de una serie de documentos muy fidedignos y actualizados periódicamente a lo largo del desarrollo del Ciclo en cuestión. En estos registros se presentan los principales elementos informativos sobre los proyectos, tales como el título, fechas de inicio y de conclusión, objetivos, actividades, presupuestos, resultados, impacto, sostenibilidad, entre otros.

De ahí que sea muy recomendable que la SRE-DGCTC estructure una base de datos moderna y confiable y continuamente actualizada en la que se incorpore la información más importante y representativa tanto de los proyectos que se reciben durante las fases de las Convocatorias de cada tres años, así como de los proyectos aprobados y en ejecución. Esta actividad sería de una considerable utilidad ya que solamente de esta forma se podrá lograr un control, seguimiento y asesoramiento oportuno y eficiente de los proyectos que se realicen mediante la colaboración con el PNUD.

El Gobierno Mexicano a través de la DGCTC así como el PNUD realizaron una evaluación a mitad de Ciclo, cuyos resultados fueron establecidos en el Documento del Examen del V Ciclo.

Al respecto, es destacable que dicho Documento no cuenta con los elementos necesarios para analizar mediante parámetros previamente establecidos ni criterios homologados, el estado evolutivo ni los resultados generados de los proyectos del V Ciclo de Programación. Ante esta circunstancia, se recomienda que este complejo trabajo sea ejercido por el mismo grupo de expertos (léase consultores nacionales) y por el personal de la DGCTC que participarían en un más riguroso y profesional proceso de selección de propuestas de proyectos.

Cabe señalar que este trabajo sería altamente provechoso ya que se establecerían los parámetros necesarios y suficientes para evaluar las actividades realizadas con base en un análisis profesional de los informes finales, así como de las visitas que estos consultores realizarían *in situ* al lugar en que los proyectos fueron realizados. Solamente mediante este procedimiento, se contará con la información necesaria para estar en posibilidad de evaluar de manera más confiable y precisa el resultado de los proyectos realizados mediante Cooperación Técnica Internacional proporcionada por el PNUD.

Respecto a las modalidades de Cooperación Técnica Internacional que el PNUD prestó a las instituciones nacionales ejecutoras, se puede establecer con toda certidumbre que correspondieron en su cabalidad a las practicadas a escala mundial entre los miembros del sistema internacional que practican este recurso.

Este hecho es importante ya que sienta las bases suficientes para establecer que la colaboración entre México y el PNUD en cuanto a los proyectos de combate a la pobreza y del V Ciclo entero, no asumieron matices asistencialistas, ya que no se presentaron (con excepción -como ya se precisó- del proyecto "Apoyo a Tres Municipios de la Región de los Altos de Chiapas"), actividades de paternalismo financiero, lineamientos condicionantes y/o protagonizantes extranjeros que deberían atender los proyectos realizados.

Como se comentó, la Cooperación Técnica Internacional entre México y el PNUD que se practica en la actualidad es fruto de la evolución de este recurso generado tanto a nivel internacional como nacional.

Esto significa que dicha actividad se orienta cada vez más en modalidades de asesoría para reestructurar y mejorar los documentos de proyecto, así como para resolver problemas puntuales en torno a la ejecución de las actividades correspondientes; todo ello con el propósito y el lineamiento de fungir en todo momento como acciones *complementarias* que contribuyan al mejoramiento y perfeccionamiento de las labores y resultados contemplados en determinada área de acción.

Con base en tal circunstancia, se puede afirmar que con el paso del tiempo las modalidades de la Cooperación Técnica Internacional entre instituciones nacionales y el PNUD han atendido de manera cada vez más profesional y especializada a la obtención de objetivos concretos, así como a los procesos de apoyo para el mejoramiento de los proyectos, significando ello un ejemplo de la evolución, perfeccionamiento y afinación de esta actividad, en beneficio de la población a la que los proyectos son orientados.

Ahora bien, en lo que se refiere a los recursos económicos aportados tanto por el PNUD a través de la CIP, como por otras instituciones extranjeras para contribuir al financiamiento de los proyectos ejecutados, se debe subrayar y reiterar que esto no debe ser entendido como alguna modalidad de Cooperación Técnica Internacional, ya que estas acciones son exclusivamente apoyos financieros orientados al cofinanciamiento de los proyectos en ejecución.

Conforme lo mencionado en su oportunidad, la reducción de los montos del financiamiento internacional para el desarrollo tanto a escala bilateral como -sobre todo- a nivel multilateral, ha afectado ostensiblemente al financiamiento del costo de los Programas del PNUD llevados a cabo en México a través de los últimos Ciclos de cooperación. Esta circunstancia se vio reflejada en el monto aportado por el PNUD para los proyectos de combate a la pobreza, cuyo volumen resultó en realidad muy reducido respecto a las restantes cinco áreas que conformaban el V Ciclo.

Sin embargo, esta circunstancia en principio adversa en todo sentido para la promoción de la Cooperación Técnica Internacional en el país, presenta un hecho particular que ha resultado verdaderamente provechoso para el proceso evolutivo y de perfeccionamiento de las modalidades de este recurso multilateral. Esta consiste en el hecho de que ante la creciente disminución de los recursos provenientes del PNUD, el Gobierno Mexicano a través de la DGCTC ha promovido entre las instituciones nacionales ejecutoras, la difusión de la concepción actual de la Cooperación Técnica Internacional correspondiente a que esta actividad se especializa y orienta a los *servicios* de asesoramiento, asistencia preparatoria, apoyo en la selección más apropiada en la contratación de personal especializado, así como la orientación para la adquisición de equipo especializado que mejor atienda a las necesidades en cuestión (entre los principales) y no exclusivamente en el financiamiento *per se* aportado por la contraparte extranjera (en este caso el

PNUD).

Por dicha razón, se puede establecer que en buena medida, debido a la disminución de recursos provenientes de Agencias Internacionales, gobiernos extranjeros y miembros del Sistema de las Naciones Unidas, en México de manera gradual se ha impulsado y logrado de manera exitosa que la concepción actual y en su debida dimensión de la Cooperación Técnica Internacional, así como su específico campo de acción, sean difundidos, reconocidos, comprendidos y aprovechados por cada vez mayor número de instituciones nacionales tanto del sector privado como del público.

Esto a su vez ha promovido que las instituciones nacionales ejecutoras dejen de tener la falsa percepción de que la Cooperación Técnica Internacional es únicamente un mero y simple recurso para la obtención de fuentes de financiamiento externo con el propósito de costear en su totalidad, las actividades de su interés particular.

La circunstancia arriba descrita no desatiende el hecho de que a lo largo de la realización de este trabajo, se ha percibido que continua existiendo entre instituciones nacionales una considerable incomprensión y/o falta de conocimiento de los propósitos y beneficios que ofrece la práctica del recurso de la Cooperación Técnica Internacional para reforzar sus determinadas actividades de especialización que se encuentre inmersa en el impulso al desarrollo nacional.

Ello se debe a una preocupante falta de “cultura de la cooperación” entre instituciones tanto gubernamentales como las del sector privado, las cuales frecuentemente desconocen las actividades concretas en que esta cooperación se instrumenta, así como los beneficios potenciales que esta actividad podría generar en beneficio de sus respectivos trabajos.

Esta falta de cultura conlleva a que instituciones con capacidad estructural para presentar proyectos concretos de desarrollo a la consideración del Gobierno Mexicano para que sean apoyados por el PNUD, ante el desconocimiento de los beneficios que ofrece este recurso, no busquen participar en las Convocatorias correspondientes; ello en detrimento de la población que podría ser apoyada mediante proyectos específicos de desarrollo local.

Por ello se recomienda que el Gobierno Mexicano, a través del recién instaurado IMEXCI, promueva de manera coordinada y reforzada un acercamiento sistemático entre los sectores gubernamentales (en los ámbitos federal, estatal y municipal), académicos, empresariales y ONG's, a través de manuales, folletos, talleres, conferencias, simposia y demás publicaciones especializadas, entre otros, a fin de dar a conocer los propósitos, lineamientos, compromisos y beneficios de la Cooperación Técnica Internacional como agente coadyuvante de los esfuerzos que cada una de estas instituciones realizan, en beneficio del desarrollo nacional¹⁸⁰.

De esta forma, es muy probable que ante las Convocatorias que sean presentadas a futuro, la SRE-DGCTC reciba un mayor número de propuestas, de las cuales resulten aprobadas iniciativas de la más alta calidad y perspectiva de éxito.

De igual forma, resultaría muy provechoso para México que con el apoyo del IMEXCI se impulse la celebración de cursos, diplomados y estudios de especialización a nivel posgrado sobre los diferentes ámbitos de la cooperación internacional para el desarrollo. Ello debido a que esta actividad forma parte de manera cada vez más prominente en la agenda internacional para promover el desarrollo tanto a nivel local, regional, nacional, y mundial. Cabe destacar que en la actualidad el análisis académico sobre la cooperación internacional ha logrado gozar de una renovada dimensión e importancia en varios países del mundo, por lo que México, si practica este valioso recurso, y si necesita de manera cada vez más importante especialistas en la materia, debería impulsar con mayor vigor programas para su estudio.

Finalmente, se debe mencionar que el Gobierno Mexicano utiliza de manera efectiva el recurso de la Cooperación Técnica del PNUD para reforzar los esfuerzos nacionales de fomento al desarrollo en los ámbitos sectoriales que define a través de sus canales soberanos, por lo que a diferencia de otros países, no depende de esta colaboración para sustentar sus programas

¹⁸⁰ En la obra intitulada "Cooperación técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana", se presenta una serie de muy interesantes propuestas sobre la mayor participación de la sociedad civil en las actividades de cooperación técnica internacional. Véase Alfredo Pérez Bravo e Iván Sierra, *Cooperación técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*, Miguel Angel Porrúa- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, México, 1998, pp. 269.

nacionales de desarrollo¹⁸¹. Al respecto, las acciones de combate a la pobreza que fueron instrumentadas en este ámbito, resultaron en todo sentido ser de carácter complementario a los esfuerzos internos por combatir este fenómeno mediante variadas perspectivas e instituciones gubernamentales y privadas.

Sin embargo, y como se comentó oportunamente, las acciones y alcances realizados en este contexto en el seno del Programa del V Ciclo (1992-1996), resultaron ser muy reducidos en comparación a la dimensión del problema de la pobreza y de la supuesta prioridad establecida por el Gobierno Mexicano para combatirla.

Por ello, se propone que la DGCTC con carácter prioritario, dé a conocer, impulse, fomente, promueva, facilite, gestione, coordine, dé seguimiento, y evalúe, de manera cada vez más seria y profesional, las vías más eficientes y novedosas para realizar proyectos viables y exitosos de combate a la pobreza mediante Cooperación Técnica Internacional con el PNUD. Para lograrlo, será muy conveniente reforzar cuantitativamente y cualitativamente al personal que labora en la Dirección de Cooperación para Proyectos de Ejecución Nacional, así como en el resto de la DGCTC, a fin de que con mayores y mejores recursos humanos, se esté en capacidad de cumplir con mayor formalidad sus complejas responsabilidades.

Por último, no sobra mencionar que la experiencia obtenida a través de la ejecución de los distintos proyectos de combate a la pobreza desde diversas perspectivas durante el V Ciclo de Programación entre México y el PNUD, presenta una muy extensa e interesante gama de elementos propensos al análisis y a la reflexión. De ahí que el esfuerzo que en el futuro se realice en esta temática, tanto en el ámbito académico como en el profesional, contribuirá sin duda al mejor planteamiento, análisis, comprensión y obtención de conclusiones y recomendaciones que busquen impulsar el proceso evolutivo de la Cooperación Técnica Internacional; ello a fin de incrementar la eficiencia de las gestiones realizadas, así como de los resultados emanados que se realicen en los años venideros.

¹⁸¹ Por ejemplo, la inversión pública para financiar programas gubernamentales de desarrollo en Bolivia de 1990 a 1998 ha sido financiada en un 50 por ciento a través de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), lo que lo hace un país dependiente de dichas contribuciones para sustentar su desarrollo interno. Policy and Operations Evaluation Department - Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, *Bolivia. Evaluation of the Netherland's Development*

Solamente a través del esfuerzo que se realice en este extenso ámbito de acción, se estará en capacidad de sustentar e innovar novedosas modalidades y procedimientos que estimulen y mejoren dichas actividades, las cuales a su vez coadyuvarán en mayor medida a la urgente e impostergable tarea que tiene la nación mexicana entera por generar las condiciones necesarias para que millones de conacionales puedan gozar de condiciones dignas de vida, mismas que puedan ser aportadas a las generaciones venideras, ya que de ello dependerá el desarrollo humano de la población en el ámbito nacional y global.

BIBLIOGRAFIA

- Adams Paul, Willi, "Los Estados Unidos entre las dos guerras, 1919-1941", en *Los Estados Unidos de América*, Colección Historia Universal Siglo Veintiuno, Siglo Veintiuno Editores, México, vigésima edición, 1995, pp. 257-323.
- Agencia de Cooperación Internacional de Chile, *La Cooperación Triangular de Chile*, Santiago de Chile, 1998, 16 pp.
- Ayala Espino, José, *La Formación de la Economía Mixta Mexicana 1920-1982*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 248-283.
- Centro Cultural e Informativo del Japón en México, *Asistencia Oficial para el Desarrollo del Japón en México*, México, s/fecha, pp. 25.
- Comité de Ayuda al Desarrollo - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI*, DAC-OCDE, París, 1996, pp. 20.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, *CICR Informe de Actividad 1996*, CICR, Ginebra, 1997, pp. 352.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *Solidaridad a Debate*, El Nacional, México, 1991, pp. 227.
- Consejo Nacional de Población - Comisión Nacional del Agua, *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación*, CONAPO - CNA, México, 1993, pp. 167.
- Consultoría para el Desarrollo Social, *Directorio de Agencias Internacionales de Cooperación*, Santiago de Chile, 1991, pp. 143.
- Coordinación Nacional del Plan para Zonas Marginadas, *Serie Necesidades Esenciales en México: Alimentación, Educación, Vivienda, Salud y Geografía de la Marginación*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1982, pp. 234.
- De Silva, Leelananda, *Ayuda al Desarrollo. Datos y problemas*, Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo, Iepala Editorial, Madrid, 1985, pp. 151.
- Del Arenal, Celestino, *Introducción a las relaciones internacionales*, Ed. Rei, México, 1995, pp. 209-220.
- Ferrera Rodríguez, Juan Claudio, *La Economía Mundial y el Desarrollo*, Ed. Acentro, Madrid, 1997, p. 99.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Estado de la Población Mundial 1997*, FNUAP, s/l, 1997, p. 18.

- Fürer, Helmut, *A history of the Development Assistance Committee and the development cooperation directorate in dates, names and figures*, OCDE, Paris, 1996, pp. 27.
- Green, Rosario, "Las paradojas de un mundo en transición: cooperación y aislacionismo", en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Paradojas de un Mundo en Transición. Seminario Internacional*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1993, pp. 195-202.
- Hayter, Teresa, *Ayuda e Imperialismo*, Ed. Planeta, Barcelona, 1972, pp. 178.
- Heller, Hermann, "Esencia y estructura del Estado", en *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, Decimosegunda reimpresión, 1987, pp. 217-298.
- Hugon, Philippe, "Evaluation de la coopération entre pays à niveaux de developement inegal: aspects theoriques", en *L'évaluation de la coopération nord-sud*, Ed. Economica-Les presses de l'Université du Québec, Québec, 1976, pp. 75-106.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática - Sistema Interagencial de las Naciones Unidas, "La medición de la pobreza", en *Perfil Estadístico de la Población Mexicana: Una aproximación a las inequidades socioeconómicas, regionales y de género*, INEGI, México, 1995, pp. 145-166.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Niveles de Bienestar en México*, INEGI, México, 1994, pp. 189.
- Insulza, José Miguel, "Cooperación Internacional y Política Exterior", en Guillermo Ramírez (editor), *Cooperación Internacional: la experiencia chilena 1990-1991*, CINDA-PNUD, Santiago de Chile, 1992, pp. 1-14.
- Insulza, José Miguel, "La Cooperación Internacional en un mundo en transición", en García Marcelo (editor), *Más allá de las fronteras calidad y política de la cooperación internacional en Chile 1990-1994*, Corporación Cooperación Internacional, Santiago de Chile, 1989, pp. 12-26.
- Jantzen, Steven L., et al., *World History. Perspectives on the Past*, D.C. Heath and Company, United States of America, pp. 582-594.
- Kalinka Boltvinik, Julio, "Incidencia e Intensidad de la Pobreza en México", en *La Pobreza en México: Un Marco General para el análisis de los Efectos del Programa Nacional de Solidaridad. Informe Final*, INSOL, México, Marzo 1995, pp. 35-46.
- Kalinka Boltvinik, Julio, *Pobreza y Estratificación Social en México*, INEGI-Colmex, UNAM, México, 1995, p. 79.
- Krippendorff, Ekkehart, "Acerca del Estado en el sistema internacional", en *Las Relaciones Internacionales como Ciencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pp. 65-86.
- Laos Hernández, Enrique, *Crecimiento Económico y Pobreza en México: Una Agenda para la Investigación*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, UNAM, México, 1988, p. 146.

- Loaeza, Soledad (coordinadora), *La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual*, El Colegio de México, México, 1994, pp. 477.
- Love, Alexander, *Cooperación para el Desarrollo - Ayuda en Transición*, Ed. Mundi Prensas-OCDE, París, 1994, p. 14.
- Luchaire, François, *La Ayuda a los Países Subdesarrollados*, Ed. ¿qué sé?, Barcelona, 1967, pp. 123.
- Maddison, Angus, "Guerras, depresión y autarquía 1913-1950", en *La economía mundial en el siglo XX. Rendimiento y política en Asia, América, la URSS y los países de la OCDE*, Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea, México, 1992, pp. 65-84.
- Medina, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Alianza Editorial, Madrid, 1976, pp. 216..
- Mende, Tibor, *¿Ayuda o Recolonización?*, Ed. Siglo XXI, México, pp. 165..
- Montgomery D., John, *Foreign Aid in International Politics*, Prentice Hall INC. Englewood Cliffs, New Jersey, 1967, pp. 261..
- Murdoch, William, "Población y Pobreza", en *La Pobreza de las Naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 29-126.
- N. Cook, Arthur, *Africa Past and Present*, Littlefield, Adams & Co., Totowa New Jersey, 1969, 374 pp.
- OCDE-DAC, *Development Co-operation, DAC 1996 Report*, OCDE-DAC, France, 1997, p. 94.
- OCDE-DAC, *Development Co-operation, DAC 1997 Report*, OCDE-DAC, France, 1998, p. 101.
- ONU - CEPAL - INEGI, *Informe sobre la Magnitud de la Pobreza en México (1984-1992)*, INEGI, México, 1993, pp. 146.
- Opler Morris, Edward, *Problèmes Sociaux de l'Assistance Technique*, UNESCO, Amsterdam, 1954, pp. 80.
- Organización de Estados Americanos, *Carta de la Organización de los Estados Americanos Reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967 y por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985*, OEA, México, agosto, 1990, pp. 29.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe - Anexo II - Pobreza Rural*, FAO, Roma, 1988, pp.7-8.
- Organización de las Naciones Unidas, *Población y Desarrollo. Programa de Acción Adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994*, New York, 1994, pp. 118.

Organization for Economic Co-operation and Development, *Sharing New Approaches to Development Co-operation. A Forum for Dialogue Between Senior Officials of DAC Member Countries and Other Countries with Programmes of Co-operation, Mexico City, 19-21 January 1997*, OECD s/l, pp. 51.

Osmañczyk, Edmund, *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pp. 327.

Padilla, Moreno (coordinador), "Capítulo III Del Poder Ejecutivo", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Trillas, México, 1996, pp. 99-107.

Parker, R.A.C., *El Siglo XX-Europa 1918-1945*, Colección Historia Universal Siglo Veintiuno, Siglo Veintiuno Editores, México, 1978, pp. 1-33.

Perez Bravo, Alfredo y Sierra, Roberto, *Cooperación técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*, Miguel Angel Porrúa-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, México, 1998, pp. 269.

Pieck Gochicoa, Enrique y Aguado López, Eduardo, *Educación y Pobreza. De la desigualdad social a la igualdad*, El Colegio Mexiquense-UNICEF, México, 1995, pp. 52-58.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989, pp. 143.

Policy and Operations Evaluation Department - Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, *Bolivia. Evaluation of the Netherland's Development Programme with Bolivia. Summary Report 1998*, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 1998, Amsterdam, p. 1.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Desarrollo Humano Sostenible*, One United Plaza, UNDP, New York, septiembre de 1995, pp. 11.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Directrices para la aplicación de los nuevos arreglos para la programación del PNUD*, PNUD, Nueva York, 1995, pp. 37.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Erradicar la pobreza: marco general para la elaboración de estrategias nacionales*, PNUD, New York, octubre de 1995, pp. 69.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Hacia el Cambio PNUD: Informe Anual 1993*, UNDP, One United Nations Plaza, New York, 1994, pp. 33.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Anual del PNUD 1996/1997*, PNUD, One United Nations Plaza, New York, 1998, pp. 36.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Sobre Desarrollo Humano 1997*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1997, pp. 189.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Sobre Desarrollo Humano 1998*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1998, pp. 228
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Sobre Desarrollo Humano 1999*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1998, pp. 262
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *México - Cooperación para el Desarrollo Informe 1992*, PNUD, México, 1993, pp. 9-10.
- Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, España, 1992.
- Rice E., Andrew, "Building a Constituency for Development Co-operation: Some Reflections on the US Experience", en Colm, Foy and Helmich, Henny, *Public Support for International Development*, OECD, Paris, 1996, pp. 67-68.
- Santa Cruz, Hernán, *Cooperar o Perecer 1941-1960. El Dilema de la Comunidad Mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Tomo I, Buenos Aires, 1984, pp. 500.
- Santa Cruz, Hernán, *Cooperar o Perecer: El Dilema de la Comunidad Mundial. Luces, sombras y tormentas en los años maduros*, Grupo Editor Latinoamericano, Tomo II, Buenos Aires, 1988, pp. 452.
- Seara Vázquez, Modesto, *Tratado General de la Organización Internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 760-770.
- Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, decimoséptima edición, 1998, pp. 133-163 y p. 210.
- Secretaría de Desarrollo Social - Solidaridad, *Solidaridad; Seis Años de Trabajo*, SEDESOL-Solidaridad, México, 1994, pp. 273.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Solidaridad Solidarity in National Development. New relations between society and government*, SEDESOL-Solidaridad, México, 1993, pp. 236.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de Labores 1984-1985*, SRE, México, 1986, p.7.
- Secretaría de Relaciones Exteriores - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Objetivos, Prioridades y Estrategias de la Cooperación Técnica Internacional de México*, SRE-PNUD, México, 1988, pp. 83.
- Secretaría de Relaciones Exteriores - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Guía de Cooperación Técnica Internacional*, SRE, México, 1988, pp. 48-63.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 1993, México, 1993, p. 37.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 1998, México. 1998, pp. 12-37.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *México: Relación de Tratados*, SRE, México, 1998, pp. 584. Servicio de Información Pública, *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, Naciones Unidas, Nueva York, s/fecha, pp. 98.

Shields, James, *La Educación en el Desarrollo de la Comunidad. Su función en la Asistencia Técnica*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1967, pp. 15-36.

Sobrino, Jaime y Garrocho, Carlos, *Pobreza, Política Social y Participación Ciudadana*, El Colegio Mexiquense A.C., Secretaría de Desarrollo Social, México, 1995, pp. 12-40.

Tamames, Ramón, *Estructura económica internacional*, Alianza Editorial, España, decimoctava edición, 1995, pp. 47-117.

Treviño Palacios, Jorge, *Tratados: Legislación y Práctica en México*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1982, pp. 93.

United Nations Conference on Trade and Development, *Globalization and Liberalization - Development in the face of two powerful currents Report of the Secretary-General of UNCTAD to the ninth session on the Conference*, United Nations, New York and Geneva, 1996, p. 30.

United Nations Development Programme, *Building a New UNDP-UNDP 1994/1995. Annual Report*, UNDP, One United Nations Plaza, New York, 1996, pp. 40.

United Nations, *A study of the capacity of the United Nations Development System. (Jackson Report)*, volume I and II, Geneva, 1969, pp. 286.

United Nations, *World Summit for Social Development 6-12 March 1996 The Copenhagen Declaration*, United Nations, New York, 1995, pp. 210.

Velez, Félix (compilador), *La Pobreza en México. Causas y Políticas para Combatirla*, Instituto Tecnológico Autónomo de México - Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 185-299.

World Summit for Social Development, *The Copenhagen Declaration and Programme Action*. United Nations Department of Public Information, New York, 1995, pp. 37.

HEMEROGRAFIA

Amador González, Roberto, "BM: México, entre 12 países donde viven 80% de los pobres", en *La Jornada* México D.F., a 12 de julio de 1998. p. 1 y 8.

Australian Agency for International Development - AusAID, en *Focus* Canberra, March 1998, pp. 22.

Carrollo, Pablo César, “Difieren Cifras de Pobreza”, en Reforma México D.F., a 14 de julio de 1998, p. 2A.

Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, “1996, Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza”, en Naciones Unidas México. Boletín Mensual Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, México, Enero 10, 1996, pp. 1, 8 y 9.

Córdova Acosta, Carlos y Pérez, Mónica, “Ni Sedesol ni los gobiernos estatales tienen acceso a las cifras oficiales de la pobreza”, en Proceso No. 1134, México D.F., a 26 de julio de 1998, México, p. 6.

Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1996 Año internacional para la erradicación de la pobreza. Primer decenio para la erradicación de la pobreza 1997-2000 Nueva York, abril, 1996, pp. 72.

González Amador, Roberto, “El aumento a la pobreza en México anuló esfuerzos de 10 años”, en La Jornada México D.F., a 5 de octubre de 1998, p. 16.

Iglesia-Carruncho, Manuel, “La Cooperación al desarrollo deseable en el año 2000”, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación Madrid, Número 0, Primavera 1997, pp. 21.

Lozoya, Jorge Alberto, “México y la cooperación internacional”, en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Revista Mexicana de Política Exterior Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos/Ed. Nueva Epoca, México, No. 44, otoño-invierno 1993-1994, pp. 119-142.

Pérez Bravo, Alfredo y Sierra, Roberto Iván, “Vertientes de la cooperación técnica y científica: la práctica mexicana”, en Relaciones Internacionales México, FCPyS, No. 70, abril-junio de 1996, pp. 109-117.

Pérez Bravo, Alfredo y Sierra, Roberto Iván, “La cooperación internacional para el desarrollo: Nuevos actores y nuevas estrategias”, en Revista Mexicana de Política Exterior Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos/Ed. Nueva Epoca, No. 51 otoño-invierno, 1996-1997, pp. 183-184.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD Flash Semanario de noticias mundiales One United Nations Plaza, New York, Lunes 22 de septiembre de 1997, p. 1.

Pruneda Fabre, Luis, “Un cuarto de siglo de crisis económicas sexenales”, en El Financiero México D.F., a México D.F., a 26 de julio de 1998, p. 38.

Reyes, Jorge, “Destinan 8 mil millones para superar la pobreza”, en Reforma México D.F., a 3 de enero de 1997, p. 2A.

Secretaría de Desarrollo Social - Organización de Estados Americanos - Red Social América Latina y el Caribe, Una experiencia regional para la superación de la pobreza SEDESOL, México, 1998, pp. 35.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Caudal; Boletín de Cooperación Internacional para el Desarrollo SRE, México, no. 26 noviembre-diciembre 1996, p. 2.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Caudal; Boletín de Cooperación Internacional para el Desarrollo SRE, México, no. 35, mayo-junio 1998, p. 6.

United Nations Development Programm - Special Unit for Technical Cooperation Among Developing Countries (TCDC), "Towards a Strategic Approach to Regional Cooperation", en South-South Cooperation New York, Winter 1996, pp. 2-8 y 52-55.

DOCUMENTOS

Iturriaga, Renato, *En torno a la cooperación*, apuntes inéditos, versión I, Cuernavaca, Mor., Diciembre 1990, pp. 42.

Centro de Capacitación de las Naciones Unidas (CECNU), *Formulación y Gerencia de Proyectos*, CECNU, México, diciembre de 1997, pp. 67.

Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, *1996 Año Internacional para la erradicación de la pobreza. Primer decenio para la erradicación de la pobreza 1997-2000*, Nueva York, abril 1996, sin páginas.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto Secretaría General de Coordinación, Subsecretaría de Cooperación Internacional, *Cooperación Técnica Internacional Fuentes y mecanismos operativos*, Argentina, 1995, p. 5.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Documento de discusión acerca de la vinculación entre la Cooperación Económica y la Cooperación Técnica ente Países en Desarrollo. Simposio sobre el papel de la Cooperación Técnica entre países en Desarrollo como mecanismo de Apoyo a los procesos de descentralización de América Latina y el Caribe*, XII Reunión de Directores de Cooperación Técnica Internacional, Antigua, Guatemala, 19 al 22 de mayo de 1997 SP/RDCTI97/DT No. 5, pp. 11.

Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Apuntes para el curso de formación Diplomática; La Cooperación Técnica y Científica Internacional: Conceptos, Políticas y Resultados*, SRE-IMRED, México, 1994, p. 1.

Secretaría de Relaciones Exteriores-Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, *La cooperación técnica y científica internacional desde la perspectiva de la SRE*, SRE, México, s/fecha, p. 3.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *PNUD: Marco de Cooperación con los países y asuntos conexos. Primer Marco de Cooperación con México*, SRE, México, 1997, pp. 16.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Manual de Organización Dirección General de Cooperación Técnica y Científica*, SRE, México, 1997, pp. 15.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *México. Nota Estratégica de País*, SRE, México, diciembre de 1996, pp. 17.

WWW

<http://www.oecd.org/dac/htm/hdw.htm>.

<http://www.undp.org/info/discover/about/htm>.

<http://www.oecd.org/dac/htm/dcr97.htm>.