

2 ej.

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES.

PRINCIPALES IMPLICACIONES DE LA REFORMA DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (P.N.U.D.) EN SUS ACTIVIDADES EN MEXICO

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES  
P R E S E N T A :  
**CELESTE GABRIELA CEDILLO GONZALEZ**

ASESOR DE TESIS: DR. EDMUNDO HERNANDEZ-VELA SALGADO



MEXICO, D. F.

1999

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

28/10/98



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

*Dedicatoria:*

*A mis padres, por todo el amor que he recibido de ellos,  
Al profesor Edmundo Hernández-Vela, por el apoyo de siempre,  
A mi abuelita, por esos días de Universidad,  
A mis hermanos, tíos y primos, por su alegría,  
A Uli, por su cariño,  
Y a todas esas personas especiales, que me han hecho crecer.*

## Indice

	Pag.
Introducción	3
1. Evolución del enfoque del desarrollo dentro del contexto de las Naciones Unidas.	9
1.1. Conceptos y evolución histórica	
1.2. El Desarrollo Humano	
1.3. El Informe sobre el Desarrollo Humano y el Índice sobre Desarrollo Humano.	
2. La reforma del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	30
2.1. Evolución substantiva	
2.2. Evolución funcional	
3. Balance de las actividades del PNUD en México	52
3.1. El PNUD como donante 1965-1995, (Intermediación financiera y ejecución nacional)	
3.2. El PNUD como prestador de servicios (1996-a la fecha)	
3.2.1. Cofinanciamiento	
3.2.2. Asesoría en diseño y gerencia de proyectos	
3.2.3. Administración de recursos transparente y eficiente	
3.3. La Cooperación Técnica del PNUD en el contexto del Marco de Cooperación del País	
3.3.1. El Marco de Cooperación del País.	

3.3.2. El caso del programa de integración productiva como ejemplo  
demostrativo de este nuevo papel del PNUD.

Conclusiones	94
Bibliografía	99

## Introducción

Esta tesis tiene como propósito hacer un análisis del proceso de reforma del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco de la reforma del sistema de las Naciones Unidas. Para ello se tratarán de forma particularizada los elementos más representativos de dicho proceso en el caso mexicano recalcando la contribución que este programa ha tenido y tiene al desarrollo del país.

En la primera parte de la tesis se describe la evolución del tratamiento del fenómeno de desarrollo dentro del contexto de las Naciones Unidas.

El tema del desarrollo como tal ha tenido una evolución importante a través de la historia.

José Luis Bernal Rodríguez, en su ensayo titulado "La ONU y la promoción del desarrollo social"<sup>1</sup>, establece tres etapas en la evolución mundial por el desarrollo, que considero importante mencionar, como exposición marco sobre el tema del desarrollo para esta tesis:

La primera, se desarrolla durante los primeros 25 años de la creación de las Naciones Unidas es decir, de 1945 a 1970 aproximadamente: el tema del desarrollo no era muy reconocido, el mayor problema de los países subdesarrollados gira alrededor del tema de la descolonización.

En la segunda etapa, en los setenta, ya integrados los nuevos Estados nacionales, empiezan a adquirir mayor importancia los temas sobre el desarrollo y la cooperación internacional. Se va tomando conciencia de la importancia de

---

<sup>1</sup> IMRED, Las Naciones Unidas en su 50 aniversario, Revista Mexicana de Política Exterior, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, Número 47, verano 1995, pp. 192-207

problemas como los del desarrollo y de la necesidad de la cooperación internacional, para responder mejor a la creciente demanda de atenderlos debidamente. Así en el contexto del sistema de las Naciones Unidas surge la *iniciativa de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CONUCYD)* y las agencias especializadas como la ONUAA (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), la OIT (Organización Internacional del Trabajo), el FNUAP (Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población), la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura) entre otras que tratan las cuestiones económicas y de cooperación en foros internacionales.

La tercera etapa, la década de los años ochenta, fue la llamada "década perdida" en la medida en que en los países, particularmente de América Latina, se agudiza su estancamiento y atraso diferencial, se generalizan altas tasas de desempleo, se acentúa la pobreza y , en general, todos los grupos de países en vías de desarrollo pierden su fuerza y presencia en las conferencias y foros internacionales, siendo sus propuestas relegadas o bien ignoradas debido a su dispersión o a la pérdida de objetivos originales. Esto se debió a diferentes y variadas causas, siendo las más importantes ocasionadas por la estructura geopolítica bipolar que existía en ese momento y el condicionamiento de la ayuda económica a los países pobres a cambio de posiciones políticas. La etapa final de la Guerra Fría no resultó ser un escenario propicio para el progreso de los incipientes *grupos de países en vías de desarrollo*.

La década de los noventa se caracteriza por ser un período de grandes expectativas e incertidumbre. Problemas como la deuda externa, la falta de recursos para financiar el desarrollo, el deterioro de los términos de intercambio de productos básicos, de alimentación y nutrición, se vieron agravados en los países en vías de desarrollo.

Es en esta etapa cuando se busca armonizar políticas nacionales e impulsar nuevas formas de cooperación a través de foros internacionales, ya que se plantea dejar a un lado políticas asistencialistas y se insiste en la capacidad que tiene cada nación para la conducción de su propio desarrollo. Así se empieza a crear una conciencia colectiva sobre la importancia de este tema .

Asimismo, se aplican nuevos enfoques a los problemas mundiales y se ponen en práctica intentos por materializar los ideales del desarrollo a través de la celebración de diversas conferencias a nivel mundial, como por ejemplo: sobre la Infancia (1990), el Ambiente y el Desarrollo (1992), los Derechos Humanos (1994), el Desarrollo Social (1995) y la Mujer (1995), por mencionar algunas.

Temas como *el combate a la pobreza, el control del crecimiento demográfico, la protección al medio ambiente, el combate al narcotráfico, los derechos humanos, la salud, etc.* comienzan a ser tratados en foros internacionales y se fortalece, por consiguiente, la tendencia a dar un enfoque multilateral a su tratamiento. Se destaca la importancia de combatir no sólo el fenómeno mismo, sino sus causas, casi todas ellas asimilables a la falta de desarrollo, de oportunidades económicas, vivienda, salud, etc.

Comienza a ser notoria la necesidad de crear un programa de desarrollo multilateral. En el 48 período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se manifestó esta necesidad y con base en la resolución 47/181 se encargó al entonces Secretario General de la ONU, Boutros Boutros Ghali, la elaboración de un informe sobre un programa de desarrollo, teniendo plenamente en consideración los objetivos y acuerdos que la Asamblea General aprobó y una lista anotada de esferas y marcos substantivos que las Naciones Unidas deberían abordar en dicho programa. Este proceso culmina con la publicación en 1994 del documento titulado "*Un programa de desarrollo*", en el que se resalta la importancia del desarrollo como una sólida base para la paz.

En el capítulo II de este documento se hace mención a los factores que son indispensables para lograr el desarrollo

1. La paz como base fundamental del desarrollo
2. La economía como motor del progreso
3. El medio ambiente como base de la durabilidad
4. La justicia como pilar de la sociedad
5. La democracia como buen gobierno.

Como resulta evidente, todos estos puntos adquieren relevancia en la medida en que las Naciones Unidas oficializan las corrientes de opinión que se derivan de las conferencias internacionales y al nuevo contexto político internacional.

Asimismo, se observa en el documento la necesidad del mundo y del organismo por adaptarse a las nuevas teorías donde la presencia del Estado queda limitada frente a otros actores como la iniciativa privada y la sociedad civil, convirtiendo a ésta última en un agente que interviene únicamente en el establecimiento de los marcos reglamentarios que permitan un adecuado funcionamiento del mercado y cree un ambiente donde se desarrolle la empresa privada, aunque también se admite que el gobierno sigue siendo el responsable del desarrollo de su pueblo.

En este documento se ve claramente reflejado el nuevo papel que las Naciones Unidas deben llevar al cabo para la coordinación de los esfuerzos nacionales, regionales y mundiales.

En una segunda parte, la tesis analiza en forma particularizada el papel y la evolución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su conjunto, organismo que constituye el mayor programa financiero de cooperación técnica del sistema y se adecua a estas necesidades mediante nuevos términos, conceptos, políticas y estrategias, no sólo a nivel mundial

sino también en nuestro país. Se marca una evolución substantiva importante, que propone un nuevo paradigma de desarrollo humano alternativo al modelo clásico de desarrollo.

En la tercera parte se hace un balance histórico de las actividades del PNUD en *nuestro país* describiendo las diferentes etapas que el programa ha mostrado en su proceso de adaptación a las necesidades específicas de desarrollo del país.

El PNUD ha venido realizando actividades en nuestro país desde 1965 y ahora se encuentra en una fase de transformación que la convierte en una oficina pionera en términos de prestación de servicios de desarrollo y *asistencia técnica*, todo ello regido bajo el paradigma del desarrollo humano durable.

Este proceso de replanteamiento de sus funciones al servicio de los países en desarrollo se define por las siguientes etapas:

Primera. *La intermediación financiera*, en la cual el PNUD (donante), sobre la base de proyectos, otorga financiamiento a agencias especializadas para realizar proyectos de desarrollo.

Segunda. *La ejecución nacional*, que es la etapa donde se busca lograr armonizar políticas nacionales e impulsar nuevas formas de cooperación, dejando de pensar únicamente en políticas asistencialistas e insistiendo en la capacidad que tiene cada nación para la conducción de su propio desarrollo.

Tercera. *La prestación de servicios*, donde el PNUD ofrece capacidad propositiva en el *diseño de políticas y estrategias*, capacidad de ejecución técnica, administración de recursos de proyectos, acceso a asistencia técnica especializada de agencias y gerencia y diseño de proyectos.

En el ámbito de la *cooperación internacional* México es considerado como una nación de mayor desarrollo relativo, siendo de ingreso medio alto. La asistencia que el PNUD le presta es un ejemplo demostrativo de la capacidad de adaptación a las necesidades concretas de desarrollo de los países y de la prestación de servicios que aporten valor añadido a las políticas e iniciativas nacionales.

Si bien es cierto que la responsabilidad del desarrollo recae en los gobiernos, es indudable que el PNUD puede aportar valor añadido a dicho proceso. El gobierno mexicano tiene ante sí dos grandes retos: por una parte hacer frente a las necesidades de desarrollo humano y, por la otra, sentar las bases para lograr una participación competitiva en la economía mundial.

La colaboración entre México y el PNUD será de gran relevancia para fortalecer la capacidad nacional en torno a cuestiones de desarrollo incrementando el flujo de recursos y conocimientos y fortaleciendo la estructura técnica, científica y productiva del país

## 1. Evolución del enfoque del concepto de desarrollo dentro del contexto de las Naciones Unidas.

### 1.1 Conceptos y evolución histórica

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lanza en 1990 su concepto de *desarrollo humano* como piedra angular de su visión del desarrollo y como alternativa al modelo neoliberal imperante durante la década de los ochenta, especialmente en Estados Unidos y Gran Bretaña bajo los gobiernos de Reagan-Bush y Margaret Thatcher. El vehículo elegido para presentar esta visión fue el primer *Informe de Desarrollo Humano* de 1990, publicación anual que el PNUD ha venido editando desde entonces y que ofrece una clasificación del nivel de bienestar de los países partiendo de criterios adicionales al tradicional de renta per capita, como el nivel de educación, de esperanza de vida, de salud, etc.

De acuerdo a la definición del PNUD, el desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo; sin embargo, a todos los niveles de desarrollo, las tres esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles<sup>2</sup>.

Pero el *desarrollo humano* no termina allí. Otras oportunidades, altamente valoradas por muchas personas van desde la libertad política, económica y

---

<sup>2</sup> PNUD, Informe de desarrollo humano, Naciones Unidas, Nueva York, 1990. p 34

social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos.

Este concepto de *desarrollo humano* no es, sin embargo, patrimonio exclusivo del PNUD; ni tan siquiera novedoso. Es el resultado de la evolución histórica de una concepción sobre el ser humano y su bienestar que va más allá de los simples criterios económicos, que vuelve a cobrar actualidad frente a la concepción contemporánea dominante, y que asigna a variables, como el producto interior bruto per capita o la riqueza nacional, la explicación única y última del nivel de felicidad y bienestar de los países. Un elemento cultural se encuentra inmerso en esta nueva noción del desarrollo. El entonces Secretario de las Naciones Unidas en 1994, Javier Pérez de Cuellar, lo indica: " La cultura es la clave del desarrollo. Es también la dimensión ausente de lo que durante mucho tiempo fue el modelo dominante del desarrollo, dirigido únicamente hacia el crecimiento económico, el cual todo indica que ha fracasado . La paz y la democracia constituyen otro desafío mundial asociado al desarrollo humano . " <sup>3</sup>

La lucha histórica de la humanidad en pos de mejores condiciones de vida está plagada de ejemplos que demuestran que la búsqueda del bienestar rebasa la satisfacción de determinadas necesidades materiales. El humanismo del Renacimiento, la Revolución Francesa, la lucha contra el colonialismo, si bien tienen sin duda otras razones económicas, son también en mayor o menor medida el resultado de una lucha del individuo por alcanzar esferas mayores de libertad y oportunidades.

Afirmar que los defensores de criterios economicistas del desarrollo son indiferentes a la importancia de factores como la libertad, la salud o la educación en la plena realización de la vida humana sería injusto. Muy al contrario, todos

---

<sup>3</sup> Edmundo Hernández-Vela, Diccionario de Política Internacional, Editorial Porrúa, México, quinta edición, 1999, p. 275.

estos factores son asumidos casi universalmente como fundamentales para poder hablar de verdadero desarrollo. La discrepancia se encuentra más en los medios para alcanzar estas metas y en la forma de medir su logro que en una radical diferencia de concepto.

La doctrina neoliberal y mercantilista centra el desarrollo de las sociedades en variables macroeconómicas como las ya mencionadas del pib *per cápita*, y asumen casi automáticamente que una mejora substancial en estas variables se traducirá de inmediato en una mejora del resto de las condiciones de vida. Esta visión tiene una doble influencia a la hora de poner en práctica políticas públicas ya que por un lado, pone todo el énfasis en el crecimiento económico y, por otro, utiliza análisis cuantitativos a la hora de determinar el éxito o fracaso de sus políticas.

Frente a este modelo, la concepción del *desarrollo humano* defendida por el PNUD afirma que, si bien el crecimiento económico y la generación de riqueza son fundamentales a la hora de ampliar las opciones disponibles para los seres humanos, para desarrollarlas verdaderamente es necesario poner énfasis, no tanto en la generación de riqueza *per se* sino en el uso que se hace de ella. Un país que destina su excedente del crecimiento económico en armamento y otro que lo destine a educación pueden tener niveles de renta similares y, sin embargo, las consecuencias que esas decisiones sobre el uso de los recursos van a tener en el bienestar de las generaciones futuras son determinantes

El análisis estadístico que el PNUD lleva al cabo en sus diferentes informes de *desarrollo humano* insistentemente confirma la brecha que existe entre variables como el pib *per capita* y el nivel de bienestar social, visto desde la concepción del *desarrollo humano* defendida por este organismo. Así, países con rentas *per capita* muy similares presentan situaciones completamente diferentes cuando se analizan otros indicadores de bienestar. Ejemplo de estas discrepancias es la

comparación entre Grecia y Omán<sup>4</sup>, países que pese a tener niveles de renta per capita similares (11,256 y 10,078 dólares respectivamente), se encuentran a años luz en otros indicadores de desarrollo humano recopilados por el PNUD.

Así, mientras Grecia tiene una esperanza de vida de 77.8 años, una tasa de alfabetización entre adultos de 96.7%, y una tasa de matriculación estudiantil de 82%, Omán presenta un nivel de esperanza de vida de 70 años, una tasa de alfabetización de 35% y una tasa de matriculación estudiantil de 60%. El caso de Omán es, sin duda, instructivo. Un país exportador de petróleo que destina una gran parte de los rendimientos que le produce este comercio a adquirir armamento avanzado en Occidente y en el que el nivel de renta *per cápita* está altamente distorsionado por cuestiones de distribución. Según el *Informe de desarrollo humano* del PNUD de 1990<sup>5</sup>, el centrarse exclusivamente en la riqueza para determinar el nivel de bienestar de una sociedad es erróneo por dos razones fundamentales:

1. Acumular riqueza no es necesario para hacer realidad algunas importantes opciones humanas. De hecho, los individuos y las sociedades eligen muchas opciones que no requieren absolutamente ninguna riqueza. Una sociedad no tiene que ser acaudalada para poder permitirse la democracia. Una familia no tiene que ser rica para respetar los derechos de todos y cada uno de sus miembros. Un país no tiene que ser opulento para tratar por igual al hombre y la mujer. Valiosas tradiciones sociales y culturales pueden mantenerse a todos los niveles de ingresos, y así ocurre. La riqueza de una cultura puede ser en gran medida independiente de la opulencia de la gente.

---

<sup>4</sup> PNUD, *Informe de desarrollo humano 1997*, Naciones Unidas, Nueva York, pp.162,163,164

<sup>5</sup> PNUD, *Informe de desarrollo humano 1990*, PNUD, Nueva York, p. 31

- 2 Las opciones humanas van mucho más allá del bienestar económico. Los seres humanos pueden desear ser ricos. Pero también pueden desear gozar de vidas largas y saludables, tener educación, participar libremente de la vida de su comunidad, respirar aire puro y gozar de los placeres simples de la vida en un medio físico limpio y valorar la paz mental dimanada de la seguridad en sus hogares, en sus empleos y en su sociedad.

El crecimiento económico, según el PNUD, es en definitiva una herramienta poderosa para erradicar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población, pero su búsqueda exclusiva y sistemática puede conducir también a situaciones en las que éste crecimiento no se traduce en lo absoluto en dichas mejoras. Ese crecimiento beneficia en muchos casos a los estratos de la sociedad más acomodados y difícilmente alcanzan a los estratos más desfavorecidos. Kenya, Brasil o Reino Unido, por citar tres ejemplos, son países en los que el crecimiento económico alcanzado en las tres últimas décadas no se ha traducido directamente en una mejora de las condiciones de vida de una parte importante de la población, aquella que ocupa el quinto con menores ingresos<sup>6</sup>. Este crecimiento no redistributivo afecta directamente a la cohesión de su estructura social, otro elemento importante si se quiere hablar de una mejora del bienestar de un país.

El Banco Mundial, principal institución en la canalización de recursos financieros para la cooperación al desarrollo comparte esta visión del desarrollo humano. Así, en sus programas de lucha contra la pobreza se "sustentan numerosas actividades que contribuyen a ampliar las oportunidades económicas para la población pobre, al desarrollar (a través de servicios de educación y salud y de servicios sociales básicos) el capital humano que ésta representa..."<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> PNUD, Informe de desarrollo humano 1997, PNUD, Nueva York, p 79

<sup>7</sup> BIRF; Informe Anual 1997, Banco Mundial, Washington, 1997, p 14

## 1 2. El Desarrollo Humano:

La definición de *desarrollo humano* promovida por el PNUD abarca dos vertientes; por un lado la formación y expansión de capacidades humanas, tales como la mejora de las condiciones de salud y de educación, entendido ésta como el mejoramiento de conocimientos y destrezas individuales; y por el otro, el uso que la gente hace de esas capacidades adquiridas, para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas.

De acuerdo con esta visión, el desarrollo humano no se alcanzaría plenamente si mejoraran única y exclusivamente las condiciones de ingreso económico de los individuos. El desarrollo humano busca en definitiva el consolidar la capacidad del individuo para aprovechar plenamente todas las esferas de expansión que le ofrece la vida, aumentando sus oportunidades, su capacidad de elección y de control sobre su propio proyecto vital<sup>8</sup>

Hoy la pregunta no es: ¿cuánto produce una sociedad? sino ¿cuál es su calidad de vida?<sup>9</sup>. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) determina que las respuestas deben encontrarse en cómo se distribuyen los beneficios del progreso y en cómo se provee a las necesidades fundamentales del hombre. Antes, la preocupación era de orden cuantitativo: índices de producción nacional. Hoy es del cualitativo: libertad, dignidad, salud, seguridad jurídica, equidad, confianza en el futuro, estabilidad económica, bienestar, cultura, ambiente sano, satisfacción en el trabajo, buen uso del tiempo libre, participación comunitaria, potenciación de la capacidad, cooperación e interacción de las personas, durabilidad del desarrollo y muchos valores más.

---

<sup>8</sup> PNUD, Informe de desarrollo humano 1990, p 34

<sup>9</sup> Rodrigo Borja "La gran preocupación de nuestro siglo", en Excelsior, Editorial, México, lunes 26 de mayo de 1997

Naciones Unidas, recogiendo las dudas y reclamaciones de un concepto más humano de desarrollo, propone una definición del mismo que se centra en beneficiar a las personas (con educación, salud, nutrición y bienestar); por las personas (participando en el planteamiento y aplicación de estrategias) y, para las personas (ofreciendo oportunidades y atendiendo las necesidades de todos). Esta forma de "medir" el desarrollo difiere mucho de otros enfoques convencionales sobre crecimiento económico, formación de capital humano, desarrollo de recursos humanos, bienestar humano. Así, las siguientes tres concepciones ponen su énfasis en aspectos diferentes de la personalidad humana

a) Las teorías acerca de la **formación de capital humano** y el desarrollo de los recursos humanos ven al hombre como un medio y no como un fin. Se concibe al individuo como un instrumento para fomentar la producción de bienes.

b) El enfoque de **bienestar social** considera a los seres humanos más como beneficiarios de las políticas de desarrollo que como participantes en el diseño y ejecución de las mismas. Se concibe al ser humano más como receptor que como actor de su propio desarrollo

c) El enfoque de **necesidades básicas** se concentra en proporcionar bienes y servicios, casi siempre de forma asistencial, a los grupos más desposeídos de una sociedad. Se centra en el suministro de estos bienes y servicios que, si bien garantizan la cobertura de una serie de necesidades básicas del individuo, no consideran áreas fundamentales del desarrollo de la personalidad.

Frente a estos enfoques, el desarrollo humano representa una visión más completa de la naturaleza humana, ya que intenta responder a cuestiones y demandas que emanan de su propia complejidad y diversidad. las diferencias culturales, ideológicas, económicas, políticas y sociales en la vida de los pueblos

de todo el mundo. Esta visión compagina la producción y distribución de artículos de consumo con la expansión y uso de las capacidades humanas.

Siguiendo esta línea, el concepto de desarrollo humano considera cuatro elementos principales.

- a) La **productividad**, entendida como la capacidad de los individuos para generarse una fuente de ingresos durables a través de la realización de un trabajo o actividad remunerada.
- b) La **equidad**, entendida como el acceso de los individuos a determinados beneficios en condiciones de igualdad de oportunidades, eliminando todas las barreras que lo obstaculizan
- c) La **durabilidad**, que significa no sólo asegurar las oportunidades para las generaciones actuales, sino también para las futuras, debiéndose reponer todas las formas de capital físico, humano y medioambiental.
- d) La **potenciación**, termino novedoso que implica que el desarrollo debe ser por las personas y no sólo para ellas, para lo cual es necesaria su plena participación en todas las decisiones y procesos que afecten su vida.

La durabilidad, o menos apropiadamente sostenibilidad, fue expuesta inicialmente de manera clara y contundente por la Comisión Brundtland en su informe "Nuestro futuro común" en septiembre de 1992, considerando al desarrollo tanto en función del hombre mismo como de su entorno, y definiendo como durable una evolución que permita "cubrir las necesidades de generación actual sin perjuicio de las necesidades de las generaciones futuras"<sup>10</sup>. En el seno de las Naciones Unidas, fue expuesto por primera vez en el *Informe de desarrollo humano* de 1994.

---

<sup>10</sup> Edmundo Hernandez-Vela , *op cit* , p 271

7. El desarrollo humano sostenible entraña que tenemos una obligación moral de hacer por las generaciones que nos sucederán por lo menos lo mismo que nuestros predecesores hicieron por nosotros..."<sup>11</sup> Este término significa que el consumo actual no puede financiarse durante mucho tiempo incurriendo en deudas económicas, ambientales, de salud, etc, que otros deberán pagar. Al mismo tiempo, es necesario no sólo proteger a las generaciones futuras, sino también reforzar su capacidad, hacer inversiones suficientes en la enseñanza y en la población de hoy para no crear deudas sociales para las siguientes generaciones.

La realidad actual no refleja desgraciadamente esta preocupación por el porvenir de las próximas generaciones. Como ejemplo, los casos de degradación ambiental son simplemente alarmantes:

A) En los últimos cuarenta años, la población del mundo se ha más que duplicado, habiendo superado recientemente la cifra de 6,000 millones de habitantes. Es probable que se doble nuevamente en los próximos cuarenta años. Hay una creciente presión de la población sobre recursos naturales que se agotan.

B) Alrededor de 10% de las tierras potencialmente fértiles del planeta ya se han convertido en desierto o son mal utilizadas por el hombre. Un 25% se halla en peligro. Más de 20 millones de hectáreas de bosques tropicales se cortan cada año<sup>12</sup>. Desde 1977, el número de habitantes que viven en zonas desérticas ha pasado de 57 a 135 millones.

---

<sup>11</sup> PNUD, Informe sobre desarrollo humano 1994, Nueva York, 1994, p. 20

<sup>12</sup> PNUD, Informe de la Haya "Desarrollo Sostenible: Del concepto a la acción". PNUD, Nueva York, 1992, p. 5.

C) El decenio de 1980 fue el más cálido del siglo. Si se mantiene la tendencia actual de la emisión de bióxido de carbono, el incremento de la temperatura podría aumentar el nivel del mar en forma peligrosa y provocar desequilibrios en los ecosistemas de todo el mundo. El famoso efecto de la corriente del Pacífico, el Niño, ha causado estragos económicos estimados en más de 20 mil millones de dólares solo durante 1997-1998 en varios países de América Latina.<sup>13</sup>

D) En México, de los 12 millones de hectáreas de bosque tropical que originalmente ocupaban el país, quedan únicamente escasas 800 mil, concentradas en algunas zonas como la selva Lacandona<sup>14</sup>

De esta manera, las pérdidas ambientales son una realidad y afectan a miles de millones de personas.

Cabe destacar un aspecto importante, si bien es cierto que gran parte de la contaminación mundial se deriva del excesivo consumo de los países ricos, es también cierto que la pobreza constituye una amenaza para el medio ambiente. En innumerables ocasiones, la pobreza y las limitaciones humanas han causado el deterioro ambiental. Los países pobres no tienen los estilos de producción de los países ricos (no poseen los adelantos tecnológicos ni el nivel académico y técnico de su población) ni tampoco el capital necesario para poner al día su infraestructura productiva, sólo 15% del ingreso mundial se encuentra, y mal distribuido, en los países considerados pobres<sup>15</sup>. La escasez de capital es un factor que influye en que el interés de los países pobres no sea el

---

<sup>13</sup> The Economist, "Survey the environment" vol. 346 Londres, marzo 21 -27, 1998, p. 64

<sup>14</sup> Julia Carabias, Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental UNAM, México, 1993, p. 30

<sup>15</sup> PNUD, "Desarrollo sostenible. Del concepto a la acción" Informe de la Haya, Nueva York, 1992 p. 14

sobrecalentamiento mundial de la atmósfera o el adelgazamiento de la capa de ozono, sino más bien se interesan y ocupan más por el agua contaminada de sus ríos que provocan enfermedades muy serias a gran parte de su población o por el deterioro de sus tierras, que incide directamente en los frutos que les da la tierra. A menos que no enfrenten sus niveles de pobreza, no podrán garantizar la durabilidad del medio ambiente.

Los nuevos modelos de desarrollo durable se basan en cuatro principios rectores<sup>16</sup>.

1. Se debe poner al hombre como centro mismo de cualquier modelo. El objetivo primordial debe ser proteger la vida humana y las opciones humanas.
2. Deben basarse en la adopción de tecnologías racionales desde el punto de vista ambiental, principalmente en el sector de energía, y utilizar fuentes de energía que no dañen el ambiente como el gas natural, el carbón limpio, combustibles sin plomo, etc.
3. Una forma válida de subrayar el valor del medio ambiente es poniéndole un precio. Esto se debe hacer a escala nacional fijando un precio correcto a los recursos ambientales, en particular la energía y haciendo que los que contaminen paguen por los daños. Ello se puede hacer a escala mundial fijando cuotas nacionales de emisión de bióxido de carbono.
4. Estos modelos deberán basarse en la comunidad e incluirla en toda actividad que se propongan y asegurar el control por las comunidades locales sobre sus propios recursos naturales.

---

<sup>16</sup> *Ibidem* p 14

En apoyo a esta visión sobre el desarrollo sostenible, el Banco Mundial ha invertido 11,600<sup>17</sup> millones de dólares solamente durante 1997 en una cartera de programas de protección y mejoramiento del medio ambiente, exigiendo que todos los programas que financie el Banco tengan un estudio ambiental y sean ecológicamente sostenibles. Esta cifra representa un aumento de más de 500% con respecto a los que el propio Banco dedicaba a proyectos ambientales en 1991.

Es responsabilidad de los gobiernos e instituciones internacionales como el PNUD persuadir a las generaciones de hoy para que tengan suficientemente en cuenta los intereses y los derechos de las generaciones venideras. Para ello, es necesario crear mecanismos y políticas que ofrezcan a las personas incentivos directos, a fin de impulsarlas a economizar reduciendo el consumo de ciertos bienes que, como los combustibles fósiles, causan efectos nocivos para las generaciones futuras, por medio de derechos de propiedad, impuestos bajos y subsidios.

Emprender el camino hacia el *desarrollo humano durable* es una tarea que implica muchos desafíos, cambios de mentalidad, transformaciones políticas e institucionales, y un compromiso decidido de toda la colectividad. Si el proceso de desarrollo no fortalece a las instituciones nacionales y la sociedad civil, no puede ser durable a largo plazo.

### 1.3. El Índice de Desarrollo Humano y el Informe sobre Desarrollo Humano.

El proceso histórico que llevó a la creación del Índice de Desarrollo Humano se origina en el trabajo del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (IINUDS , UNRISD por sus siglas en inglés) que, en la década de los setenta lleva al cabo estudios sobre algunos de los

---

<sup>17</sup> BIRF; Informe Anual, Banco Mundial, 1997, p. 29

indicadores del desarrollo relacionados con la mortalidad, la urbanización y otros factores económicos

Estos indicadores se correlacionaron y formaron parte de la descripción del desarrollo socioeconómico. Así, sumados al indicador tradicional del pib *per cápita*, estos nuevos indicadores permitieron reclasificar a los países en desarrollados o subdesarrollados. El problema radicaba en combinar estos indicadores en una sola medida de desarrollo que facilitara la comparación entre países

En el Informe de Desarrollo Humano de 1990 se enuncia que, sobre la base del trabajo desarrollado por el IINUDS, el profesor Morris D. Morris introduce el Índice de calidad de vida física (ICVF). A diferencia de los resultados obtenidos por el IINUDS, Morris se concentró en el desarrollo como un bienestar alcanzado a partir de la combinación no ponderada de tres indicadores: mortalidad infantil, esperanza de vida al año de edad y analfabetismo. Desde entonces se ha venido modificando la percepción del desarrollo. de desarrollo económico en un primer momento a desarrollo socioeconómico y ahora a *desarrollo humano*, basado en estos tres indicadores.

El Índice de desarrollo humano (IDH) que aplica actualmente el PNUD en la elaboración de sus informes se obtiene a partir de tres indicadores claves: longevidad, nivel educativo y nivel de ingreso

**La longevidad**, medida en función de la esperanza media de vida al nacer, se ha seleccionado por la creencia universalmente compartida de que una vida prolongada es deseable en sí misma y que guarda una estrecha relación con otros aspectos de calidad de vida como la salud y la nutrición.

El nivel educativo, medido en función de una combinación de alfabetización de adultos y tasas de matrícula combinada primaria, secundaria y terciaria, refleja la importancia que asigna un país a la formación de su capital humano.

El nivel de ingresos, basado en el producto interno bruto real *per cápita* en dólares, indica en qué medida las personas tienen acceso a los recursos para poder lograr un nivel de vida adecuado

Para ello, se asignó un valor mínimo a cada uno de los tres indicadores y un valor deseable adecuado como valor máximo, que son los siguientes:

- esperanza media de vida al nacer 25 y 85 años
- alfabetización de adultos: 0% y 100%
- tasa de matrícula combinada. 0% y 100%
- pib *per cápita* real : 100 dólares y 40,000 dólares

El IDH trata de reflejar el nivel de los países en cuanto a *desarrollo humano* se refiere. Con el propósito de aproximarse a la realidad de los países y de mejorar la precisión de los indicadores obtenidos, se han hecho modificaciones al índice a través de los 7 informes de desarrollo publicados, en particular, por ejemplo, en el primer Informe sobre Desarrollo Humano publicado en 1990, el cálculo del *índice de desarrollo humano* consideró al indicador sobre conocimientos solamente a través del alfabetismo de adultos.

El IDH se construye en tres pasos, mediante una fórmula que combina el nivel de los tres indicadores antes mencionados:

Primero, para obtener el índice de la esperanza de vida en un país, se calcula la diferencia entre el valor real máximo de un país y el mínimo absoluto dividido

entre los valores absolutos máximos y mínimos, lo que nos da como resultado el primer índice, el de la longevidad.

El índice del nivel educativo se mide en función del porcentaje de adultos alfabetizados y la tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria. Aquí se aplica la misma fórmula que para el índice de longevidad, tomando en cuenta valores absolutos mínimos de 0 y máximos de 100. Al obtener el índice de ambos factores se da un mayor peso al índice de adultos alfabetizados (2/3) que al índice de matriculación (1/3). Por último, se saca un promedio común de la suma de ambos índices con sus respectivas ponderantes.

El tercer paso, el más complicado, es el obtener el índice de ingreso *real per cápita*. Se parte de un valor de ingreso medio mundial y se utiliza la fórmula de Atkinson a fin de ajustar las diferencias entre las rentas *per capita* de los diferentes países, y así dar más peso en el cálculo del IDH a los otros dos factores: salud y educación.

Los tres valores así obtenidos se suman y se dividen entre tres, lo que da como resultado una cifra que suele oscilar entre 0.3 y 0.9. De acuerdo con la clasificación del PNUD y dependiendo del valor alcanzado, los países caerían en alguna de las siguientes categorías:

1. Iguales o mayores a 0.800 son países de un desarrollo humano alto
2. Iguales o mayores a 0.500 son países de un desarrollo humano medio
3. Iguales o menores a 0.499 son países de un desarrollo humano menor

A fin de aclarar el proceso de elaboración del IDH, vamos a examinar un ejemplo concreto: **Jamaica**, IDH: 0.736 (país de desarrollo medio), con un puesto número 83 en la clasificación de países, según el Informe de 1997.

a) Esperanza de vida (73.9 años)

$$(73.9 - 25) / (85 - 25) = 0.82$$

b) Educación

$$\text{Alfabetización (84.4\%). } (84.4 - 0) / (100 - 0) = 0.844$$

$$\text{Matriculación (65\%). } (65 - 0) / (100 - 0) = 0.650$$

$$\text{Educación } ((2 * 0.844) + 0.650) / 3 = 0.78$$

c) Ingreso *per capita* (3,816 dólares de Estados Unidos)

$$(3,816 - 100) / (6,154 - 100) = 0.61$$

d) Índice de desarrollo humano

$$(0.82 + 0.78 + 0.61) / 3 = 0.736$$

El Informe de Desarrollo Humano tiene una función pragmática, pues pretende ofrecer a los países y organismos internacionales, gobiernos, etc. una herramienta que les permita tomar decisiones en el diseño de políticas de desarrollo. Su propósito no es enjuiciar ni recomendar un modelo específico de desarrollo, sino ofrecer indicadores que permitan evaluar el impacto que determinadas políticas tienen en la mejora del bienestar de los ciudadanos.

Además de ofrecer datos estadísticos y clasificaciones de países de acuerdo a los criterios ya mencionados, los Informes anuales de Desarrollo Humano del PNUD han venido abordando otras cuestiones trascendentales en materia de política de cooperación.

En 1990, el Informe de Desarrollo Humano abordó el tema del concepto y la medición del desarrollo humano, también se analizó la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano

El de 1991 se refirió al tema de la financiación de las políticas de desarrollo, se trató de responder a una pregunta básica: ¿es posible reestructurar las actuales pautas de gastos de los países en desarrollo y las asignaciones a la asistencia a fin de financiar las prioridades humanas básicas en esos países?.

En 1992, el Informe analizó el tema de las dimensiones globales del desarrollo humano. Se centró específicamente en los mercados mundiales y cómo satisfacen o dejan de satisfacer las necesidades humanas. Se sugería en el informe dos áreas prioritarias para la acción futura: I) que los países en desarrollo inviertan masivamente en su propia población para aumentar su capacidad competitiva en los mercados internacionales y II) que se lleve a cabo un desmantelamiento radical de las barreras existentes al comercio como también una reforma a los procedimientos de instituciones internacionales.

En el de 1993 se destacó la participación popular y el desarrollo humano, determinando el grado de participación de las personas en la toma de decisiones.

En 1994 el informe trató el tema de la nueva dimensión de la seguridad humana y sus implicación en el concepto de desarrollo, la seguridad de las personas en su hogar, en su empleo, en su comunidad y en su medio ambiente.

En 1995 se abordó el tema del género, en particular la incidencia que tiene la condición de los sexos en el nivel de desarrollo de los países.

En 1996, el informe analizó la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano.

El informe de 1997 aborda el tema de la pobreza y el desarrollo humano, en un esfuerzo por analizar diferentes estrategias a favor de la lucha contra la pobreza que se han venido implantando en las últimas décadas y las lecciones que de ellas se han extraído. Esta edición contiene un nuevo índice denominado Índice de Pobreza Humana (IPH).

El IPH combina las dimensiones básicas de la pobreza y revela interesantes diferencias con la pobreza de ingreso. Usa indicadores de privación como: porcentaje de personas que no alcanzarán los 40 años de edad, analfabetismo en adultos, falta de seguridad personal, población sin acceso al agua potable, servicios de salud, peso insuficiente en menores de 5 años, etc.

La pobreza humana niega al hombre la oportunidad de vivir una vida larga, sana y creativa, de ser libre, de ser digno, de ser respetado y respetar, todas estas ventajas que conducen al desarrollo humano. Esto lo han entendido y han trabajado bajo esta perspectiva instituciones como el Banco Mundial que invirtió 4,090 millones de dólares, aproximadamente 29% de todos los financiamientos que otorga, a disminuir la pobreza a nivel mundial<sup>18</sup>.

Por último, el Informe de Desarrollo Humano de 1998 destaca la importancia de cambiar las tendencias actuales del consumo, pensando en el desarrollo humano futuro. Los niveles de consumo privado y público han aumentado de forma considerable. En 1998 se ha registrado un nivel de consumo de aproximadamente 24 mil millones de dólares, el doble registrado en el año 1975. El nivel de vida mundial ha mejorado; sin embargo, esto no es representativo en relación con el Desarrollo Humano, ya que hay ejemplos tales

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p 15

como el hecho de que un hogar africano consume 20% menos de lo que consumía hace 25 años<sup>19</sup>. "El consumo debe ser compartido, fortalecedor, socialmente responsable y sostenible"; sin embargo, hay abismales desigualdades entre los consumidores de elevado ingreso y los de bajo ingreso, pues los países más ricos, que representan 20% del total mundial, hacen 86% del total de gastos en consumo privado"<sup>20</sup>

Una variedad más que presenta este Informe, es un índice de pobreza humana más apropiado a las condiciones sociales y económicas de los países industrializados. Destaca que entre 7% y 17% de la población de países ricos es pobre y analiza a países que a pesar de que poseen un ingreso per cápita similar, como el Reino Unido y los Países Bajos, tienen un nivel de pobreza bastante diferente (15% y 8% respectivamente).

Se destacan los problemas del consumo con relación a la ecología, ya que mientras el consumo de agua se ha duplicado desde 1960, el consumo de petróleo se ha quintuplicado desde 1950 y el de la madera es 40% superior al registrado hace 25 años.

El lugar ocupado por México en estos informes ha ido variando, tanto por cambios en la organización de la clasificación misma (el informe de 1990 clasificaba a 130 países según el orden ascendente de su índice, por lo que nuestro país se ubicó en la clasificación número 91, mientras que en los informes posteriores la clasificación se realizó en orden descendente), por la ampliación de la lista misma debida a la desintegración de algunos países europeos y la consecuente formación de nuevos Estados, así como por los vaivenes económicos que el país ha experimentado en los últimos años.

---

<sup>19</sup> PNUD, Informe de desarrollo humano, Naciones Unidas, Nueva York, 1998. P 2

<sup>20</sup> *Ibidem*, p.2

En general, México ha conseguido mantenerse siempre dentro de los países de un desarrollo humano alto. El informe de 1998, clasifica a México en el lugar número 49 de 174 países y está dentro de la categoría de desarrollo humano alto

El siguiente cuadro presenta la posición de México en el IDH a través de los 9 informes publicados.

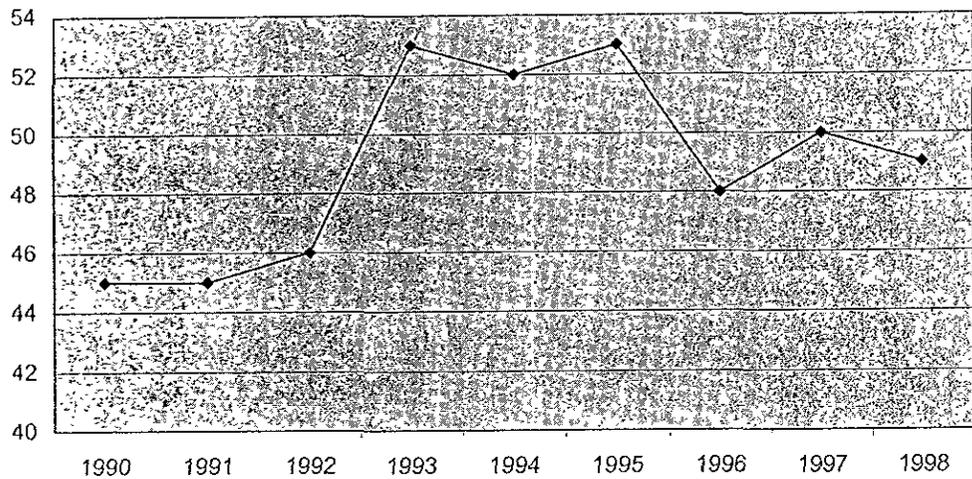
CLASIFICACIÓN DE MÉXICO SEGÚN SU IDH 1990-1998.

ANO	LUGAR	INDICE	No. DE PAISES
1990	91 <sup>21</sup>	0.876	130
1991	45	0.838	160
1992	46	0.804	160
1993	53	0.805	173
1994	52	0.804	173
1995	53	0.842	174
1996	48	0.845	174
1997	50	0.853	175
1998	49	0.855	174

Fuente. PNUD; Informe de Desarrollo Humano 1990-1998, Naciones Unidas, Nueva York, 1990-1998.

<sup>21</sup> En 1990 la clasificación de los países por su Índice de Desarrollo Humano se efectuó en orden de menor a mayor índice, es decir, que de la clasificación número 85 en adelante se les considera países con Alto Desarrollo Humano. Si se hubiese hecho la clasificación con base en la de los años posteriores, México habría ocupado el número 45

Gráfica I, sobre la clasificación de México según el IDH (1990-1998)



## 2. La reforma del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

### 2.1. Evolución substantiva

Cuatro sucesos ocurridos al interior de las Naciones Unidas en los últimos años, tres decisiones de la Junta Ejecutiva del PNUD y la propuesta de reforma presentada por el Secretario General de las Naciones Unidas en 1997, son claves para entender la evolución substantiva y operativa del PNUD en los últimos cinco años y su adaptación a la nueva concepción de la cooperación internacional, basada en la promoción del Desarrollo Humano Sostenible: la decisión 94/14, la decisión 95/22-23, la decisión para la reforma del PNUD 2001, y la propuesta del Secretario General (Kofi Annan) de reforma del Sistema de las Naciones Unidas de 1997.

#### a) *La Decisión 94/14.*

En junio de 1994, la Junta Ejecutiva del PNUD, máximo órgano de decisión de la organización, y en el que están sentados representantes de países donantes más representantes de algunos países en vías de desarrollo, adoptó la decisión 94/14<sup>22</sup>. Esta decisión requería al administrador del PNUD, James Gustave Speth, adaptar los programas y políticas de la organización de tal forma que se ajustaran a la visión del Desarrollo Humano Sostenible.

Esta decisión suponía un giro claro en la política seguida por el PNUD en el uso de sus recursos a favor de la cooperación al desarrollo. Obligaba al PNUD, en cierta medida, a concentrar más sus programas, especializándose en ciertas áreas de mayor impacto en la consecución del DHS; y a hacerlo apoyándose en

---

<sup>22</sup> PNUD, Compendium of decisions of the Executive Board, Decisión 94/14 de la Junta Ejecutiva del PNUD, Nueva York, 1994, p. 48

el resto de las agencias y programas especializados de la familia de las Naciones Unidas, que hasta la fecha habían operado independientemente los unos de los otros. La decisión 94/14 fijaba para el PNUD el siguiente marco operacional:

Misión del PNUD:

Apoyar a los países beneficiarios a alcanzar el Desarrollo Humano Sostenible, en línea con las prioridades de desarrollo nacional fijadas por los propios países.

Objetivos del PNUD:

- a) fortalecer la cooperación internacional a favor del Desarrollo Humano Sostenible, y servir como principal actor a fin de que este concepto sea alcanzado;
- b) Apoyar a la familia de las Naciones Unidas a convertirse en una fuerza estructurada y unificada en defensa del Desarrollo Humano Sostenible;
- c) Dirigir y concentrar los recursos humanos y financieros del PNUD en áreas estratégicas que contribuyan a la materialización del concepto de Desarrollo Humano Sostenible

Áreas focales del PNUD:

- Eliminación de la pobreza
- Creación de empleo y de modos de vida sostenibles

- Mejora de las condiciones de vida de las mujeres y de otros grupos marginados
- Protección y regeneración del medio ambiente.

El resultado de este marco operacional exige del PNUD no solo centrarse en el fortalecimiento del DHS, sino al mismo tiempo hacerlo concentrándose en las cuatro áreas focales arriba señaladas. Una quinta área de concentración, Gobernabilidad, fue y es aun motivo de largos debates en el seno del PNUD. Gobernabilidad, entendida como la necesidad de una administración eficiente, próxima y responsable frente al ciudadano y por lo tanto elegida de acuerdo a procedimientos democráticos, es un requisito necesario para alcanzar el Desarrollo Humano Sostenible.

En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, "Sin gobernabilidad, sin el imperio de la ley, una administración previsible, un poder y reglamentación flexible- ninguna cantidad de fondos, ninguna suma de caridad, nos pondrá en la senda de la prosperidad"<sup>23</sup>.

Por lo tanto, la gobernabilidad es también, tal y como demuestra la experiencia, un requisito para poder alcanzar resultados significativos y duraderos en cualquiera de las cuatro áreas focales del PNUD ya mencionadas. Por ello, la Junta Ejecutiva dio a la Gobernabilidad el carácter de política transversal necesaria en las cuatro áreas, más que considerarla como un área independiente.

---

<sup>23</sup> PNUD; Informe anual del PNUD 1997, PNUD Nueva York, junio 1997, p. 6

Esta concentración en cuatro áreas focales y el área transversal de la gobernabilidad ha tenido un impacto tanto en el diseño de los nuevos programas de cooperación, como en la forma en la que el impacto del trabajo desarrollado por el PNUD en los países en que trabaja es medido y evaluado.

Otro cambio significativo en la estrategia substantiva del PNUD que emerge de la decisión 94/14 es la necesidad de que el PNUD se concentre en el desarrollo de las capacidades nacionales de los países en los que trabaja, apoyando el fortalecimiento de las capacidades locales para diseñar y ejecutar políticas de cooperación que contribuyan al Desarrollo Humano Sostenible. Este enfoque responde al intento por parte de los organismos de cooperación de superar el antiguo esquema de apoyo al tercer mundo que se basaba en una transferencia de programas de asistencia financiera y técnica, y que eran ejecutados directamente por expertos extranjeros y en la que las entidades nacionales tenían poco que decir o contribuir.

Este tipo de cooperación, además de ser rechazado por los países en vías de desarrollo por intervencionista y poco respetuoso de la soberanía nacional, demostró en la práctica durante la década de los sesenta y setenta su ineficacia práctica: sin el desarrollo de las capacidades nacionales, los países en vías de desarrollo permanecían permanentemente dependientes de asistencia exterior y nunca llegaban a construir un entramado institucional lo suficientemente consolidado como para poder poner en práctica sus propias políticas<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> PNUD; Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development. A discussion paper. Dirección de Políticas y de apoyo a programa, PNUD, Nueva York, enero 1995, p. 68

La debilidad institucional redundaba en la debilidad de los propios gobiernos para poder prestar los servicios mínimos necesarios a sus ciudadanos, garantizar la continuidad de los programas iniciados por la cooperación internacional y asegurar un mínimo de estabilidad política, lo que generalmente resultaba en gobiernos militares dictatoriales, especialmente en los países africanos.

*b) La decisión 95/22 y 23*

La decisión 95/22 y 23<sup>25</sup> fue adoptada por la Junta Ejecutiva del PNUD el 16 de junio de 1995. El tema abordado por esta decisión era la reforma del sistema de asignación de recursos para los países beneficiarios de la asistencia del PNUD. El sistema tradicional imperante hasta esta fecha se basaba en la asignación de una cantidad fija de fondos para cada país, dependiendo de su nivel de bienestar, por un periodo de programación de cinco años. Este procedimiento de asignación de recursos, vigente desde 1970, tenía numerosos inconvenientes.

En primer lugar, tenía el problema de la rigidez. la cifra era asignada por un periodo de cinco años, tiempo en el que numerosas circunstancias podían variar dramáticamente en la situación económica y política interior del país. En ese sentido, el sistema impedía la redistribución de los recursos entre países en casos en que hubiera razones de emergencia especiales. En segundo lugar, los países asumían que la cifra asignada les era ya propia, y no se hacían, en muchos casos, los esfuerzos adecuados para garantizar la calidad de los proyectos y su rápida ejecución. Esta falta de incentivos ha ocasionado el que en algunos países los fondos asignados no hayan sido enteramente comprometidos y desembolsados durante el periodo de cinco años.

---

<sup>25</sup> PNUD; Compendium of decisions of the Executive Board, Decisión 95/22 y 95/23 de la Junta Ejecutiva del PNUD, Nueva York, 1995, p. 17

El nuevo mecanismo puesto en marcha a raíz de la decisión 95/22 y 23 pretende dotar al PNUD de mayor flexibilidad en el manejo y asignación de sus recursos, así como aumentar los incentivos para la formulación de proyectos más enfocados a los objetivos marcados por la decisión 94/14, y analizados en el punto anterior. Las tres principales características del nuevo sistema son las siguientes:

1. Un esquema de tres niveles en la asignación a los países de los recursos del PNUD. El primer nivel, denominado ARB 1 (Asignación de Recursos Básicos), es adjudicado directamente a los países beneficiarios de acuerdo al sistema de asignación tradicional, basado en el análisis del nivel de bienestar. El segundo nivel, denominado ARB 2 (y que puede llegar a alcanzar una cifra máxima del 66% de los fondos asignados en el ARB 1) se otorga a los países sobre la base de la presentación de conceptos de proyectos, conceptos que son juzgados a la luz de su adecuación a los objetivos de Desarrollo Humano Sostenible antes descritos. En este nivel, los países y sus propuestas compiten unos con otros en la asignación de los fondos, incentivando de esta manera la presentación de buenas iniciativas. Por último, solo un número determinado de países, aquellos en condiciones especialmente difíciles, tienen acceso a un tercer nivel de recursos, ARB 3 (hasta un máximo del 20% de los fondos asignados en el ARB 1<sup>26</sup>). El proceso de asignación de los fondos en este tercer nivel es similar al descrito para el segundo nivel (ARB 2).
2. El ciclo de asignación y ejecución de los recursos se reduce de cinco a tres años. Además, el nuevo ciclo es móvil, en el sentido de que una vez finalizado el primer año de los tres, el cuarto se incorpora al ciclo. El efecto principal de este proceso es que el cálculo de los recursos asignados a ese

---

<sup>26</sup> PNUD, *Informe del Administrador 1994, Future of the United Nations Development Programme: Initiatives for Change*, Sesión Anual de la Junta Ejecutiva PNUD, Nueva York, junio de 1994, p. 52

nuevo tercer año se hace con base en los resultados y nivel de manejo presupuestario del primer año, ya terminado. De esta forma se evita el problema que se presentaba con el procedimiento anterior, en el que los recursos no eran comprometidos ni desembolsados hasta el final del período de cinco años. Con este nuevo sistema, un país que no haya comprometido una parte proporcional de sus fondos durante el primer año, tendrá una asignación menor de fondos para el nuevo año que se incorpora al ciclo.

3. A fin de asegurar la coherencia estratégica de los programas puestos en marcha por las oficinas, éstas han de llevar a cabo un documento en el que se detallen las principales prioridades y líneas maestras de su programa para los siguientes tres años, es el llamado Marco de Cooperación de País. Este documento es presentado a la sede del PNUD y a la Junta Ejecutiva para su revisión y aprobación. Este proceso está *unido a la decisión del PNUD de dar a las oficinas de campo autonomía a la hora de aprobar los proyectos específicos que se deriven del Marco de Cooperación de País*. En este sentido, se aúna una mayor libertad y descentralización en la ejecución de los programas por parte de las oficinas de campo, con una mayor supervisión y armonización de las líneas estratégicas del PNUD a nivel mundial por parte de las oficinas de Nueva York y la Junta Ejecutiva.

c) *PNUD 2001.*

En mayo de 1997 la Junta Ejecutiva aprobó un conjunto de medidas tendentes a reformar la estructura operativa del PNUD a fin de hacerla más adaptada y flexible para la ejecución de las tareas encomendadas bajo la decisión 94/14. Estas medidas, presentadas a la Junta por el Administrador del PNUD están siendo aplicadas de manera gradual entre 1997, 1998 y 1999. Las principales reformas introducidas en este programa PNUD 2001 son:

- Reestructurar las oficinas del PNUD Nueva York, sede del organismo, a fin de que su personal se concentre en asuntos como la planificación, la publicidad y defensa del desarrollo, el apoyo a las operaciones en los países y su supervisión, la rendición de cuentas y la recolección de fondos<sup>27</sup>. Estas medidas pretenden concentrar a la sede del PNUD en tareas que aporten valor añadido al conjunto de las oficinas de campo, dejando a éstas últimas la ejecución directa de los programas. Es en definitiva, un paso en un proceso de descentralización y especialización del PNUD.
- Siguiendo la misma línea de descentralización, a las oficinas de campo se les delega la facultad de formulación y aprobación de los programas. Además, se simplifican los procedimientos administrativos y financieros de los mismos a fin de que las oficinas puedan descargarse de ciertas tareas burocráticas y centrarse en cuestiones relacionadas directamente con el desarrollo.
- Se establecen cinco sedes subregionales en cada una de las regiones donde opera el PNUD (América Latina; Asia y Pacífico, África; Europa y CEI y Estados Arabes). Estas sedes regionales darán mejor acceso a las oficinas de campo a apoyo técnico, y facilitarán la transferencia entre oficinas de las mejores prácticas en materia de políticas y programas en apoyo al Desarrollo Humano Sostenible.
- Se transfiere 20% del personal de la sede de Nueva York a las oficinas de campo<sup>28</sup>. De esta forma, se reconoce que el verdadero papel del PNUD como agente del desarrollo se encuentra sobre el terreno, a través de sus

---

<sup>27</sup> James Gustave Speth; Building a New UNDP: Agenda for Change, Presentación a la Junta Ejecutiva del PNUD, Nueva York 17 de febrero de 1994, p. 45

<sup>28</sup> PNUD; El PNUD hoy, la reforma en acción, División de asuntos públicos, PNUD Nueva York, abril 1998, p. 5

136 oficinas de campo, y no en la sede. Además se prepara un nuevo programa de formación del personal del PNUD a fin de mejorar sus capacidades en el diseño de políticas de cooperación, ejecución y evaluación de proyectos, etc.

- Se establece un Departamento de Evaluación, separado del resto de los departamentos, a fin de reforzar la auto evaluación de los programas, el desarrollo de catálogos de lecciones aprendidas y la supervisión constante de los avances y retrocesos del PNUD en su esfuerzo a favor del DHS.
- Se designa a un Defensor de la Eficiencia para ayudar a velar porque la organización obtenga un rendimiento máximo de los fondos que invierte en el desarrollo y que le son confiados por la comunidad internacional.

#### *d) La reforma del Sistema de las Naciones Unidas*

En 1997, Kofi Annan anunció reformas de largo alcance del Sistema de las Naciones Unidas para reforzar y agilizar sus actividades en las esferas de mantenimiento de la paz y la seguridad, los derechos humanos, la cooperación para el desarrollo, los asuntos humanitarios y los asuntos económicos y sociales

Entre sus iniciativas se halla el establecimiento de un Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), formado por los directores ejecutivos de los organismos, los fondos y otras entidades de las Naciones Unidas involucradas en la cooperación al desarrollo. Este grupo está presidido por el Administrador del PNUD. El papel de este grupo consiste en lograr una mayor coordinación y cohesión normativa entre esos órganos, pero conservando la identidad y área de especialización propia de cada institución.

Dos son los resultados prácticos más importantes de su constitución: se refuerza el papel del Coordinador Residente y se crea en cada país el Marco de la Asistencia para el Desarrollo.

El Coordinador Residente: El Coordinador Residente es el representante del Secretario General en cada país, y se encarga de garantizar la coordinación entre los programas de las diferentes instituciones de las Naciones Unidas trabajando en un país. Con la reforma propuesta por el Secretario General, el papel del Coordinador Residente queda reforzado. El sistema de Coordinadores Residentes es administrado, financiado y apoyado por el PNUD, y los Coordinadores Residentes presentan sus informes al Secretario General por conducto del Administrador del PNUD

En el GNUD se está debatiendo en la actualidad la forma de asegurar que este sistema funcione de forma efectiva y de cabida a la participación y representación de todas las agencias, fondos y entidades participantes en el GNUD. Desde 1979, año en que se crea la figura del Coordinador Residente, los responsables del PNUD en cada país eran por lo general designados como Coordinadores Residentes. En la actualidad, se está aumentando progresivamente el número de Coordinadores que pertenecen a otras agencias del GNUM (UNICEF, FAO, etc.). En este sentido, se está trabajando para que la persona del Coordinador Residente no sea seleccionada directamente de una agencia en particular sino que sea el candidato más cualificado de las diferentes agencias que estén presentes en un país.

El Marco de la Asistencia para el Desarrollo: A partir de la adopción de la reforma presentada por el Secretario General, en cada país en el que varias agencias del GNUM estén operando, será necesario que, conjuntamente con las autoridades nacionales, se lleve a cabo un Marco de la Asistencia para el Desarrollo. Este es un documento en el que se habrán de fijar las prioridades

nacionales en materia de desarrollo, y articularán una respuesta coordinada a los principales problemas y objetivos por parte de las diferentes agencias del Sistema.

Este mecanismo está diseñado como una herramienta que permita una mayor coordinación de las acciones y programas ejecutados por el Sistema de las Naciones Unidas, siempre dentro de las líneas generales fijadas por los propios gobiernos, y bajo la coordinación y supervisión general del Coordinador Residente. Se espera que los Marcos relativos a los primeros 11 países piloto estén completados para finales de 1998

## 2.2.Evolución funcional

Partiendo del nuevo marco substantivo analizado en el punto anterior, la primera tarea del PNUD era la de diseñar un esquema funcional de intervención que permitiera la aplicación concreta de las nuevas líneas estratégicas.

El trabajo del PNUD en cooperación se había centrado hasta la fecha en dos líneas tradicionales de acción:

- la defensa de una cierta concepción del desarrollo, a través del establecimiento de un *diálogo político* con los diferentes actores (gobiernos, sociedad civil, sector privado, etc.)
- el *desarrollo y ejecución de programas y proyectos* de cooperación específicos

Siguiendo esas dos mismas líneas de acción, el PNUD desarrolló el siguiente esquema funcional de intervención:

### *En el fortalecimiento del diálogo político*

a) Desarrollar conjuntamente con los gobiernos y diferentes agentes de la sociedad estrategias nacionales a favor del Desarrollo Humano Durable. En este apartado, el ejemplo más exitoso del apoyo del PNUD en el desarrollo de estas estrategias nacionales ha sido la elaboración de Informes Nacionales de Desarrollo Humano. Cuando el primer Informe de Desarrollo Humano fue publicado en 1990, introdujo una serie de nuevas metodologías e indicadores que muchos países encontraron útiles para medir sus niveles internos de desarrollo. Esas metodologías incluían, como ya se explicó en el capítulo 1, el Índice de Desarrollo Humano, razones de gasto público frente a gasto social, índices de marginalidad, etc.

Como resultado de este interés, muchos países, en cooperación con las oficinas locales del PNUD, comenzaron a analizar las estadísticas nacionales a la luz de los indicadores desarrollados en el Informe. Algunos países fueron más allá y confeccionaron informes de desarrollo humano nacionales. En cualquiera de los dos casos, el objetivo es recolectar, desagregar y analizar información a nivel nacional a fin de identificar grupos marginados de los beneficios del desarrollo, ya sea por razones de pobreza, género, localización geográfica, étnica, etc

Esta información permite la elaboración de estrategias nacionales que aborden los problemas identificados, por lo que los informes nacionales de desarrollo humano se convierten en una poderosa herramienta para influir en el desarrollo de políticas públicas encaminadas al fortalecimiento del Desarrollo Humano Durable. Hasta la fecha, más de cuarenta países han desarrollado sus propios informes de desarrollo humano (Brasil y Egipto, entre ellos), y varios informes nacionales más están en preparación

En el caso de Egipto, el Informe Nacional de Desarrollo Humano ha desagregado la información estadística nacional a nivel de región, en algunos casos de municipio, diferenciando claramente entre población rural y población urbana. Este análisis desagregado de la información ha llevado a que aparezcan disparidades importantes en los niveles de desarrollo humano entre regiones muy próximas geográficamente y que se suponía disfrutaban de niveles similares de bienestar.<sup>29</sup> Esta información desagregada presenta diferencias aún más notables entre la situación de hombres y la de las mujeres. En este sentido, el Índice de Desarrollo Humano nacional para mujeres es más bajo que el de cualquier región rural del país.

b) Apoyar en el diseño y configuración de planes de desarrollo nacional; en particular, de lucha contra la pobreza, gobernabilidad, lucha contra la marginación y a favor de la integración de la mujer, defensa del medio ambiente, etc. En especial, la experiencia reciente del PNUD en la elaboración de planes y estrategias nacionales se ha centrado sobre todo en el tema de lucha contra la pobreza, gobernabilidad y el medio ambiente.

Lucha contra la pobreza: En relación a la lucha contra la pobreza, el PNUD ha apoyado en los últimos años a diversos gobiernos (Nepal, Indonesia, Gambia, Malawi, Zimbabwe y Jamaica, entre otros) en la elaboración de sus planes nacionales de lucha contra la pobreza. También se han llevado a cabo análisis del problema de la pobreza a nivel regional. Un ejemplo de este diálogo político es la realización en 1993 del Foro Social, en asociación con el Banco Interamericano de Desarrollo, en el que los ministros de finanzas, economía y asuntos sociales junto con un amplio abanico de representantes de la sociedad civil llevaron a cabo un análisis de las causas y posibles soluciones al problema de la pobreza.

---

<sup>29</sup> PNUD, Disaggregated Human Development Index. The cases of Egypt and Turkey. A. Halis Akder. PNUD, Nueva York, 1994, p. 14

El informe final de este foro, titulado "Reforma social y pobreza: Hacia una agenda global para el desarrollo", estableció nuevas metas e indicadores para los programas del PNUD y del BID en la región.

Otro ejemplo sobre la participación del PNUD en la elaboración de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza es el caso de Malawi, donde el PNUD apoyó en la elaboración del "Análisis de la situación de la pobreza en Malawi". Este documento requirió para su elaboración de la participación activa durante más de dos años de funcionarios de diversos ministerios, la universidad, representantes de la sociedad civil y funcionarios de agencias del Sistema de las Naciones Unidas (UNICEF, PNUD, FAO, etc ), y es la base de los programas gubernamentales actuales de lucha contra la pobreza.

En Botswana, durante 1997, el gobierno preparó con el apoyo técnico y financiero del PNUD un mapa de la pobreza nacional, que desciende al nivel de aldeas, y en el que se hace una evaluación de los servicios básicos existentes y de las fuentes de ingreso de las comunidades, su nivel y durabilidad. Este mapa ha sido elaborado a través de encuestas en los hogares, y ha sido la base para el desarrollo de la política de lucha contra la pobreza del país desde 1998.

Gobernabilidad: En decenas de países en desarrollo y en transición hacia la democracia, el PNUD está ayudando a construir un marco para: elecciones libres e imparciales; órganos legislativos y judiciales eficaces; administración pública y del sector privado ética, responsable y competente; adopción de decisiones descentralizada y fuerte gobernabilidad local; respeto de los derechos humanos; libertad de prensa y de opinión; y organizaciones de la sociedad civil que potencien a los ciudadanos y los hagan participar en la toma de decisiones claves.

Un ejemplo clave del involucramiento del PNUD en estas labores es su participación en los procesos electorales. Desde 1992 las Naciones Unidas han prestado asistencia electoral a más de 70 países y el PNUD ha participado en la mayoría de esas actividades. El PNUD ha ayudado a más de 30 países africanos a coordinar el apoyo a las elecciones desde 1993 y es la principal organización en pro de la gobernabilidad en la Iniciativa Especial para Africa, lanzada por todo el Sistema de Las Naciones Unidas en 1996 y con un presupuesto de más de 500 millones de dólares.

En concreto en nuestro país, y en colaboración con el Instituto Federal Electoral, el PNUD apoyó a las organizaciones nacionales encargadas de vigilar las elecciones para gobernador en el Distrito Federal de 1997 (Alianza Cívica entre otras) a través de la canalización de apoyo financiero y asistencia técnica en el entrenamiento de los observadores, así como en técnicas estadísticas y metodológicas para la observación electoral.

En otros ámbitos relacionados con la gobernabilidad y la construcción del dialogo y la participación, el PNUD apoyó al Gobierno de Panamá en la elaboración de la ley que regula las funciones de la nueva autoridad del Canal de Panamá. Después de las elecciones de 1994, el gobierno panameño solicitó al PNUD que coordinara y moderara un proceso participativo para decidir el futuro modelo de gestión del Canal. El PNUD organizó una serie de cursos prácticos y consultas a fin de ventilar los diversos temas y expectativas con representantes de partidos políticos, grupos sindicales, poblaciones indígenas, empresas, universidades, grupos religiosos y ambientales, organizaciones de la mujer, y otros. Los resultados y conclusiones en estos talleres fueron presentados a una Comisión de Transacción Nacional para que las considerara en la preparación de un proyecto de documento jurídico relativo a la nueva Autoridad del Canal, la cual ha de tomar el relevo de la administración

estadounidense actual en el año 1999. La Asamblea Nacional aprobó este proyecto de ley en junio de 1997.

Medio ambiente: En el campo del medio ambiente, y como uno de los resultados de la Cumbre para la Tierra de junio de 1992 en Río de Janeiro, el PNUD puso en marcha el programa Capacidad 21, cuyo objetivo es apoyar a los países en desarrollo a preparar sus respectivas Agendas 21, uno de los compromisos alcanzados en la Cumbre de Río. Este programa apoyaba a los países a llevar a cabo el proceso de preparación de las agendas, de tal forma que en su elaboración se tuvieran en cuenta las opiniones de los diferentes actores interesados en el desarrollo de la política ambiental. En concreto, el PNUD apoyó la elaboración de la Agenda 21 de China, de la que se derivaron más de 62 proyectos ambientales con asistencia técnica internacional y coordinación de los trabajos de recopilación y análisis de la información

Otra área en medio ambiente en la que el PNUD ha apoyado a los países en vías de desarrollo en el diseño de sus políticas es la de seguridad alimentaria. En este campo, a pesar de que la capacidad mundial de producción alimentaria total ha mantenido el ritmo de crecimiento de la población, sigue habiendo una mala distribución de alimentos, lo que ha dejado y deja a muchos millones de familias en malas condiciones para satisfacer sus necesidades diarias. El PNUD ha ayudado a los gobiernos a formular políticas sociales, agrícolas y comerciales que apoyen la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria nacional. El PNUD ha apoyado, entre otros y desde largo tiempo, al Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAI) en el diseño de cultivos más *resistentes*.

*En la ejecución de programas o proyectos de cooperación:*

a) Desarrollar programas a favor del fortalecimiento socio-económico de los países en vías de desarrollo. Estos programas son la herramienta de cooperación tradicional del PNUD y suelen centrarse en uno o varios sectores – industria, agricultura, servicios, educación, empleo, salud, ambiente, etc -. En la elaboración de estos programas también se ha producido una adaptación a las nuevas prioridades estratégicas del PNUD a favor del Desarrollo Humano Sostenible. Las tres principales diferencias entre los programas tradicionales y los nuevos programas desarrollados por el PNUD en este ámbito son:

- Los programas buscan resultados en varios sectores al mismo tiempo (como los arriba indicados).
- El principal objetivo de los programas es generalmente la eliminación de la pobreza, aunque teniendo en cuenta consideraciones de género y ambientales.
- Se busca la participación activa de los agentes locales, instituciones (gobierno, organizaciones de la sociedad civil, mundo académico) así como de los beneficiarios finales del proyecto.
- Se hace énfasis en la necesidad de mejorar tanto la calidad de vida de los ciudadanos, como la capacidad de las instituciones locales para prestar servicios, garantizando la durabilidad de los apoyos prestados.

Un ejemplo de la influencia que estos criterios tienen en la elaboración de los nuevos programas del PNUD es el caso del Programa de educación básica de Tailandia "Transición de la escuela al trabajo". En este programa se pone énfasis en la necesidad de orientar la educación secundaria a las necesidades

futuras del mercado de trabajo, con especial atención a los programas de formación profesional. Este programa fue diseñado y es ejecutado con la participación directa de alumnos, padres, maestros, sector privado e instancias gubernamentales responsables de la política educativa.

En agricultura también hay numerosos ejemplos de este enfoque multisectorial y participativo. En Asia, un programa de agricultura sostenible, diseñado por y para granjeros locales, aborda al mismo tiempo tanto problemas ambientales como de transferencia de tecnología. Así mismo, se ha puesto especial énfasis en que al menos un 50% de los agricultores participantes sean mujeres.

b) Promover la asociación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil. El PNUD ha desarrollado en los últimos veinte años una larga experiencia en apoyar a los países en sus programas de reforma de la administración pública. Los programas en apoyo al sector público ejecutados por el PNUD más importantes suelen centrarse en el fortalecimiento institucional; el desarrollo de la capacidad local para la administración de políticas de desarrollo y sociales; la reforma de la administración pública, en particular apoyando los recientes procesos de descentralización iniciados por numerosos países en vías de desarrollo; el fortalecimiento e independencia del sistema judicial; el apoyo en cuestiones de derechos humanos y democratización; etc.

Descentralización es una de las áreas en las que el PNUD, a solicitud de los países con los que trabaja, ha participado más activamente en los últimos años. En Venezuela, por ejemplo, el PNUD ha financiado una parte del programa de modernización de la administración del Estado. El objetivo de este programa es hacer que tanto funcionarios públicos de los diferentes niveles de la administración, como representantes elegidos por los ciudadanos puedan ser sometidos a un mayor nivel de control por parte de la sociedad y sean más receptivos a sus demandas.

El programa busca la desburocratización de la administración, la mejora de las capacidades gerenciales y la descentralización. Este proceso alcanzó notables logros en un breve plazo. Por ejemplo, que los gobernadores y alcaldes ya no fueran nombrados directamente por el gobierno central, sino elegidos de forma directa por los ciudadanos ha aumentado significativamente el nivel de compromiso y de responsabilidad de la administración estatal y local.

En el tema de Derechos Humanos, el PNUD ha trabajado también en numerosos países en apoyo a la defensa y garantía de los derechos humanos. En Colombia, en 1987, el PNUD apoyó al gobierno a poner en marcha la oficina del Asesor Presidencial para la promoción y protección de los derechos humanos. Esta oficina es la responsable de coordinar las acciones de varios ministerios e instituciones públicas en el desarrollo de políticas de defensa del respeto a los derechos humanos. Entre otras acciones, esta oficina ha sido la responsable de la inclusión de cursos sobre el respeto a las garantías individuales y los derechos humanos en las academias de policía y militares, entrenando hasta la fecha en estas cuestiones a más de 10,000 miembros de los cuerpos de seguridad.

En relación al sector privado, el PNUD ha incrementado su colaboración con este sector, clave para el desarrollo económico y la lucha contra la pobreza. En este sentido, el PNUD ha puesto en marcha numerosas iniciativas a favor del desarrollo y fortalecimiento del sector productivo, en particular de las pequeñas y medianas empresas, principales generadoras de empleo y de redistribución de las rentas. Así, se han llevado a cabo programas de micro-crédito, como el programa "Micro Star", en el que participan también otras instituciones de la familia de las Naciones Unidas, como el Banco Mundial o la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y que apoya con más de

40 millones de dólares a ONG y asociaciones de micro empresarios a poner en marcha esquemas de ahorro y crédito

En México, el PNUD ha aplicado un innovador programa en apoyo a la integración de la cadena productiva mexicana, programa que será analizado en mayor detalle en el próximo capítulo.

c) Ejecutar programas de cooperación en apoyo a los grupos marginados, con especial atención a mujeres e indígenas. En este ámbito, el PNUD ha de adaptar sus acciones a la situación particular de cada país. Así, en países en los que la gran mayoría de la población vive por debajo de los índices de pobreza, las acciones del PNUD son más de contenido estructural general y macroeconómico, como las descritas bajo el apartado a) de este inciso. Cuando se trata de bolsas de pobreza específicas al interior de un país, el aplica programas específicos de atención para esos grupos marginados.

En Sudan se llevó a cabo un programa de combate a la pobreza en cinco zonas de clima árido del país en las que las condiciones de vida de la población eran especialmente difíciles. El PNUD lideró y coordinó el proceso de análisis que se aplicó con participación directa de las poblaciones de las cinco zonas, organizados a través de comités de aldea. Fruto de este análisis se ha puesto en marcha un programa de actividades productivas que generen fuentes alternativas de ingreso a la tradicional agricultura y ganadería, que no pueden cubrir las necesidades de una población creciente. Así, se iniciaron programas para la producción de artesanías, reforestación de plantas autóctonas, pequeñas industrias familiares, esquemas de comercialización conjunta, entre otros.

En el tema de género, el PNUD se ha puesto como objetivo hacer de las cuestiones de género una prioridad en todos sus proyectos, haciendo que para la aprobación de cualquier iniciativa sea requisito previo la elaboración de un

análisis de su impacto y beneficios en la población femenina. En particular, se ha hecho mucho énfasis en los últimos años en la formación y entrenamiento en cuestiones de género. En Paquistán, India y Tailandia, las oficinas locales del PNUD han venido organizando cursos y talleres de formación en cuestiones de género a fin de sensibilizar en esta cuestión a funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil.

Otro ejemplo de los esfuerzos desarrollados por el PNUD a favor de la integración de la mujer es el programa ejecutado en los Territorios Palestinos Ocupados. El PNUD ha creado en Jerusalén el Centro de Estudios de la Mujer. El objetivo principal de este Centro es promover el que la mujer esté convenientemente representada en los niveles de toma de decisiones del nuevo gobierno palestino, la Autoridad Palestina. Con el apoyo del PNUD el Centro preparó una guía de casi 2,500 mujeres profesionales en esferas que iban desde la salud, la educación y el derecho hasta la ingeniería. Una asesora especialista en temas de participación financiada por el PNUD ayudó también a crear un comité técnico encargado de asuntos de la mujer como miembros de grupos políticos y organizaciones de la sociedad civil.

Con las poblaciones indígenas, el PNUD ha llevado a cabo numerosas iniciativas para mejorar sus condiciones de vida y fortalecer su capacidad para que puedan participar activamente en su auto-desarrollo. En Bolivia, el PNUD, conjuntamente con otros donantes internacionales y el Instituto Indigenista boliviano, han iniciado un innovador programa de apoyo a las poblaciones indígenas de las regiones del Oriente, el Chaco y la Amazónica. El apoyo del PNUD ha sido especialmente enfocado a fortalecer a las propias organizaciones indígenas, a fin de que participen con mayor peso en la ejecución y evaluación del programa.

En Guatemala, el PNUD, el Gobierno y otros países donantes han llevado a cabo el plan nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas, un 90% de los cuales se calcula viven por debajo del límite internacional de la pobreza. De este plan han surgido numerosos proyectos de ordenación territorial y productivos que, financiados por la comunidad internacional, fondos nacionales o el propio PNUD, buscan alternativas duraderas de ingresos para las poblaciones indígenas en comunidades rurales.

### 3. Balance de las actividades del PNUD en México

#### 3.1. El PNUD como donante 1965-1995, (intermediación financiera y ejecución nacional)

El PNUD está presente en México desde 1965. A partir de 1972 cuando se introduce el concepto de Cifra Indicativa de Planificación (CIP) para la designación de recursos (hoy Asignación de Recursos Básicos, ARB) se establecen ciclos quinquenales para la planificación y administración de los recursos en proyectos de cooperación. Desde entonces se han llevado al cabo, con el actual, seis ciclos de programación.

Primer ciclo (1972-1976)	20 millones de dólares
Segundo ciclo (1977-1981)	20 millones de dólares
Tercer ciclo (1982-1986)	11 millones de dólares
Cuarto ciclo (1987-1991)	12 millones de dólares
Quinto ciclo (1992-1996)	7 millones de dólares
Nuevo Período de Programación (1997-2000) <sup>30</sup>	5 millones de dólares

La reducción tan significativa en el volumen de recursos propios a lo largo de los seis ciclos se explica básicamente por la menor disponibilidad de recursos por parte del PNUD, que ha visto en los últimos años una drástica reducción en las aportaciones de sus principales donantes. Esta reducción presupuestaria ha forzado al PNUD a concentrar sus esfuerzos en países de menor desarrollo (principalmente países africanos, asiáticos y de Europa Oriental). " México es Considerado como país de mayor desarrollo relativo, con un pib *per cápita* de

---

<sup>30</sup> Con base en las decisiones 95/22 y 95/23 de la Junta Ejecutiva del PNUD fueron aprobados los nuevos arreglos para la programación de sus recursos que reemplazan, a partir de 1997, el sistema de programación quinquenal basado en la cifra de Asignación de Recursos Básicos (ARB) asignada a cada país

3,680 dólares estadounidenses en 1996, lo que lo clasifica como país de ingreso mediano alto según las categorías del Banco Mundial”<sup>31</sup>. Los recursos ARB asignados a México para el Nuevo Período de Programación se han reducido, en números absolutos, 75% respecto al primer ciclo.

En el ciclo pasado, la selección de los proyectos para el desarrollo se basó en un diálogo con instituciones gubernamentales y en una convocatoria abierta<sup>32</sup>. Era requisito que los presupuestos de las propuestas fueran cuando menos 50% financiados por la contraparte (costos compartidos) y no siendo inferior esta contribución a 300,000 dólares estadounidenses. A pesar de ello no se alcanzaron los límites presupuestales previstos (ni de costos compartidos ni de ARB), el número de proyectos era elevado, el tamaño reducido.

La evaluación de los proyectos presentados estuvo a cargo de un comité formado por el PNUD y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), así como de representantes de instituciones de prestigio en las diferentes áreas especificadas en la convocatoria –biotecnología, mujer, indígenas, etc. Se recibieron 280 propuestas, de las cuales, después de un largo proceso de selección quedaron treinta.

“La orientación de la Convocatoria llevó a la presentación exclusiva de proyectos para realizar acciones específicas. Sin embargo, la sola realización de acciones sin orientaciones claras, conocimientos previos, sistematizaciones de experiencias adquiridas, lleva en algunos casos a que el logro de los resultados no sea el adecuado o tenga poco impacto, particularmente cuando se consideran los niveles disponibles de recursos”<sup>33</sup>. La mecánica de la

---

<sup>31</sup> Banco Mundial, *World Development Report 1998-1999*, Banco Mundial Washington , p 191

<sup>32</sup> PNUD, *Nota de Consulta*, abril 1997, PNUD, México, p 7

<sup>33</sup> PNUD; *Mid Term Review V cycle* (Evaluación de mitad del quinto ciclo de programación) PNUD, México, 1995. P.4

Convocatoria correspondió a un mecanismo impulsado por la demanda tan en boga en las políticas sociales en la mayor parte de los países de América Latina (los llamados fondos de emergencia o fondos sociales<sup>34</sup>) El defecto más grave de estos mecanismos, orientados a la presentación de demandas por parte de los núcleos de población pobres, es la dispersión de esfuerzos inconexos entre sí, que no permiten alcanzar las sinergias presentes en los esfuerzos integrados de desarrollo. No había una relación y coordinación de las actividades entre proyectos, hubo una escasa participación de los gobiernos estatales y municipales. En este período, el PNUD era percibido por sus contrapartes en las instituciones nacionales, gobiernos estatales, municipales y organizaciones no gubernamentales, como una mera fuente de financiación de insumos y no como un socio en el desarrollo e implantación de políticas de cooperación.

*El quinto ciclo es producto de la forma de trabajo de la oficina del PNUD en México en ciclos anteriores: la cooperación con gobiernos estatales y federales era poca o nula, los presupuestos no apoyaban realmente a las políticas nacionales importantes, el apoyo que el PNUD otorgaba era sobre todo apoyo financiero, las agencias del sistema de las Naciones Unidas en México no trabajaban coordinadamente. A la falta de acciones conjuntas entre las agencias del sistema de Naciones Unidas ha correspondido tradicionalmente la dispersión institucional de las demandas de cooperación del gobierno de México. La Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría de Relaciones Exteriores las recogió sin que hubiese un enfoque programático, dispersando los esfuerzos y diluyendo el impacto que pudieron haber tenido. Ejemplo de esta estrategia es la dispersión de esfuerzos en la cartera de proyectos ejecutados durante este ciclo, como el MEX-93-010, el cual lleva como título Estimación de lluvias por satélite, cuya relación con el paradigma del Desarrollo Humano Durable es claramente discutible y es al mismo tiempo diferente de la propuesta actual programática del PNUD. También tenemos el*

---

<sup>34</sup> *Idem*; p 4

caso del MEX-90-006, proyecto titulado Modernización de sistemas informáticos de la Secretaria de Relaciones Exteriores, el cual a pesar de haber durado 8 años ejecutando actividades, el nivel de desembolso fue bajo y no se alcanzaron los resultados deseados. Sin embargo, considero que en el quinto ciclo de programación se destacan dos características que marcan la nueva estrategia de la oficina del PNUD en México :

- 1) La generalización de la modalidad de ejecución nacional , que se utilizó en 36 de los 52 proyectos realizados en el quinto ciclo ; y
- 2) La movilización de recursos, que al final del ciclo (1995) le permitió llegar a la cifra de 29 millones de dólares movilizados.

La ejecución nacional fue una modalidad adoptada en el quinto ciclo. Antes eran las agencias las encargadas de la ejecución de los proyectos. Ahora, los proyectos que trabajan bajo la modalidad de ejecución nacional son aquellos en los cuales la agencia de ejecución tiene la responsabilidad ética del mismo, es decir, que debe asegurarse de que los objetivos del proyecto sean alcanzados y se logren con la calidad, los recursos financieros y en el tiempo previamente determinados. Esta modalidad de ejecución exige a la institución un compromiso serio frente al sistema ONU y al mismo tiempo sienta las bases estratégicas de operación de un proyecto. La intención es también capacitar al organismo de ejecución en el diseño, seguimiento y operación de proyectos de cooperación. Para ello, se responsabiliza al organismo ejecutor en 1) la preparación de los planes de trabajo, haciendo referencia a los indicadores de éxito y definiendo a las líneas presupuestales afectadas, 2) el seguimiento de las actividades, con miras a alcanzar resultados previstos, 3) la presentación de resultados de evaluación interna y externa

La ejecución nacional representa dos ventajas principales: en primer lugar, permite que la cooperación internacional sea aprovechada por las instituciones

nacionales porque al recibirla directamente se agilizan los procesos y acciones; y segundo, propicia el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de forma inmediata.

En materia de coordinación de las agencias del sistema de Naciones Unidas también se ha dado un gran avance de lo que se hacía en el ciclo anterior a lo que en este Nuevo Período de Programación se está llevando al cabo. A partir de las resoluciones trienales de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas, la 44/211y la 47/199, se destacan necesidades operacionales del sistema, se manifiesta la necesidad de que el Representante Residente de PNUD sea identificado también como Coordinador Residente. El Representante Residente del PNUD es ahora quien promueve “la integración eficaz de la cooperación ejecutada por las agencias del sistema de las Naciones Unidas”<sup>35</sup>, en la que se insertarán los programas del PNUD, habiendo una mayor interrelación y colaboración con organismos multilaterales y donantes bilaterales (apoyando tanto financieramente como técnicamente) comprometidos con el desarrollo del país. La intención es formar un sistema de cooperación técnica internacional que enlace la cooperación entre las instituciones oferentes y las receptoras .

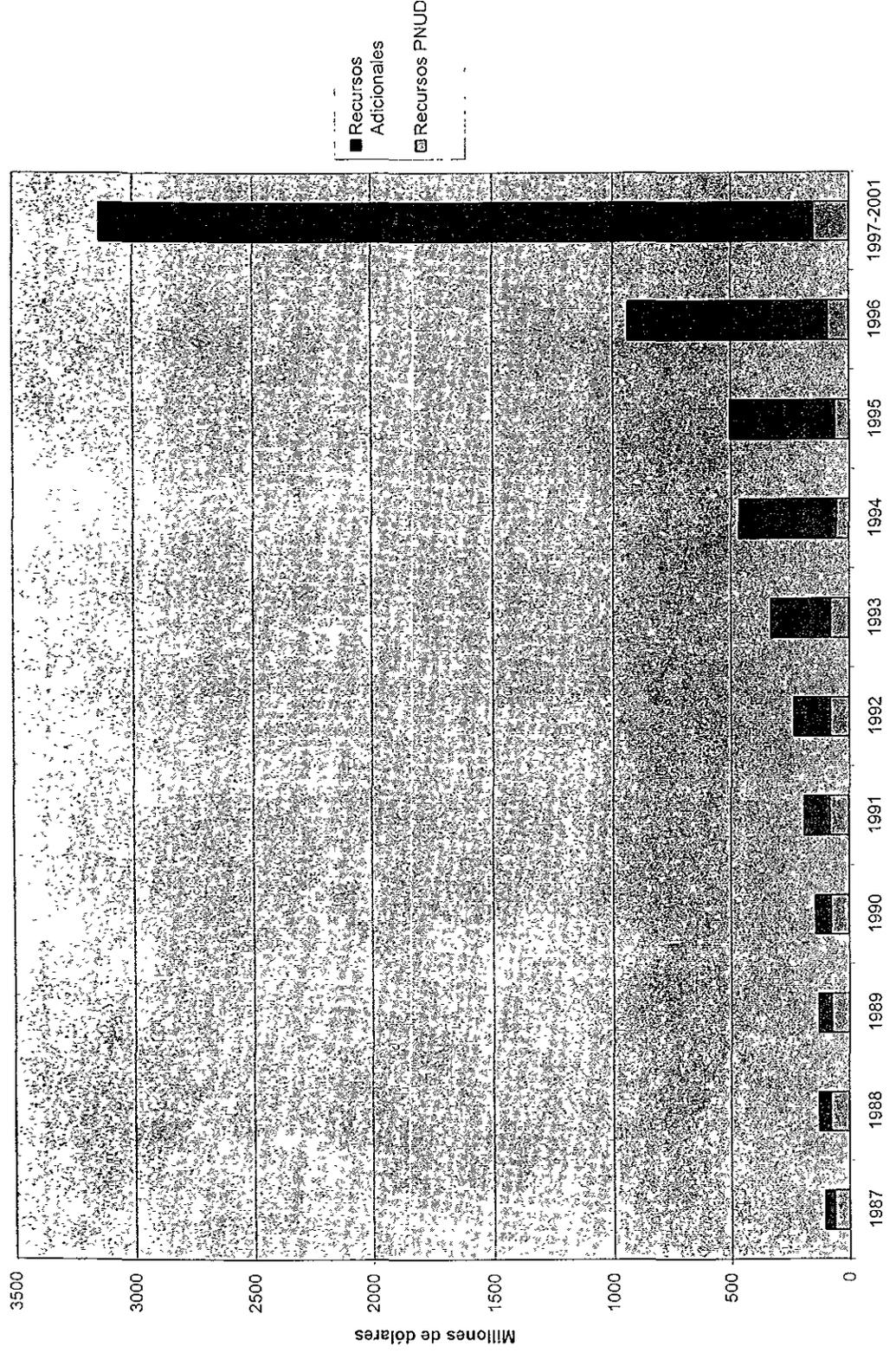
### 3.2. El PNUD como prestador de servicios (1996-a la fecha)

Como resultado de la evaluación crítica de los logros y experiencias de los ciclos anteriores de la oficina en México, se plantea una nueva estrategia para la programación de proyectos. Desde el año de 1996 la estrategia del PNUD en México se basa en la búsqueda de acuerdos y esfuerzos compartidos entre el PNUD y otros agentes de la sociedad y el gobierno mexicano que permitan desarrollar proyectos de gran envergadura e impacto. Para ello, se

---

<sup>35</sup> PNUD; Nota estratégica del país, PNUD, México, p. 15

Gráfica II. Recursos Aprobados, América Latina y el Caribe



buscan socios interesados en el desarrollo y con recursos a fin de poner en marcha iniciativas de cooperación. Esto no es nuevo en la estrategia global del PNUD. Argentina y Brasil son los países que encabezan a América Latina en la ejecución de sus programas basándose en la *prestación de servicios*, ejecutando programas importantes de cooperación con organismos como el Banco Mundial, el gobierno nacional, otras agencias de Naciones Unidas, etc. La gráfica II en la página siguiente, registra el aumento de recursos adicionales y la asignación casi sin movimiento de recursos propios del PNUD para países de América Latina.

Los servicios en apoyo a programas e iniciativas de cooperación que el PNUD proporciona en México, como parte de su nueva estrategia, son:

### 3.2.1 Cofinanciamiento

Los fondos del PNUD, como hemos analizado anteriormente, son limitados y tienen un alto costo de oportunidad; en consecuencia, es necesario asegurar que los proyectos representen elementos de apoyo significativos a las grandes políticas nacionales, y que sean factores catalíticos para que las instituciones nacionales aprovechen los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo, con el objeto de aumentar su impacto y duración. Para ello, el PNUD pone especial énfasis en financiar asistencia técnica internacional, a través de la contratación de consultores calificados que han diseñado proyectos de cooperación en otras naciones con similar nivel de desarrollo, analizando su situación económica, social, cultural y política, lo que permite también movilizar recursos, logrando el financiamiento de proyectos de mayor impacto en la política nacional y convirtiendo a las contrapartes en socios de la cooperación y no tan solo en receptores de insumos.

Proyectos bajo la responsabilidad operativa de organizaciones no gubernamentales o de instituciones nacionales permiten el fortalecimiento de las capacidades de estos grupos. Las ONG desarrollan sus procesos participativos y de contenido de los proyectos, creando redes entre instancias académicas, organizaciones sociales y de gobierno, etc. Es más significativo el resultado del trabajo de ONG vinculadas en la operación de proyectos concretos que si se realizara en forma aislada.

Entre los proyectos cofinanciados del Nuevo Período de Programación destaca el proyecto "Cooperación técnica para organizaciones sociales indígenas y no gubernamentales Ba-Asolay fase II" .

El proyecto Ba'Asolay es una instancia tripartita (organizaciones sociales indígenas y no gubernamentales y sus redes, gobierno y organismos internacionales) de encuentro y colaboración, cuya misión es contribuir mediante la coordinación de esfuerzos a combatir las causas estructurales que generan pobreza en México e impulsar el desarrollo durable a nivel nacional y en particular en zonas y proyectos definidos como prioritarios por el Ba'Asolay.

El Ba'Asolay se vincula estrechamente con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, entre otras razones porque el objetivo de su política de desarrollo social considera disminuir la pobreza y la exclusión social de manera prioritaria. Postula: "La política de desarrollo social .aspira a adquirir un carácter integral, con un sólido sustento federalista y la participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas. Por ello, la política de desarrollo social será nacional, integral, incluyente participativa y federalista. Su formulación y ejecución será resultado de un amplio proceso de concertación y participación. Se apoyará en una alianza nacional para el bienestar, que movilice a las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas y a los tres niveles de gobierno.

La construcción de una política integral de desarrollo social implica avanzar en la consolidación de una nueva institucionalidad que establezca claramente la concurrencia de los gobiernos municipal, estatal y federal; la participación de las organizaciones de los beneficiarios como participantes directos en las acciones para mejorar los niveles de vida"<sup>36</sup>

De este objetivo general de desarrollo se desprenden tres vertientes de acción:

- a) Concertación y conjugación del apoyo que brindan las tres partes integrantes del proyecto (con sus recursos, conocimientos y experiencias) a los esfuerzos e iniciativas de las personas, grupos u organizaciones, para combatir las causas estructurales que generan la pobreza y lograr un desarrollo integral y durable, en zonas y proyectos prioritarios para el Ba'Asolay.
- b) Fortalecimiento de las organizaciones sociales, indígenas y no gubernamentales (OSING) y sus redes para que su acción en los diversos ámbitos sea más eficaz en beneficio del conjunto de la sociedad mexicana.

Este fortalecimiento que contribuye a consolidar la autonomía de las OSING, "se debe de dar tanto al interior de cada uno de los grupos o redes, como en la vinculación e interacción entre éstos, y de éstos con el gobierno y los organismos internacionales; al igual que en los diversos niveles donde actúan: local, regional, nacional e internacional"<sup>37</sup>.

- c) Articulación entre las iniciativas de las OSING y las de los tres niveles gubernamentales para incidir en la formulación de políticas públicas que

---

<sup>36</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, SHCP México, mayo 1995, p.75

<sup>37</sup> PNUD/INSOL/SEDESOL Documento de Proyecto MEX-97-010 "Ba'Asolay Fase II" PNUD, México, octubre 1997, p. 5

coadyuven al combate a la pobreza e impulsen el desarrollo integral y duradero.

El presupuesto del Ba'Asolay es un claro ejemplo de la política de cofinanciamiento que el PNUD lleva a cabo. Está integrado de la siguiente manera:

1. Remanentes del Ba'Asolay Fase I	\$ 360,399 dólares estadounidenses
2. Aportación del Instituto Nacional de Solidaridad(INSOL) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) 1998	\$ 1,064,152 dólares estadounidenses
3. Aportación PNUD 1998	\$ 200,000 dólares estadounidenses
<i>Total</i>	\$ 1,624,551 dólares estadounidenses

### 3.2.2 Asesoría en diseño y gerencia de proyectos

Uno de los apoyos más importantes que la oficina del PNUD da a las instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil e incluso a otras agencias del sistema de Naciones Unidas es la asesoría en el diseño y gerencia de proyectos de desarrollo. El objetivo de ello es proporcionar un marco conceptual e instrumentos operativos básicos que puedan resultar de utilidad práctica para quienes tienen la tarea de formular, ejecutar y evaluar proyectos.

Un proyecto se define 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"<sup>38</sup>.

Bruno Guandalini, Representante Residente de la oficina del PNUD en México y Coordinador Residente, define 5 fases en el ciclo de un proyecto:

Fase I Definición del problema

Fase II Generación de soluciones alternativas

Fase III Selección de la mejor alternativa

Fase IV Diseño del Proyecto

Fase V Ejecución del proyecto. *gerencia, monitoreo y evaluación.*

Para la definición del problema es necesario el análisis y la identificación de las variables que inciden en la situación no satisfactoria que se estudia y de las interrelaciones entre estas variables, que determinan la causa del problema.

Una vez que se ha definido el problema, es necesario buscar alguna situación satisfactoria que resuelva el problema y también identificar la forma de llegar a esta situación satisfactoria futura. Esta es la segunda fase, para el diseño de un proyecto. Los costos, beneficios y otras implicaciones (políticas, sociales, económicas, tecnológicas, gerenciales, de recursos humanos, institucionales, etc., de cada opción para solucionar nuestro problema), tienen que ser analizados y comparados con la disponibilidad de recursos, capacidades y medios con los que se cuentan. Si los recursos con los que se cuentan son escasos, y el problema excede su alcance, se debe entonces valorar el alcance *de la estrategia* y establecer qué parte del problema es posible realmente enfrentar; es decir, establecer prioridades. En ocasiones el sólo cubrir parcialmente el problema es suficiente, en otras no lo es .

---

<sup>38</sup> GUANDALINI, Bruno. Formulación, diseño y gerencia de proyectos. CECNU/ México, 1996, p. 1

La fase tres, consiste básicamente en seleccionar la mejor alternativa, mediante criterios firmes predeterminados. En los proyectos de cooperación técnica los criterios para seleccionar entre alternativas son, entre otros:

- A) La duración del proyecto
- B) El costo
- C) El tipo y calidad de la tecnología
- D) La capacidad de absorción del país
- E) El origen de los recursos
- F) La modalidad de ejecución del proyecto
- G) La complejidad del enfoque.

La cuarta fase es la más importante, la definición de la estructura básica del proyecto. Para ello, es muy importante identificar

El *objetivo* del proyecto, el tiempo necesario para lograrlo, identificar claramente la meta o metas que se persiguen y los medios que se necesitan para saber si se llegó a ella o no.

Los *resultados* a los que el proyecto debe de llegar, estableciendo los criterios necesarios para averiguarlo.

*Actividades*, que se enmarquen en un plan de trabajo bien definido en tiempos y resultados.

Analizar y pronosticar los *insumos* financieros, humanos y materiales que permitan totalmente realizar las actividades programadas en el plan de trabajo y el *presupuesto* con el que se cuenta.

*El marco legal y los arreglos institucionales* permiten una sana ejecución del proyecto.

Definir *riesgos* que pudiesen surgir en la tarea.

El primer punto importante para el *diseño* de un proyecto PNUD es definir el *objetivo*, dividiéndolo en dos tipos: el objetivo de desarrollo y el objetivo inmediato.

El objetivo de desarrollo, que incluye al proyecto mismo, tiene como fin alcanzar un propósito a largo plazo. Al terminar un proyecto podemos decir que este contribuirá a llegar al objetivo de desarrollo y habrá *una serie de actividades en* el proyecto que interrelacionadas lo permitan.

El objetivo inmediato, en cambio, es un propósito más a corto plazo que se pretende realizar en un lapso de tiempo determinado.

Es de gran importancia definir un objetivo de desarrollo e identificar correctamente las acciones que permitan alcanzarlo, ya que por mucho éxito que el proyecto logre, su impacto pudiera ser irrelevante si el objetivo de desarrollo para el cual fue realizado no se alcanzó.

En muchas ocasiones para definir un objetivo de desarrollo se utilizan palabras como: "mejorar", "asistir", "fortalecer", "promover", "coordinar", "restaurar", etc. 'estas expresiones representan la descripción de un proceso y poco sirven para describir objetivos ...'<sup>39</sup> Un objetivo no puede ser un proceso, sino una llegada. En la medida de lo posible, los indicadores de éxito deberán ser cuantitativos.

---

<sup>39</sup> *Idem*, p. 11

Como ejemplo: "Al final del proyecto en x años, la producción promedio de arroz de las parcelas menores de cinco hectáreas pertenecientes a los x pequeños agricultores de la Provincia de Ruralia" que participan en el proyecto, se habrá incrementado del presente x ton/hectárea a no menos de x+y ton/hectárea. Las pérdidas post-cosecha habrán decrecido del presente x ton/hectáreas a no más de x-y ton/hectárea. El costo de la producción habrá disminuido del presente \$ x/ton a por lo menos \$ x-y/ton."<sup>40</sup>

La misma lógica se utiliza en la definición de resultado. Son los productos tangibles y concretos que el proyecto genera para lograr sus objetivos inmediatos. La relación entre los objetivos inmediatos y los resultados es básica, ya que los resultados deberán ser proporcionales y congruentes con los *objetivos inmediatos del proyecto*.

El objetivo inmediato sería.

"Al final del proyecto en x años, las plagas y enfermedades que en el presente afectan al 80% de las tierras cultivadas de x cultivo de Santilandia serán eliminadas o reducidas a un porcentaje no superior al 5%"

Los *resultados* serían:

1. Un sistema computarizado de información que diagnostique en un tiempo real a las plagas y enfermedades del cultivo
2. Laboratorio equipado, que haga posible el análisis de las muestras de cultivo
3. Manuales elaborados, que contengan los procedimientos de uso del equipo de laboratorio.
4. Profesionales capacitados en el uso del equipo de laboratorio

---

<sup>40</sup> *Idem*, p 12

5. Un informe elaborado, que contenga recomendaciones sobre el pesticida que puede ser usado

De ello, es necesario preguntarnos si estos resultados lograrán que alcancemos el objetivo inmediato, si necesitamos otro más o bien si no están en equilibrio con lo que se planteó en un principio

*Una actividad:*

- Tiene una duración
- Requiere de recursos (insumos)
- Implica un costo
- Tiene una secuencia (precede, sigue o es paralela a otras actividades)
- Hay un responsable de llevarla a cabo

Todas las actividades de un proyecto deberán estar registradas bajo el esquema de un plan de trabajo. Es importante: que el desglose de las actividades sea *claro, de tal forma* que nos marque bien la estrategia y nos permita claramente el seguimiento de todas y cada una de ellas y también que en este plan de trabajo las actividades estén interrelacionadas de tal forma que presenten claramente la secuencia e implicaciones respecto a factores como el tiempo, el costo, el uso adecuado de recursos, etc

Ya que las actividades han sido detalladas en un plan de trabajo, se empieza a *determinar los insumos, es decir, el número de personal y su perfil*, si habrá necesidad de subcontratos, qué tipo de capacitación recibirán, el equipo con el que se contará, etc. Igualmente, los insumos deberán ser proporcionales a las actividades que se lleven al cabo.

Es hasta ahora cuando se elabora el presupuesto del proyecto. Quizá los recursos con los que se cuentan son menores a lo programado en esta

configuración del marco lógico. Si es así, se valoran los objetivos inmediatos y de los resultados, se redefinen las actividades y los insumos “Entonces, debemos preguntarnos si todavía vale la pena ejecutar el proyecto”<sup>41</sup>

El diseño del proyecto debe enunciar claramente los *arreglos financieros, legales y administrativos* necesarios para la ejecución del proyecto.

Se debe tener en cuenta que los *riesgos*, surgen de factores externos, supuestos que van más allá del control del proyecto y que pueden afectar el logro de objetivos. Estos factores externos deben ser examinados en cuanto a su relevancia y probabilidad de ocurrencia que permitan toma de decisiones acertadas.

Cuando tenemos una base fuerte, podemos ejecutar el proyecto. Para ello, en el PNUD la *gerencia* de un proyecto significa hacer el mejor uso de los recursos humanos, financieros y materiales disponibles para alcanzar el objetivo del proyecto dentro de los límites de tiempo, calidad y costos establecidos, la quinta fase del ciclo de un proyecto. Implica el manejo adecuado de un conjunto de variables interdependientes que forman el marco básico del proceso gerencial:

1. Estrategia, es la adaptación del proyecto a las oportunidades, cambios y riesgos que se producen y encuentran en el entorno.
2. Estructura, es la definición del esquema organizativo necesario para la ejecución de la estrategia adoptada. Para ello es necesario el establecimiento de grupos de trabajo y unidades operativas con funciones y responsabilidades preestablecidas en un mecanismo de comunicación y de coordinación.
3. Sistemas, son todos aquellos métodos y procedimientos para la programación, la ejecución y el control de las actividades, para el manejo y

---

<sup>41</sup> *Idem* p. 22

control de las finanzas, el personal, la administración, los insumos, la contabilidad, la logística, etc.

4. Conocimientos, todo aquello que pueda proporcionar un valor añadido a la ejecución del proyecto, las experiencias, el uso de tecnología innovadora, etc.
5. Recursos Humanos, capacidad encargada de la selección del personal bajo el perfil requerido por la lógica del proyecto.
6. Dirección, esta variable exige un conocimiento profundo de la estrategia seleccionada y un conocimiento del entorno muy particular. Los dirigentes deberán proporcionar visión y motivación para orientar y asegurar el éxito del proyecto.
7. Cultura Organizativa, el personal de un proyecto debe trabajar en un ambiente que inspire cooperación y compartan valores. Este ambiente de trabajo inspirado en el compromiso, el profesionalismo, la innovación, creatividad, búsqueda de excelencia, cooperación y respeto.

Es necesario saber si los plazos y resultados están siendo cumplidos respecto a lo programado. Con un sistema de *monitoreo* se trata de identificar oportunamente los atrasos, dificultades y acontecimientos que puedan afectar el logro de los objetivos, un análisis continuo del estado de ejecución. Es útil contar con una unidad de monitoreo, una sala de trabajo debidamente equipada y un sistema de información computarizado. La oficina del PNUD es una de las pioneras en la utilización del programa Microsoft Project, una herramienta para programar las tareas de un proyecto; lo anterior implica realizar diversas acciones como la organización de dichas actividades en un conjunto de tareas relacionadas, la asignación de recursos y los costos que éstos implican, crear uno o más calendarios de los días laborales, etc.

Habrá también un proceso periódico y sistemático para determinar la relevancia, efectividad e impacto del proyecto, es decir *evaluaciones* que sean útiles para la validación y reorientación oportuna de su enfoque de acción. Los mecanismos y modalidades para llevar a cabo la evaluación deben formar parte del diseño del proyecto. Estos pueden ser encuestas, entrevistas, estudios, investigaciones, misiones integradas por representantes de instituciones involucradas o bien por consultores externos.

La oficina del PNUD en México ofrece su Centro de Capacitación de las Naciones Unidas (CECNU) a las instituciones nacionales, organizaciones no gubernamentales y a otras agencias del sistema de Naciones Unidas que lo solicitan en el diseño y gerencia de proyectos realizando cursos, seminarios y talleres. Al mismo tiempo ofrece el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones, ya que la oficina posee la facilidad de la localización y, en caso de requerirse, la contratación de consultores nacionales e internacionales especializados en diversas áreas para el apoyo técnico del diseño y ejecución del proyecto.

El ejemplo más significativo que la oficina del PNUD ofrece en México en la prestación del servicio de apoyo al diseño y gerencia de los proyectos es el caso del proyecto para el desarrollo sustentable de las comunidades mayas de la Península de Yucatán. El PNUD inició en marzo de 1994 su Programa de Pequeños Subsidios a Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en la península de Yucatán. Este programa tenía como objetivo financiar actividades de base comunitaria emprendidas por organizaciones no gubernamentales o por los propios grupos comunitarios que buscaran evitar la pérdida de biodiversidad, evitar el calentamiento atmosférico o conservar la calidad de las aguas internacionales, mediante acciones tendentes a mejorar la calidad de la vida comunitaria.

Durante sus tres primeros años de vida, el Programa y las ONG han financiado en la Península de Yucatán 63 proyectos por un total de \$1,042,994 dólares estadounidenses. Estos fondos ejecutados en cooperación con ONG locales, algunas de ellas con más de 10 años de experiencia trabajando en la zona, han servido para apoyar a la población marginada de las zonas rurales y costeras en la búsqueda de alternativas de desarrollo durables, una gran mayoría de las cuales son de origen maya.

Era necesario asegurar la continuidad de los apoyos que habían sido prestados por el programa de pequeños subsidios a través de un adecuado marco institucional, que garantizara el trabajo que se había venido realizando. En 1996, el PNUD y las organizaciones asociadas al Programa constituyeron conjuntamente la Red de Organizaciones del Sureste para el Desarrollo Sustentable (ROSDDESAC), en el marco de un proyecto para el desarrollo duradero del área. La razón principal que llevó a estas organizaciones a constituir la Red fue, además de una visión general compartida sobre el desarrollo durable de la península de Yucatán, el contar con un vehículo permanente de cooperación que permitiera intercambiar experiencias, aprovechar la capacidad individual desarrollada por cada organización en beneficio colectivo y desarrollar una estrategia común para el desarrollo de la península. El PNUD ha apoyado desde su fase de despegue no sólo con la asesoría del diseño de una estructura capaz de operar y prestar servicios a los asociados sino también con un financiamiento adicional.

El PNUD ha tenido como misión desde su fase de diseño de la Red articular los esfuerzos de las organizaciones asociadas para impulsar el desarrollo sustentable, ya que parte de la democracia como base de la equidad (étnica, genérica y generacional) en lo social, económico y político, y de la autogestión y el mejoramiento de la calidad de vida mediante el manejo integral y sustentable

de los recursos naturales, que son paradigmas básicos del Desarrollo Humano Sustentable.

Dentro de los objetivos principales de la ROSDESAC está el suministro de servicios técnicos, materiales y financieros a las comunidades para su desarrollo productivo, social, cultural y medioambiental. La Red se compone por 15 organizaciones no gubernamentales y colabora con cerca de 75 organizaciones de base y cuenta con 134 profesionales (economistas, biólogos, antropólogos, administradores de empresas, agrónomos, ingenieros, etc.) que trabajan a tiempo completo dentro de sus organizaciones en muchos casos de forma voluntaria. Además, la Red cuenta con cuatro profesionales que trabajan en la oficina en Mérida coordinando las actividades y prestando servicios de interés común a todas las organizaciones de la red: un Coordinador Nacional, especialista en políticas de desarrollo sustentable, un experto en mercadotecnia microempresarial, un experto en microfinanzas, una experta en administración de empresas y un equipo administrativo de respaldo.

Desde la definición inicial de la Red se estableció que los profesionales mencionados así como expertos contratados especialmente, o bien las propias organizaciones de la Red, capacitarían al resto de las organizaciones, formando una telaraña de servicios a prestar, conocimientos que se transfieren de una persona a otra, de una persona a una organización, de una organización a otra; en fin, este esquema de trabajo propuesto fortalece tanto las capacidades nacionales como a la ROSDESAC que ofrece servicios a la comunidad.

Así mismo, se consideró que la ROSDESAC desarrollara un sistema de comunicación vía internet para facilitar su relación entre las organizaciones y la difusión de sus actividades hacia el exterior. Para el PNUD es importante que el impacto de un proyecto se vea reflejado, se de a conocer y transmita sus experiencias a nivel nacional e internacional.

También planteó la necesidad de que las organizaciones de la Red prestaran servicios a dos niveles diferentes:

1. Servicios de interlocución y participación en el diseño de políticas públicas.
2. Servicios de apoyo en cuestiones productivas, sociales, culturales y ambientales.

La ROSDESAC, así como las diferentes organizaciones vinculadas a ella tienen un valor que va más allá de los servicios concretos que prestan a las comunidades con las que trabajan directamente. Esta Red de organizaciones está diseñada para representar también un esfuerzo de la sociedad civil por articularse de forma efectiva a fin de participar en la discusión y elaboración de políticas de desarrollo durable que elaboran los gobiernos y cámaras legislativas de los tres estados de la península de Yucatán y las autoridades municipales. La existencia de la Red y sus organizaciones tiene una justificación en sí misma, pues ofrecen vías alternativas a la participación ciudadana, en especial a comunidades que, como la maya, han permanecido tradicionalmente al margen de la toma de decisiones que afectan a su propio desarrollo.

Específicamente, la Red ha contribuido en la reforma de la Ley General de Equilibrio Ecológico publicada en diciembre de 1996 incorporando la posibilidad de que las áreas naturales protegidas sean manejadas por las comunidades y la posibilidad de establecer reservas comunitarias con apoyo federal gestionadas por las comunidades. Otro ejemplo es la futura Ley de Patrimonio Histórico con el Instituto Nacional de Antropología e Historia, que permitirá a las comunidades locales co-administrar la gestión de las ruinas arqueológicas. Se está colaborando con el Instituto Nacional Indigenista en el diseño de la Ley de Derechos Indígenas, actualmente en discusión, incorporando aspectos como el respeto al territorio, a las normas consuetudinarias de manejo de los recursos

naturales y la reforma de la política educativa. También se está asesorando al gobierno de Quintana Roo en la aplicación de la Ley de Derechos Indígenas del Estado. La Red asesora a las autoridades municipales en la gestión de los recursos descentralizados para políticas sociales (ramo 26) incorporando aspectos como servicios médicos y agua potable. Contribuye con el gobierno del estado de Campeche en la aplicación de la normatividad ambiental por parte de la empresa de explotación petrolera PEMEX.

La gerencia planteada por el PNUD desde su inicio para la RED fue que la participación de las comunidades en su propio desarrollo se debe realizar mediante un trabajo de diagnóstico y autodiagnóstico que permita ir destacando las necesidades reales de las comunidades en el diseño y puesta en práctica de programas de desarrollo comunitario y su interrelación con los programas municipales.

Al mismo tiempo, otro de los objetivos planteados en el esquema diseñado por el PNUD es el llevar a cabo una activa labor de vinculación con otras instancias de la comunidad. Actualmente existen diversos convenios firmados con diferentes instituciones nacionales: con el Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL), firmado en 1997, para el desarrollo de capacitación y asistencia técnica para actividades productivas sustentables; con el Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES), para apoyar a las ONG por medio de créditos para actividades productivas; y con la Universidad de Yucatán, para asistir técnicamente a la elaboración de cadenas productivas y con la Universidad Nacional Autónoma de México, que apoya el desarrollo de la acuacultura y conservación de cuerpos de aguas costeras. Algo muy importante para destacar es que los convenios que se establecen, sobre todo con instancias gubernamentales, en ocasiones se ven en peligro cuando hay un cambio de administración y están muy sujetas a los ritmos políticos nacionales, regionales o estatales. Sin embargo, cuando se establece un proyecto con el PNUD, esos

acuerdos son respetados sin importar ninguno de los factores antes mencionados.

La ROSDESAC busca fortalecer y desarrollar en los próximos cinco años los servicios prestados a las comunidades a través de la facilitación de asistencia técnica y crédito. Estos servicios responden a la estrategia de desarrollo durable puesta en práctica por la Red desde su inicio y que pretende cubrir de forma integral las necesidades económicas, ambientales, sociales y culturales de las comunidades en las que trabaja

Para ello, sobre los resultados ya obtenidos, la oficina del PNUD ha diseñado una propuesta que permite la mejora y la extensión de la cobertura de sus servicios a un número mayor de beneficiarios entre las poblaciones mayas y produce un mayor impacto en el cambio de sus condiciones de vida.

El objetivo de la propuesta es que en un plazo de cinco años la ROSDESAC se habrá consolidado como un interlocutor de la sociedad civil que participa activamente en el diseño de las políticas de desarrollo sustentable de la península de Yucatán. Asimismo, la ROSDESAC, a través de sus organizaciones vinculadas, habrá contribuido al desarrollo de las comunidades en las que trabaja directamente gracias a:

- La canalización de fondos de crédito que permitan financiar actividades comunitarias productivas que sean respetuosas con el medio ambiente y con la estructura social y cultural de las comunidades.
- La canalización de recursos no reembolsables para el desarrollo de actividades que contribuyan a la protección del medio ambiente, la defensa de la cultura maya y la cohesión social de las comunidades mayas de la Península de Yucatán.

Con respecto al fondo de crédito, el apoyo prestado por la ROSDESAC a varias comunidades en el desarrollo de sus actividades productivas ha permitido el que, en varias líneas de producción, sea posible canalizar fondos de crédito para el financiamiento de capital de trabajo e inversión a comunidades de productores mayas con altas tasas de recuperación y de retorno sobre la inversión.

La estrategia financiera a seguir que se propone por este fondo considera el apoyo de proyectos rentables que con la menor inversión beneficien al mayor número posible de personas. Para seguir bajo la línea del desarrollo humano sostenible, las actividades a financiar deberán cumplir con criterios de justicia social y ambiental, entendidas éstas en términos de que el productor reciba lo justo por su trabajo y que además la actividad pueda ser soportada por el ambiente en el largo plazo.

Los servicios de asistencia técnica en materia de producción, asistencia social, defensa de la cultura maya y conservación prestados por la Red hasta la fecha han sido posibles gracias al financiamiento no reembolsable otorgado por diferentes donantes nacionales e internacionales.

El esquema propuesto permite que el PNUD y las agencias especializadas, continúen apoyando la estructura permanente establecida en la oficina central en Mérida. El PNUD propone que a este equipo se una un especialista en esquemas de financiamiento y recuperación de costos de organizaciones de la sociedad civil. La misión de este experto será la de apoyar a las organizaciones de la Red a identificar y poner en práctica métodos para la recuperación de fondos a través de la prestación de servicios, a fin de que se asegure su autosostenibilidad operativa y financiera, se dará apoyo técnico a la definición de prioridades de acciones y de los criterios de elección de las propuestas para financiamiento, se contribuirá al seguimiento y la evaluación técnica y financiera de actividades, de las áreas temáticas y del conjunto del proyecto.

### 3 2 3. Administración de recursos transparente y eficiente

A la fecha, los proyectos insertos en dependencias gubernamentales no han encontrado un mecanismo ágil para la contratación del personal ni de llevar una cuenta de cheques que garantice su buen manejo, tienen atraso en la compra de equipo y licitaciones. Esto indiscutiblemente provoca trabajo adicional y retrasos, por lo que el PNUD toma a su cargo la administración de los recursos de los proyectos de ejecución nacional (manejo de recursos financieros, contrataciones de personal, subcontrataciones, trámites de viajes y compra de equipo y las licitaciones).

- Servicios de administración de recursos: la oficina del PNUD en México lleva a cabo los desembolsos solicitados por el coordinador del proyecto en proyectos de ejecución nacional, en forma de pagos directos o anticipos de fondos, según se solicite. Los fondos del proyecto son depositados en dólares en una cuenta en Nueva York. Una ventaja muy significativa de esta forma de administración, es que para las contrapartes, en varios casos dependencias gubernamentales, asegura el monto del presupuesto del proyecto, permitiendo continuidad en las actividades sin importar el período de administración de la Secretaría. Es decir, que las actividades se cumplen según un plan de trabajo propuesto, dependen de los objetivos diseñados en el proyecto y no de períodos administrativos de entidades gubernamentales.
- Servicios especializados de otras agencias de las Naciones Unidas: el PNUD pone a disposición los servicios especializados de otras agencias del sistema de las Naciones Unidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), por ejemplo cuenta con especialistas de alto nivel que han apoyado en México diversos proyectos. Uno de los más recientes fue la encuesta de empleo en zonas indígenas de México, proyecto que buscaba como resultado un módulo de trabajo infantil indígena; ni siquiera por parte de las

instituciones nacionales (como el Instituto Nacional Indigenista o del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) se tenían los conocimientos necesarios para la elaboración de los cuestionarios para las encuestas, los análisis necesarios estadísticos de la información obtenida, etc. La OIT prestó la asesoría técnica especializada que permitió la realización de la encuesta en las zonas indígenas. Otro ejemplo son los diferentes proyectos de observación electoral que se han llevado a cabo en el país; la División de Asistencia Electoral del Secretariado de Naciones Unidas ha puesto a disposición consultores internacionales especializados del más alto nivel para aplicar un estudio serio y profesional de temas tan delicados como es la observación electoral en México. UNIFEM, como otro ejemplo, ha apoyado incorporando perspectivas de género en el proyecto de la ROSDESAC en Yucatán, con miras al desarrollo de sensibilización y de apoyo a las actividades productivas de las mujeres en esa zona. Específicamente también se ha contado con el apoyo de consultorías.

- Servicio de adquisiciones y compras: el PNUD pone a disposición del proyecto su unidad de compras para que, cuando se solicite, se adquieran materiales y equipo necesarios para la ejecución del proyecto, siguiendo los procedimientos de *licitación del PNUD para garantizar adquisiciones operadas de forma transparente, rápida y en condiciones competitivas.*
- Servicios de contratación de personal: el PNUD pone a disposición del proyecto sus servicios de contratación de personal, a fin de facilitar el reclutamiento de expertos y especialistas de corto y largo plazo.

### 3.3. La Cooperación Técnica del PNUD en el contexto del Marco de Cooperación del País.

#### 3.3.1. El Marco de Cooperación del País.

El Marco de Cooperación del País es el primer documento que se elabora a partir de las prioridades establecidas por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y se consulta para su elaboración con representantes de dependencias de gobierno, con organismos especializados de cooperación y con las diversas agencias del sistema de Naciones Unidas con representación en el país.

Básicamente se marca la situación de México desde la perspectiva del concepto de Desarrollo Humano Durable. Se remonta a la crisis por la que el país pasó en el año de 1994, a la devaluación de más de 100% debido a que las reservas internacionales se redujeron de aproximadamente 30 millones de dólares a principios de 1994 a menos de 6 millones de dólares hacia finales del año<sup>42</sup>, a la caída del producto interno bruto a más del 6%, a una inflación de 52% a un nivel de desempleo altísimo de 7.6% y a un debilitamiento financiero nacional.

Las características observadas en este momento en la política económica mexicana implican una acción importante por parte del Estado. El objetivo es "alcanzar un crecimiento sostenido de la producción y del empleo, asegurar la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, orientar el gasto público hacia la inversión productiva y los programas sociales y consolidar el sector exportador"<sup>43</sup>

Si bien, según la clasificación del Informe de Desarrollo Humano, México es un país de "desarrollo humano alto", se calcula que de 91.1<sup>44</sup> millones de mexicanos 40 millones son pobres y que 14<sup>45</sup> millones de ellos son

---

<sup>42</sup> SRE, Nota Estratégica de País, SRE, México, diciembre de 1996 p 3

<sup>43</sup> PNUD, Marco de Cooperación con México 1997-2000, PNUD-SER, México, 1997, p 2

<sup>44</sup> INEGI, Estados Unidos Mexicanos resultados preliminares conteo 1995 de población y vivienda, INEGI, México, 1996 p. 8

<sup>45</sup> Plan Nacional de desarrollo 1995-200; p. 77

extremadamente pobres. Esto nos indica que los recursos no están bien repartidos, el género y la etnia son factores que también influyen en este desequilibrio. De los indígenas que son mayores de 14 años, 40% es analfabeta y la marginación social afecta principalmente a la población femenina.

A pesar de que México es uno de los siete países más ricos del mundo en especies de plantas y animales, y que pertenece a las naciones llamadas megadiversas, que albergan alrededor de 60% de todas las especies vivientes del planeta, existen serios problemas en este sector. En México los bosques, selvas y otras áreas con vegetación natural ocupan 72% del territorio, abarcando 141.7 millones de hectáreas. El país cuenta con aproximadamente 55 millones de hectáreas de bosques y selvas, lo que representa más de 25% del territorio nacional.<sup>46</sup>.

Existe actualmente incertidumbre sobre las estimaciones de tasas de deforestación en nuestro país. Para la década de los ochentas, las cifras varían desde 370,000 hasta 1.5 millones de hectáreas al año, debido a que las estimaciones son resultado de estudios con objetivos diferentes, y la heterogeneidad y confiabilidad de los datos varía en cuanto a los años base y escalas geográficas utilizadas<sup>47</sup>. De cualquier modo, estos niveles de deforestación son una de las principales preocupaciones que enfrenta la gestión de los recursos naturales en México.

Las tendencias al deterioro en la capacidad de renovación de nuestros recursos naturales han repercutido en la calidad del medio ambiente. Las principales áreas urbanas y en especial la zona metropolitana de la Cuenca de México se enfrentan a problemas de contaminación. Estos y otros panoramas son descritos en el Marco de Cooperación y en la Nota Estratégica del país

---

<sup>46</sup> SEMARNAP, Programa Forestal y de Suelo 1995-2000, SEMARNAP México, marzo 1996; p. 15

<sup>47</sup> *Ibidem*, p.16

(documentos elaborados conjuntamente PNUD con la Secretaría de Relaciones Exteriores y que enumera la situación del país en áreas como medio ambiente, sector privado, pobreza, etc.) como unas de las más importantes prioridades del gobierno de nuestro país.

En el Marco de Cooperación se definen las áreas en las que el PNUD aporta conocimientos y experiencia específica en los planes de gobiernos nacionales, que son:

I. Apoyo al programa de la lucha contra la pobreza

Este programa basa su acción en dos subprogramas:

1) *Subprograma de desarrollo de la microempresa y la pequeña empresa*, fomentando el apoyo a la integración de cadenas productivas y a la subcontratación mediante.

a) *Formulación de programas que apoyen la relación y coordinación de grandes empresas con las micro y pequeñas empresas.* El aislamiento es uno de los principales problemas de las micro y pequeñas empresas en México. Para solucionar esto, el PNUD apoya a la elaboración de políticas de colaboración y asociación de este tipo de empresas.

b) *La subcontratación*, creándose un instrumento importante para la generación de empleo, transferencia de experiencias y conocimientos de expertos nacionales e internacionales que fortalece las capacidades institucionales.

2) *Subprograma de apoyo al desarrollo económico y social de la población indígena*: cuyo objetivo es la integración de los grupos indígenas a la población productiva nacional, fortaleciendo sistemas de información sobre población

indígena, apoyo a la descentralización de instituciones indigenistas fortaleciendo sus capacidades y elaborando proyectos en conjunto con poblaciones indígenas.

## II. Programa de apoyo a la política de desarrollo ambiental

“Las autoridades ambientales mexicanas han señalado los efectos acumulados durante años y la reducción de oportunidades productivas a raíz del uso inadecuado de los recursos naturales, situación que difícilmente podrá ser superada en el corto plazo”<sup>48</sup>. El PNUD concentra sus esfuerzos en un programa que logre integrar el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales sin deteriorar aún más el ambiente mediante los siguientes tres subprogramas:

### 1) *Subprograma de seguimiento de los compromisos internacionales.*

Este subprograma se basa en los compromisos adquiridos en el Programa 21 de la Cumbre para la Tierra y centra su atención en proyectos financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) que tienen actividades en 4 áreas:

Diversidad Biológica, mediante el diseño y puesta en marcha de programas que apoyen la conservación de áreas naturales protegidas situadas en diversos puntos del país, dentro de los puntos destacados en la Convención sobre la Diversidad Biológica.

Desertificación, apoyando los compromisos contraídos en la Convención de las Naciones Unidas de la Lucha contra la Desertificación, tratando de evitar el debilitamiento y degradación de los suelos:

---

<sup>48</sup> PNUD, Marco de Cooperación de País 1997-2000, oficina de PNUD-México, p 7

Cambio Climático, bajo el marco de los compromisos contraídos por el país en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambios Climáticos, con el propósito de dinamizar el cambio en el uso del suelo, estudiar los factores de la emisión de gases de efecto invernadero , etc.

Aguas Internacionales, subprograma encargado de analizar los efectos de contaminantes y como evitarlos

2) *Subprograma de apoyo a la descentralización de la gestión ambiental*

Apoya actividades que permitan la descentralización de la gestión ambiental hacia los niveles estatales y municipales. Existe un programa de apoyo a la gestión local con organizaciones civiles y se fortalecen estas capacidades, permitiéndose la participación real en planeación y en la ejecución de políticas ambientales públicas

3) *Subprograma de apoyo al sector industrial*

Mediante la aplicación de normas nacionales e internacionales (como el Certificado Ambiental International Standard Organization 14000) la capacitación al personal, su evaluación y seguimiento, las empresas nacionales producen de manera más limpia, no dañando aún más el ambiente . Además se fortalece también el programa de protección de la capa de ozono, un programa mundial que se enmarca en el *Protocolo de Montreal* y que hasta la fecha ha invertido en nuestro país 16 millones de dólares

III. Programa de apoyo al proceso de descentralización en el marco del nuevo federalismo

Básicamente se apoya a una serie de reformas que el Gobierno de México intenta llevar a cabo "la reforma electoral, la de los poderes públicos, la referente a la administración del Distrito Federal, las relativas a los derechos

humanos de los indígenas, la de los medios de comunicación social y la apertura de espacios para la participación ciudadana<sup>49</sup>. Uno de los puntos que más se consideran en este Marco, es la descentralización de la administración fiscal y de programas de los estados. El PNUD tiene entre sus propósitos más importantes el apoyar a las instituciones nacionales que se encargan de este proceso de descentralización, básicamente con la asesoría que diversos expertos internacionales puedan dar sobre el tema.

#### IV. Programa de apoyo al desarrollo y consolidación de la política mexicana de cooperación

Este programa busca el apoyar a instituciones nacionales para consolidar una política de cooperación y se basa principalmente en los siguientes puntos:

1. Coordinar y apoyar en las actividades de cooperación con países de Centroamérica y el Caribe, mediante las oficinas de país del PNUD que se encuentran en esta región, apoyando el proceso.
2. Consolidación de las actividades de cooperación horizontal (es decir, con países de un desarrollo similar al de México).
3. Fortalecer las capacidades nacionales, de tal forma que se facilite la gestión de recursos provenientes de otros países (cooperación vertical).
4. Difundir todas las actividades que en materia de cooperación internacional se han realizado en nuestro país, dándolo a conocer tanto a los receptores como también a los donadores, ya que cabe destacar que México es tanto un receptor de cooperación técnica internacional, sino también es oferente de esta cooperación.

En el último apartado en el Marco de Cooperación es el de Modalidades de Gestión, en el cual básicamente se afirma que se continuará utilizando la

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 9

modalidad de ejecución nacional debido a las ventajas ofrece y al mismo tiempo se establece que el apoyo de toda agencia del sistema de Naciones Unidas estará a disposición de la institución ejecutora que lo solicite.

Se establece también como punto importante que se dará seguimiento y evaluación al apoyo que el PNUD otorga al éxito de políticas nacionales y se realizarán reuniones para medir estos avances. La intención es también en estas reuniones apoyarse mutuamente, analizando la estrategia y de ser necesario, hacer los cambios que se consideren pertinentes.

Se reitera el nuevo papel del PNUD, destacando que la movilización de los recursos, es decir, el pasar de un esquema tradicional de cooperación (el PNUD como donante) a otro esquema mucho más dinámico y mucho más envuelto en la estrategia nacional del país, es la estrategia que el PNUD llevará a cabo en el período 1997-2000 y que "considerando que los recursos del PNUD son limitados, resulta de suma importancia procurar otras fuentes de financiamiento"<sup>50</sup>

### 3.3.2. El caso del programa de integración productiva como ejemplo demostrativo de este nuevo papel del PNUD.

El proceso de apertura comercial iniciado por México en la segunda mitad de los ochenta generó una mayor disponibilidad de insumos y componentes extranjeros de alta calidad y bajo costo relativo que tuvo como resultado una reducción de la integración nacional de la producción<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 11

<sup>51</sup> SECOFI, Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, México 1994 p.11.

En particular, las ramas en las que predominan las pequeñas y medianas empresas fueron las más afectadas por las nuevas condiciones de mercado. Esta nueva coyuntura, unida a la crisis financiera que sufrió el país a finales de 1994, impactó duramente a las micro, pequeñas y medianas empresas.

La antes mencionada desarticulación productiva ha dificultado asimismo el que las micro, pequeñas y medianas empresas se hayan podido incorporar plenamente al proceso de recuperación económica del sector productivo iniciado tras la crisis, proceso que se ha basado principalmente en un aumento significativo de las exportaciones y que es dirigido por un número reducido de grandes empresas que operan con niveles de competitividad mundial.

Para revertir el proceso descrito, el "Programa de Política Industrial y Comercio Exterior", desarrollado por el Ejecutivo Federal en el marco del "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", establece como una de sus tres grandes líneas estratégicas<sup>52</sup> el crear mecanismos que aceleren el desarrollo de agrupamientos industriales, lo mismo regionales que sectoriales, de alta competitividad internacional, que fomenten la creciente integración a los mismos de empresas micro, pequeñas y medianas, a través de:

- a) el apoyo a programas estatales o regionales orientados a fortalecer las capacidades locales para atraer agrupamientos industriales de elevada competitividad
- b) el apoyo a la integración de cadenas sectoriales a través de programas de desarrollo de proveedores, empresas integradoras, cadenas agroindustriales, proveedores del sector público, etc.
- c) la ampliación de la infraestructura de información industrial mediante la promoción de encuentros empresariales de proveedores y el desarrollo de redes nacionales de información.

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, p.7

El gobierno reitera en el "Programa de Política Industrial y Comercio Exterior", que es el sector privado el que ha de dirigir el proceso de integración productiva, tanto a nivel individual como a nivel de cámaras y asociaciones. En este sentido, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, CONCAMIN y la Fundación Mexicana para la Innovación y Transferencia de Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa, A.C., FUNTEC, se asociaron con el PNUD para elaborar en conjunto un Programa de Integración Industrial que tuviera como objetivo aportar valor agregado a las iniciativas de integración de cadenas productivas impulsadas a nivel regional y sub-sectorial. Para ello, se llevó a cabo un proceso de identificación de las acciones y los programas que en materia de integración se están poniendo en marcha en varios estados de la República, así como de experiencias exitosas desarrolladas en otros países, a fin de diseñar un programa de integración que aprovechara y apoyara los esfuerzos ya iniciados. Este análisis preparatorio tuvo lugar entre abril y septiembre de 1997, e incluyó la participación de consultores del PNUD y de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

En el contexto económico mexicano, en el que existe un pujante sector exportador y un tejido empresarial ya establecido, la integración productiva de la micro, pequeña y mediana empresa, tanto a la cadena de exportación como a través de la consolidación de agrupamientos horizontales, representa la mejor oportunidad de éstas para su crecimiento y desarrollo, y por lo tanto para la generación de empleos permanentes y bien remunerados.

El fomento de la integración productiva, a través de políticas, programas, incentivos, etc. ha tenido éxitos claros a nivel internacional en términos de una mejora en los niveles de desarrollo humano durable.

Para ilustrar esto podemos considerar los casos de Japón, Italia, Corea del Sur y Taiwan<sup>53</sup>, que a través de este tipo de políticas han alcanzando altos niveles de desarrollo humano sostenible (Japón, Italia y Corea del Sur ocupan respectivamente los números 8, 21 y 30 en el Índice de Desarrollo Humano Sostenible del PNUD de 1998).

En Italia, las micro, pequeñas y medianas empresas constituyen 99% del tejido productivo, generan la mitad del empleo, aportan 40% del pib y tienen un tamaño promedio de cuatro empleados; en Japón significan 99.% de las empresas, crean 74% de la ocupación, dan cuenta 61% del pib manufacturero, 50% del valor agregado y 52% de las exportaciones; en Corea del Sur las micro, pequeñas y medianas empresas representan 98% de los establecimientos, ocupan 79% de la fuerza de trabajo, crean 47% del valor agregado y explican 42% de las exportaciones; finalmente en Taiwan son 97% de las empresas, ocupan 79% de los trabajadores, crean 37% del valor agregado y dan cuenta 57% de las exportaciones totales.

El caso de Corea del Sur es particularmente interesante para México, ya que en dicho país el desarrollo industrial se dio inicialmente centrado en los grandes conglomerados industriales (chaebols) estrechamente vinculados al gobierno, sin presencia relevante de las micro, pequeñas y medianas empresa. Fue hasta los noventas cuando estas últimas encontraron un espacio de desarrollo dentro de una lógica limitada de subcontratación vertical junto a una profunda transformación de aquellos conglomerados industriales en un ambiente de progresiva liberalización y desregulación. Actualmente las micro, pequeñas y medianas empresas coreanas evolucionan hacia formas de colaboración

---

<sup>53</sup> Garrido Noguera, Celso; "Integración Productiva de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en México", análisis interno preparado para la elaboración del documento de proyecto de cadenas productivas en el PNUD, octubre de 1997, p 5

horizontal con independencia de los conglomerados y hacia una internacionalización productiva en el sur de Asia.

El Programa de Integración Industrial de CONCAMIN, FUNTEC y el PNUD se sustenta sobre cinco principios fundamentales, definidos a lo largo del proceso de diseño del proyecto, y a la luz de las experiencias internacionales de las Naciones Unidas en programas similares:

I. Fomento de mecanismos de enlace. Como resultado de la asistencia preparatoria se identifican tres factores necesarios para el desarrollo de la integración productiva en México:

- Mecanismos de enlace e intermediación *-brokerage-* entre empresas, que minimicen los costos de transacción (falta de información, desconfianza, falta de cultura asociativa, etc.) a través de un fomento profesional y continuado del proceso de integración.
- Financiamiento específico que apoye las necesidades de recursos derivadas de los procesos de integración productiva
- Servicios de apoyo, tales como capacitación, desarrollo tecnológico, asistencia técnica, certificación, etc.

De estos tres factores, el de intermediación es imprescindible para el fomento de la integración, y es el que se encuentra menos desarrollado en el país. A su vez, este factor puede facilitar el acercamiento de las empresas que participan en procesos de integración a las fuentes de financiamiento y los servicios de apoyo. Por esta razón, el Programa de Integración Industrial se concentra en el estímulo y desarrollo de iniciativas locales que, a través de mecanismos de enlace, promuevan la integración productiva.

II. Orientación a la demanda y descentralización: La ejecución de programas de articulación tiene que ser dirigida, financiada e impulsada por los actores locales, ya sean cámaras y asociaciones empresariales, gobiernos estatales o empresas líderes en un sector. Para que el Programa de Integración Industrial aporte valor agregado a los esfuerzos ya iniciados, éste ha de proporcionar asistencia técnica especializada y cofinanciamiento.

III. Flexibilidad operacional y adaptabilidad: La articulación de cadenas productivas en un país con una amplia heterogeneidad regional y sectorial requiere la aplicación y adaptación de diferentes metodologías de intervención (desarrollo de proveedores, integración horizontal, subcontratación, etc.). En este sentido, el Programa de Integración Industrial ha de apoyar a los promotores locales en la definición y desarrollo de sus proyectos, aportando metodologías de integración y gerencia probadas, casos exitosos, etc.

IV. Institucionalización y profesionalización del esfuerzo: En cualquier nivel de intervención, la integración productiva requiere de una estructura institucional que impulse y dé continuidad al proceso, a través de una gerencia profesional con experiencia y dedicación completa. El Programa de Integración Industrial ha de contar tanto con el soporte institucional de CONCAMIN, como promotora y difusora de la integración productiva, como con una Unidad de Integración, formada por profesionales especializados de alto nivel que puedan prestar servicios de apoyo técnico específico a los diferentes proyectos locales, y evaluar sistemáticamente las experiencias y resultados logrados, a fin de mejorar de forma continua la calidad de los mismos.

V. Operación bajo un esquema de incentivos transparente: El Programa de Integración Industrial cuenta con recursos limitados, por lo que es necesario que sólo aquellos proyectos locales que reúnan las mejores condiciones para su

éxito sean susceptibles de apoyo. En este sentido, es necesario que los criterios de selección de los proyectos sean conocidos, claros y transparentes.

El objetivo de desarrollo del proyecto de integración productiva se basa en las necesidades del gobierno de México, que en su "Programa de Política Industrial y Comercio Exterior" establece como prioridad de la política industrial del gobierno el "fomentar la competitividad de la planta productiva, mediante la creación de mecanismos que aceleren el desarrollo de agrupamientos industriales, sectoriales y regionales"<sup>54</sup>. El Programa de Integración Industrial de CONCAMIN, FUNTEC, y PNUD se inserta y apoya la ejecución de esta política, en tanto que ésta contribuye a la generación de riqueza y la creación de empleos estables

Su objetivo inmediato es que en un plazo de tres años el Programa de Integración Industrial de CONCAMIN, PNUD y FUNTEC habrá puesto en marcha un mínimo de 12 proyectos de integración gestionados localmente que contribuyan a la vinculación de cadenas productivas, gracias al desarrollo de un marco institucional que promueva y apoye la vinculación interempresarial.

Como resultado se espera una cartera de al menos 12 proyectos de integración industrial en varios niveles de ejecución, en diversas regiones y subsectores industriales. La aprobación de estos proyectos se hace de acuerdo al siguiente calendario:

- Un mínimo de tres proyectos iniciados en el primer año
- Un mínimo de cuatro nuevos proyectos iniciados en el segundo año
- Un mínimo de cinco nuevos proyectos iniciados en el tercer año

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 5

Estos proyectos habrán de cumplir con los siguientes criterios:

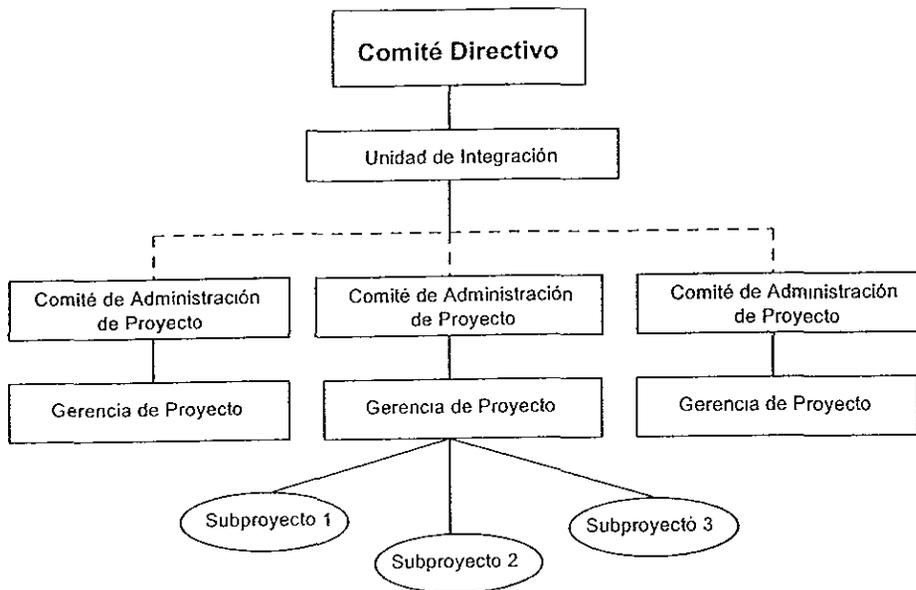
1. Criterios primarios: Son aquellos indispensables para poder participar en el programa y que permiten hacer una primera selección de las propuestas presentadas. Estas deberán de estar enfocadas tanto al desarrollo de las capacidades de enlace para la articulación productiva (no se financiarán, por ejemplo, proyectos de inversión en activos fijos) como a la integración según las siguientes tipologías de integración que produzcan resultados medibles en términos de aumento de la productividad y competitividad:
  - a) Integración horizontal: Compras en común; inversión conjunta; producción conjunta; venta y comercialización conjunta; acceso a esquemas colectivos de créditos; acceso a servicios conjuntos; etc.
  - b) Integración vertical: Contratos de suministro; creación de empresas proveedoras (incubadoras de empresas, inversiones conjuntas, etc.); desarrollo de proveedores (centros de desarrollo de proveedores, esquemas de formación impulsados por grupos de empresas demandantes); etc.

Es necesario contar con cofinanciamiento de los promotores y/o beneficiarios y estar respaldadas e impulsadas por los empresarios.

2. Criterios de priorización: De entre las ideas presentadas y que resultan elegibles, se selecciona para su apoyo definitivo a aquellas que presenten mejores perspectivas en relación a mayor impacto en términos de creación de empleo durable, mayor número de empresas micro y pequeñas beneficiarias del proyecto, mayor porcentaje de co-financiamiento empresarial, mayor número de recursos de terceros movilizados, resultados mas significativos en términos de competitividad y productividad de las empresas, y replicabilidad.

También se espera como resultado que la CONCAMIN encabece el Programa, y apoye, fomente y divulgue la integración productiva como vía para el desarrollo del sector industrial mexicano. Para ello la CONCAMIN nombra a una vicepresidencia permanente encargada de la integración, que apoye en la ejecución y difusión del Programa. En esta labor la CONCAMIN cuenta con el apoyo técnico de la Unidad de integración, que sería otro de los resultados esperados. Esta unidad estaría operando en FUNTEC y sería dirigida por profesionales mexicanos que apoyarán técnica y financieramente a los proyectos de integración mencionados. La UI ha de buscar su autosostenibilidad operativa en un plazo de tres años a través del cobro de servicios, para lo cual ha de presentar un plan de autosostenibilidad al final del primer año. En el desarrollo de sus servicios y capacitación de su personal, la Unidad de Integración cuenta con el apoyo técnico internacional de la ONUDI.

El Programa de Integración Industrial de la CONCAMIN, FUNTEC y el PNUD apoya a proyectos locales de integración productiva con asistencia técnica y cofinanciamiento, a través de la siguiente estructura operativa



Comité Directivo del Programa: El Comité Directivo está conformado por los representantes de los organismos donantes, CONCAMIN, FUNTEC, y el PNUD. Sus principales funciones son:

- a) Definir anualmente los lineamientos estratégicos y las prioridades de ejecución del Programa
- b) Aprobar los Proyectos de Integración impulsados por los actores locales con el apoyo de la Unidad de Integración (UI)
- c) Supervisar el trabajo desarrollado por la UI, evaluar los resultados logrados y sugerir ajustes operativos

La Unidad de Integración: La UI es la ejecutora del proyecto. Los servicios que proporciona están concentrados en la asistencia técnica y financiera a proyectos

de integración productiva, es decir, elaboración de la metodología de integración, diseño del proyecto, formación, entrenamiento y selección del equipo gerencial de las unidades técnicas de cada proyecto, localización de expertos nacionales e internacionales, asistencia en el cofinanciamiento de los proyectos, asistencia en la administración de los recursos , promoción y divulgación de la integración productiva.

El Comité de Administración de los proyectos: Constituido por representantes de las diferentes instituciones que financian el proyecto (Cámaras, asociaciones, gobiernos de los estados, y el Programa de Integración). Sus funciones principales son:

- a) Definir anualmente los lineamientos estratégicos y las prioridades de ejecución del proyecto
- b) Aprobar los subproyectos de integración que se presenten
- c) Supervisar el trabajo desarrollado por la Unidad Técnica y evaluar los resultados logrados.

La Unidad Técnica de los proyectos: Integrada por un gerente y profesionales a tiempo completo, estará a cargo de la ejecución del proyecto, y prestara servicios adaptados a la modalidad de proyecto de que se trate.

## Conclusiones

Este trabajo de investigación analiza la capacidad de adaptación a un contexto internacional cambiante de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su conjunto, y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en particular.

La evolución histórica del sistema de las Naciones Unidas, que se describe en los anteriores capítulos, demuestra cierta capacidad de respuesta al cambio en el entorno geopolítico y económico internacional, mediante la propuesta de alternativas diferentes para el tratamiento de los problemas que se presentan.

Los procesos de cambio en la función específica de la ONU y en su propuesta de enfoque y aproximación a los problemas no han producido menoscabo alguno de las características que le dieron origen y que constituyen su razón de existir. Me refiero en primer lugar a la neutralidad y multilateralidad y en segundo término a la experiencia internacional y la constitución y aprovechamiento a redes de conocimiento.

Naciones Unidas continúa, por lo tanto, asumiendo una función útil de mediación y propuesta en el diálogo internacional sobre temas geopolíticos, comerciales, económicos y ambientales y de aplicación de políticas tanto equitativas como eficaces entre sus países miembros. El análisis desde una perspectiva multilateral y por lo tanto, no ligada a intereses de índole comercial, geopolítico o estratégico y la intervención neutral para la resolución de conflictos o situaciones de iniquidad, continúa y continuará siendo la razón de existir del sistema de las Naciones Unidas.

En el tratamiento de la problemática del desarrollo y de la polarización de la riqueza un organismo en particular del sistema de las Naciones Unidas, el PNUD ha tenido la capacidad de, por un lado establecer un análisis más riguroso y preciso , por el otro , de intervenir eficazmente en apoyo a la planificación y ejecución de las políticas públicas en los países en desarrollo.

El PNUD es, de hecho, el creador e impulsor del concepto de desarrollo humano sostenible (DHS), lo que ha supuesto una ruptura de los paradigmas de la teoría del desarrollo anquilosados en el análisis de la tasa de crecimiento económico, enfocando la problemática del desarrollo desde una perspectiva integral, incluyendo aspectos relacionados con la pobreza relativa y la consecución de medios de vida sostenibles para la franja de población más desfavorecida, elementos relacionados con la conservación del medio ambiente, con el enfoque de género y por último, con la gobernabilidad y modernización del sector público

En este mismo sentido, el PNUD es el organismo que creó y es responsable de la actualización continua del Índice de Desarrollo Humano (IDH), como una alternativa de medición del grado de avance del desarrollo y de determinación de la posición relativa de los países y regiones, que trasciende el criterio generalmente aplicado basado exclusivamente en la renta per capita, incluyendo aspectos relacionados con salud y educación. Otros índices se han acuñado en los ya 10 años de publicación del Informe sobre Desarrollo Humano, como son el Índice de Pobreza Relativa, el de Desarrollo Relativo al Género, el de Potenciación del Género, que contribuyen a un diagnóstico cada vez más afinado del progreso de las economías, desde una perspectiva más amplia.

El PNUD es, a su vez, la organización del sistema de las Naciones Unidas que ha mostrado un comportamiento más dinámico en su capacidad de adaptación a los tiempos, a los diferentes entornos y a los también diferentes grados de

avance de desarrollo de los países en vías de serlo. Como manifestación de este dinamismo, el PNUD se ha mantenido en una evolución constante acerca de cómo atender de la mejor manera posible los problemas de desarrollo nacionales. He distinguido tres etapas significativas de este proceso de cambio:

En una primera etapa, la modalidad de intervención del programa permanecía al margen de los procesos, gestionando de manera externa componentes importantes de la política nacional, siempre con una lógica de transferencia de conocimiento para el fortalecimiento de las capacidades nacionales pero limitada por la responsabilidad en la ejecución de proyectos por parte de las agencias especializadas.

En una segunda etapa, a través de la modalidad de Ejecución Nacional, el PNUD manifiesta su confianza en los procesos, estrategias y políticas nacionales, dejando en manos de las instituciones nacionales gubernamentales o no gubernamentales involucradas, la ejecución de los programas y proyectos diseñados en conjunto.

En la etapa actual, el PNUD presta servicios de apoyo a la ejecución de políticas públicas y asistencia técnica especializada para la mejora de la calidad de políticas en el marco de proyectos mayoritariamente financiados por los recursos fiscales de los países en que interviene.

Resulta evidente que la mayoría de los 138 países en los que trabaja el PNUD se encuentran en la segunda fase anteriormente descrita y sólo algunos países, en su mayoría pertenecientes a la región latinoamericana, se encuentran en la tercera fase que implica cierta capacidad de autofinanciamiento de sus propias políticas de desarrollo, cuya gestión es acreedora de las mejores prácticas internacionales en los ámbitos de desarrollo humano durable.

Mientras que otras oficinas de la región latinoamericana han concentrado sus servicios en la mera provisión de servicios de apoyo administrativo a la ejecución de políticas, la oficina de México ha demostrado ser una oficina pionera en resaltar la importancia de la asistencia técnica internacional, a través de un paquete integrado de servicios, caracterizado por los siguientes componentes:

1. El PNUD posee y propone una determinada "solución del desarrollo humano sostenible". La oficina de México cuenta con dos ejemplos de reconocido impacto que ejemplifican su capacidad de propuesta: el caso de Integración Productiva, abordando la problemática de la creación de medios de vida duradera como estrategia de combate a la pobreza desde una perspectiva de desarrollo territorial y el programa de Observación Electoral, como metodología que aprovecha la posición de neutralidad de carácter político para el seguimiento de los procesos electorales federales y estatales, como elementos indispensables para el buen gobierno. La réplica a escala latinoamericana de estas estrategias que se encuentra en curso es una prueba palpable del éxito obtenido.
2. El PNUD presta asesoría estratégica continua para la toma de decisiones en el marco de un proyecto, diseñando los proyectos de cooperación técnica en consulta con el gobierno y apoyando la toma de decisiones gerenciales en el marco de los mismos.
3. El PNUD realiza además la administración fiduciaria de los proyectos, ofreciendo transparencia y eficacia en el manejo presupuestario y la posibilidad de conjunción de asignaciones presupuestarias de actores diversos para la ejecución de políticas de alto impacto en términos de desarrollo humano sostenible.

Se concluye, por lo tanto, que el PNUD puede ser considerado un caso paradigmático de contribución dinámica al desarrollo de los países con los que coopera en sus diferentes etapas de desarrollo y particularmente, de adaptación de su razón de ser a las necesidades específicas de los países, incluyendo aquellos que han alcanzado una fase de mayor avance relativo en su industrialización, como es el caso mexicano.

## Bibliografía

### Documentos:

Annan, Kofi, *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma*. Informe del Secretario General, Naciones Unidas, Nueva York, 17 de julio de 1997, 121 pp.

Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento; *Informe Anual 1994*, Banco Mundial, Washington, D.C. 254 pp.

Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento; *Informe Anual 1997*, Banco Mundial, Washington, D.C. 273 pp.

Banco Mundial; *World Development Report 1998-99*, Banco Mundial, Washington, D.C. 247 pp.

Boutros, Boutros Ghali; *Un Programa de Desarrollo*. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York 1995, 126 pp.

Boutros, Boutros Ghali; *Un Programa de Desarrollo, ¿Porqué es necesario un programa?* Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York 1995, 18 pp.

CEPAL; *Indicadores Sociales Básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe. Edición del bienio 1996-1997*. LC/MEX/L.326/Rev.1 Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 17 de noviembre de 1997, 94 pp.

FMI, *Informe Anual 1993*, Fondo Monetario Internacional, Washington, 30 de abril de 1993, 245 pp.

FNUAP; *Perspectivas para la población mundial 1950-2050* División de Población, Naciones Unidas, Nueva York, 1994, p. 73

Garrido Noguera, Celso; *"Integración Productiva de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en México"*, análisis interno preparado para la elaboración del documento de proyecto de cadenas productivas en el PNUD, octubre de 1997, 14 pp.

GUANDALINI, Bruno; *Formulación, diseño y gerencia de proyectos* Documento interno del PNUD México, Centro de Capacitación de Naciones Unidas (CECNU), México, D.F. 1997 , 36 pp.

INEGI, *Estados Unidos Mexicanos: resultados preliminares censo 1995 de población y vivienda*; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México 1996, 216 pp.

James Gustave Speth; *Building a New UNDP: Agenda for Change*, Presentación a la Junta Ejecutiva del PNUD, Nueva York 17 de febrero de 1994, 64 pp.

ONU; *El Espíritu de Cartagena, Declaración aprobada por la VIII Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*. Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, octavo período de sesiones del 8 al 25 de febrero de 1992, 25 pp.

ONU; *ABC de las Naciones Unidas*. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas , Nueva York, 1994, 324 pp.

ONU; *Declaración y Programa de Acción de Copenhague, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 6 al 12 de marzo de 1995*, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas , N.Y., 1996 , 146 pp.-

PAZOS, César; *Caracterización de la pobreza en México, bases para la elaboración del Marco Programático del Sistema de Naciones Unidas para el próximo período de cooperación con el Gobierno de México*, Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, México Noviembre 1994, 77pp.

PNUD; *Decision 95/22* , Junta Ejecutiva del PNUD, Naciones Unidas, Nueva York 23 pp.

PNUD; *Decision 95/23* , Junta Ejecutiva del PNUD, Naciones Unidas, Nueva York 29 pp.

PNUD, *Disaggregated Human Development Index. The cases of Egypt and Turkey*. A. Halis Akder. PNUD, Nueva York 1994, 47 pp.

PNUD; *Documento de Proyecto MEX-97-011 "Programa de Integración Industrial CONCAMIN, FUNTEC-PNUD"* PNUD México, noviembre 1997, 19 pp.

PNUD; *El PNUD hoy, la reforma en acción*, División de asuntos públicos, PNUD Nueva York, abril 1998, 7 pp.

PNUD, *Marco de Cooperación de País 1997-2000* , PNUD México, Mayo 1997, 11 pp.

PNUD; *Mid Term Review V cycle* (Evaluación de mitad del quinto ciclo de programación) PNUD-México, septiembre 1995, 60 pp.

PNUD; *Nota de Consulta*. PNUD, México, Abril 1997, 17 pp.

PNUD; *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development: A discussion paper*. Dirección de políticas y de apoyo a programa, PNUD, Nueva York , Enero 1995, 76pp.

PNUD/INSOL/SEDESOL *Documento de Proyecto MEX-97-010 "Ba'Asolay Fase II"* PNUD-México, octubre 1997, 37 pp.

PNUD; *Compendium of decisions of the Executive Board*\_, Decisión 94/14 de la Junta Ejecutiva del PNUD, Nueva York, 1994, 86 pp.

PNUD; *Compendium of decisions of the Executive Board*, Decisión 95/22 y 95/23 de la Junta Ejecutiva del PNUD, Nueva York, 1995 94 pp.

PNUD; *Informe anual del PNUD 1997*, PNUD, Nueva York junio 1993, 56 pp.

PNUD, *Informe del Administrador 1994, Future of the United Nations Development Programme: Initiatives for Change*, Sesión Anual de la Junta Ejecutiva PNUD, Nueva York, junio de 1994, 65 pp.

PNUD ; *Informe de la Haya*. "Desarrollo Sostenible, del concepto a la acción" Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 1992 35pp.

PNUD ; *Informe Sobre Desarrollo Humano 1990-1996*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ediciones Mundi Prensa/FCE

PNUD ; *Informe Sobre Desarrollo Humano 1997* . Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1997, 257 pp.

PNUD ; *Informe Sobre Desarrollo Humano 1998* . Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1998, 228 pp.

PNUD; What is UNDP doing in Latin America and the Caribbean Oficina Regional para América Latina y el Caribe, PNUD N.Y., 1998, 43pp.

PNUD; Gobernabilidad y el Desarrollo Humano Sostenible, la política del PNUD. Departamento de Información Publica, PNUD Nueva York., enero 1997, 46 pp.

Poder Ejecutivo Federal; *Plan Nacional de desarrollo 1995-2000*; SHCP México, Talleres Gráficos de México, mayo de 1995, 177 pp.

Poder Ejecutivo Federal; *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1995-2000*, SECOFI México, Talleres Gráficos de México, 214 pp.

SEMARNAP, *Programa Forestal y de Suelo 1995-2000*; México, Talleres Gráficos de México, marzo de 1996; 124 pp.

SRE; *Nota Estratégica del País*. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, Diciembre 1996, 25 pp.

UNESCO; Anuario Estadístico 1996, publicado en 1997, Maryland, Estados Unidos.

#### Libros:

Annan, Kofi ; "Reflexiones de Kofi Annan" Selección de los discursos y declaraciones del Secretario General de las Naciones Unidas. Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y la República Dominicana. Traducción . Naciones Unidas , N.Y., marzo 1998, 46 pp.

Barre, Raymond ; *Desarrollo económico*. FCE, México, 1962 , 172 pp.

De Icaza, Carlos A. y Rivera Banuet, José; *El orden mundial emergente*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, primera edición, 1994, 221 pp

Gómez Buendía, Hernando; *Educación, la agenda del Siglo XXI*. PNUD marzo de 1998, TM Editores, Colombia, Primera Edición, 366 pp.

Guerra , Alfredo (coord); *Política y poder en el nuevo orden mundial*. IIE-UNAM ,México 1994, 72 pp.

Hernández-Vela Salgado , Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, Ed. Porrúa, México , Cuarta Edición. 1996, 583 pp.

Hernández-Vela Salgado , Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, Ed. Porrúa, México , Quinta Edición, 1999, 817 pp.

ONU; Naciones Unidas, imagen y realidad, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York 1984, 34 pp.

UI Haq Mahbub, *Reflections on Human Development*, Oxford University Press, New York Oxford, Abril 1995, 252 pp.

UNDP; *The sustainable development network*, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York 1992, 241 pp.

UNDP, *Sustainable Human Development in Action: UNDP Partnership with Africa*. RBA Occasional Papers, Nwanganga Shields, February 1995, 217 pp.

Valdivieso Sandoval, René y Flores González Sergio; Importancia y Perspectivas del Desarrollo Sustentable en México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Primera Edición 24 de diciembre de 1996, 82 pp.

Zamora, Francisco; *La sociedad económica moderna*. FCE , México , tercera edición, 1977, 304 pp.

#### **Artículos de revistas y periódicos:**

Covián González, Miguel Angel, "La nueva crisis de confianza en las Naciones Unidas: el derecho de injerencia y la ampliación de los campos de acción tradicional de la ONU", Relaciones Internacionales, Coordinación de Relaciones Internacionales (CRI) , FCPYS, UNAM, México, No. 65, enero-marzo de 1995, pp.25-37

IMRED; "Las Naciones Unidas en su 50 Aniversario" . Revista Mexicana de Política Exterior , Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos , México, Núm. 47, verano 1995, 361 pp.

Jiménez Badillo, Margarita; "La ONU ante el nuevo orden mundial", Relaciones Internacionales. Coordinación de Relaciones Internacionales (CRI), FCPYS, UNAM, México, No. 65, enero-marzo 1995, pp. 59-66

Pellicer, Olga ; "México en la ONU en momentos de cambio" Revista de Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa . Riordan Roett (comp). Ed. Siglo XXI, México ,1991, pp. 230-263

Rodrigo Borja; "La gran preocupación de nuestro siglo", Excelsior. México, D.F. lunes 26 de mayo de 1997 Editorial

"Survey: the environment" The Economist Londres, vol. 346 ,marzo 21-27, 1998, p 64

Periódicos consultados durante la fase de preparación de la tesis, 1998-1999:

- La Jornada
- Excelsior
- El Reforma
- La revista Economist