

EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD COMO  
UNA ALTERNATIVA PARA EL COMBATE  
INTERNACIONAL A LA POBREZA

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES  
INTERNACIONALES  
P R E S E N T A  
ELIZABETH CARO LOPEZ

ASESORA: LIC. LUZ MARIA VICARTE MAYER

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES  
GENERACION 1987-1991

MEXICO, D. F.

MARZO 1984

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

UNAM



## **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 está 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.

**A José de Jesús Sosa,  
por siempre...**

## **CONTENIDO**

<b>Introducción</b>	<b>i</b>
<b>Capítulo I: El contexto internacional de la pobreza</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo II: El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo</b>	<b>23</b>
<b>Capítulo III: El Programa Nacional de Solidaridad</b>	<b>51</b>
<b>Capítulo IV: Hacia un modelo renovado de combate internacional a la pobreza</b>	<b>79</b>
<b>Anexos</b>	<b>102</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>120</b>

***Esta es la escena de la pobreza en Africa: En los años 60, el Banco Mundial pensó, junto con una élite de personas de mi país, que nos desarrollaríamos como lo hacían los otros. Entonces, se cambió el cultivo del café, algodón, hule y aceite. Después de 10 años nos dijeron que no logramos desarrollarnos y reflexionaron: no, éste no es el mecanismo con el que se va a reducir la pobreza. Entonces los organismos internacionales nos aseguraron: vamos a resolver el problema y nos dieron dinero. Nos dieron mucho, mucho dinero. Pero pasaron 10 años y se dieron cuenta de que el dinero se encontraba en otros sitios y que no habíamos logrado desarrollarnos. En el inicio de los años ochenta, empezamos a buscar nuevamente otros mecanismos y no nos tomaron -a la población- en cuenta para aplicar sus políticas de ajuste estructural y nuestros gobiernos tuvieron que volver a pedir dinero y no se resolvió el problema del desarrollo. Por el contrario, hubo más pobreza, más deuda y necesariamente teníamos que pagar. Llegó el año de 1990 y tampoco se tomó la opinión de nuestros pueblos, pero convencieron a los gobernantes de que con democracia se iban a solucionar nuestros problemas económicos y sociales. "Si no tienen partidos políticos, no tienen democracia". Entonces se crearon los partidos políticos. En mi país, Costa de Marfil, hay 55 ó 56 partidos políticos. Y bueno, ya realizamos elecciones, pero la pobreza sigue.***

**René Sagbennou**  
**Director General para el Desarrollo Económico**  
**y Social de Costa de Marfil**

## **Introducción**

La situación política mundial que caracteriza el fin del siglo XX muestra, por un lado, la persistencia de tendencias de conflicto entre naciones y nacionalidades. Estas tendencias han dado lugar a un número significativo de problemáticas regionales en diversos puntos del globo, con grados de violencia a veces tan extremos que han hecho resurgir términos que se pensaban en desuso, como exterminio humano y genocidio.

Además de los efectos destructivos que estos conflictos están teniendo en el seno de las sociedades donde ocurren, su presencia ha propiciado desequilibrios generales en la correlación de fuerzas a nivel mundial y la desarticulación de los elementos que estarían propiciando la formación de un orden internacional que sustituya al esquema bipolar que imperó hasta antes del colapso de la Unión Soviética.

Al lado de estas tendencias, la humanidad llega al umbral de un nuevo siglo con un grado de desarrollo y de avance tecnológico nunca visto antes en su propia historia. Sin embargo, este desarrollo sigue mostrando las profundas inequidades y contradicciones que desde hace varios siglos habían sido señaladas como los principales retos que el avance de las sociedades debía atender para lograr establecer bases permanentes de convivencia política y social a nivel mundial.

Así, la concentración de la riqueza, el avance de la ciencia y la tecnología circunscrito a unas cuantas regiones y sectores, y la ausencia de valores comunes para utilizar los beneficios derivados del progreso humano siguen siendo las contrapartes de fenómenos como la pobreza de grandes núcleos de población, el deterioro acelerado de extensas regiones geográficas, y la incapacidad de múltiples gobiernos y naciones para generar alternativas de desarrollo.

Derivado de estas condiciones, el papel de los organismos internacionales ha entrado en una etapa de profundo criticismo, tanto en su interior, como desde diversos ámbitos intelectuales y políticos que consideran indispensable un ajuste estructural a las funciones del sistema financiero mundial y del Sistema de Naciones Unidas, en particular.

Si bien esto es especialmente claro en conflictos como el de la exYugoeslavia, la naturaleza de las demandas de cambio va más allá de una percepción inmediata de las necesidades que garanticen un grado mínimo de estabilidad y de respeto a las vidas humanas, y se ubica en la tesis de que los cambios habidos en la economía y en la geografía mundiales deben verse reflejados en las estructuras y funciones de los organismos internacionales.

Se pueden distinguir tres tendencias generales dentro del debate contemporáneo sobre el papel de los organismos internacionales: a) una identificada con aquellos factores de poder en ascenso que desean una mayor presencia en los órganos de toma de decisiones

mundiales, b) otra que busca abrir espacios que permitan integrar las necesidades del mundo en desarrollo a la agenda de prioridades internacionales, y c) una que considera que los ajustes no deben afectar las estructuras establecidas, sino sólo la orientación de los recursos y la definición de los objetivos de corto plazo.

- a) En la primera tendencia se ubican países como Japón y Alemania, además de la Unión Europea, que consideran que la nueva estructura de bloques comerciales y de poderes regionales debe verse reflejada en la composición de los órganos de decisión internacional como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las Juntas de Gobernadores de diversos organismos financieros.
  
- b) La segunda tendencia agrupa a aquellos países del Tercer Mundo que consideran que la actual estructura del Sistema de Naciones Unidas impide llevar a debate internacional sus necesidades de integración a la economía mundial, además de no dar la importancia debida a problemas de carácter estructural, como la pobreza, el hambre y la falta de proyectos alternativos de desarrollo para países que sufren situaciones de estancamiento económico.
  
- c) La última tendencia muestra la postura de los países que mantienen un grado de control amplio dentro del Sistema de Naciones Unidas, como Estados Unidos, Inglaterra y Francia, que no desean aplicar cambios de fondo a la operación de las



diversas instancias e instituciones que lo conforman. Su propósito es introducir las demandas de las otras dos tendencias a la agenda de trabajo de la ONU, pero sin que ello implique afectar su estructura de gobierno.

Aunque los resultados definitivos de este debate están aún por conocerse, es posible distinguir desde ahora algunos puntos de acuerdo común que seguramente constituirán las líneas más generales de reflexión en torno al futuro del Sistema de Naciones Unidas:

- 1° Existe un cierto consenso respecto a que la caída del bloque socialista y los conflictos posteriores que se han suscitado han llevado a que la agenda de trabajo de la ONU haya sido rebasada casi completamente, sin que hasta ahora exista una alternativa que la sustituya. Esto se muestra con claridad en el papel que la figura del Secretario General de las Naciones Unidas ha tenido en los últimos años, ya que a pesar de que los dos últimos funcionarios que han ocupado el cargo provienen de países en desarrollo, su labor se ha circunscrito a atender los temas de mayor importancia para las grandes potencias, como la guerra del Golfo Pérsico y los conflictos en Somalia, Bosnia y el Medio Oriente, sin incluir otros de relevancia para América latina o África.
- 2° La agudización de problemas como el hambre, la pobreza y el deterioro ecológico, no sólo en las regiones del mundo

consideradas subdesarrolladas sino su aparición en las propias sociedades occidentales de mayor desarrollo, ha propiciado un mayor interés por su comprensión y combate, sobre todo en círculos intelectuales y en el seno de las así denominadas Organizaciones No-Gubernamentales (ONG'S).

- 3º El surgimiento de mecanismos de cooperación internacional al margen de los establecidos por la ONU y el fortalecimiento de instancias de negociación política ajenas a los organismos internacionales han mostrado el relativo grado de obsolescencia que sufre el Sistema de Naciones Unidas, lo que afecta su prestigio y limita seriamente la justificación de sus presupuestos anuales.

De estas líneas generales, la que parece ser más significativa es la segunda, por las posibilidades que abre para la inclusión de nuevos temas dentro de la agenda mundial de necesidades sociales. De hecho, de darse cambios en el corto plazo en la orientación de las políticas internacionales, una de las que mayor importancia tendrá será la del combate a la pobreza. Esto es así por varias razones:

- El surgimiento de nuevos conflictos políticos y sociales en diversas partes del mundo ha encontrado como sustento ideológico la persistencia de condiciones de pobreza para ciertas minorías y su consecuente propósito erradicador a partir de la lucha armada. En este caso se encuentran algunos

planteamientos programáticos de grupos guerrilleros, fracciones rebeldes de ejércitos y de liderazgos nacionalistas.

- La agudización de este fenómeno a nivel mundial ha llevado a que sea considerado como un problema de carácter estructural, no necesariamente dependiente del grado de desarrollo de un país. El crecimiento continuo de grupos humanos que carecen de los niveles mínimos de bienestar en Europa, Estados Unidos y la ampliación de los flujos migratorios de regiones subdesarrolladas hacia las principales ciudades del primer mundo han contribuido sustancialmente a este cambio de percepción.
- Al interior de los organismos internacionales existe ya una preocupación relativamente difundida respecto a los riesgos políticos y sociales que un mayor crecimiento del fenómeno de la pobreza significaría para el futuro de la humanidad. Esta preocupación ha permitido establecer una agenda mínima de necesidades sociales a nivel global y de estrategias alternativas, las cuales serán discutidas en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, a celebrarse en Copenhague en 1995.

En consecuencia, las perspectivas que se presentan para los próximos años hacen necesario que la comunidad internacional en su conjunto plantee alternativas de combate a la pobreza que permitan que las acciones que en esta materia desarrollen los organismos internacionales tengan efectos favorables para los grupos humanos con mayores necesidades.

En este propósito general se inscribe el presente trabajo de tesis profesional. Su objetivo es ofrecer elementos para la discusión sobre el futuro del combate internacional a la pobreza, mediante un análisis crítico del papel desempeñado hasta ahora por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la conveniencia de su reforma y la posibilidad de que se establezca una nueva política internacional a partir de la experiencia, considerada exitosa, del Programa Nacional de Solidaridad.

Los elementos que integran este objetivo son:

**A.** Un análisis de la situación mundial que impera actualmente, bajo la perspectiva de que ha quedado atrás el orden bipolar que predominó desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, pero que aún no ha logrado establecerse uno nuevo.

**B.** Un diagnóstico de los fines que han tenido los diversos organismos del Sistema de Naciones Unidas encargados de atender problemas de subdesarrollo y pobreza. Se hace especial énfasis en el PNUD, por su vigencia y potencial.

**C.** Una síntesis de los logros y elementos de política más relevantes que ha desarrollado el Programa Nacional de Solidaridad de México, como instrumentos de sustento para una política internacional de combate a la pobreza; y

**D.** los elementos que podrían integrar una propuesta alternativa de funcionamiento del PNUD a partir de la experiencia mexicana de Solidaridad.

Se trata, en suma, de un esfuerzo crítico que, más allá de especulaciones en torno al carácter humanitario del papel de los organismos y su condición neutral en los conflictos nacionales y mundiales, busca conciliar en una sola propuesta las ideas y propósitos expresados por diferentes países en diversos foros sobre la necesidad de que las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas enfoquen sus energías a atender de fondo problemas que limitan el desarrollo de los países de América latina, África y Asia.

Las fuentes utilizadas para su elaboración comprenden documentos oficiales de los organismos considerados, artículos nacionales e internacionales sobre pobreza y reportes periodísticos en torno a las problemáticas y eventos relacionados con los esfuerzos mundiales encaminados a combatir la pobreza.

En términos generales, las fuentes consultadas reflejan las tendencias arriba señaladas en cuanto al ajuste que están teniendo por igual el panorama mundial y el ámbito de los organismos internacionales, por lo que las ideas expresadas en el cuerpo del trabajo han tratado de interpretar a autores individuales y colectivos más allá de los textos, en un afán por perfilar el futuro y evaluar así las posibilidades de la propuesta que se hace. Por ello, la autora asume plenamente la responsabilidad por lo aquí expresado.

Como es habitual, la autora desea expresar su gratitud hacia aquellas personas e instituciones que hicieron posible la conclusión de esta breve investigación. Expreso hacia la ya desaparecida Universidad Femenina de México mi mayor agradecimiento, por haber sido precisamente mi lugar único de estudio y formación.

A la licenciada Luz María Vicarte le reconozco y agradezco su infinita paciencia, sus múltiples consejos y su atinada dirección. Sin su desinteresada labor, difícilmente estas páginas hubieran podido culminarse. Además de ello, Luz María prodigó hacia mí un intenso afecto en una de las etapas más valiosas de su vida, por lo que le reitero mi más sincero sentimiento de amistad, respeto y admiración.

Deseo hacer un especial reconocimiento al papel desempeñado por Ricardo Márquez Blas, quien además de ser la persona que sin duda alguna ha contribuido con mayor entusiasmo y responsabilidad a mi formación netamente profesional, ha sido el mejor amigo de siempre.

Manifiesto a mis padres mi gratitud infinita por haberme dado todo su apoyo para la conclusión de mis estudios y por estar siempre presentes en mi ánimo y en mis sentimientos. Más que la vida, su firmeza y paciencia son el legado máspreciado que me han dado.

Gracias a cada una de las personas que de alguna manera escucharon y enriquecieron las ideas que dieron fundamento a esta tesis, en particular a Humberto Mejía Gutiérrez.

Quiero concluir estas líneas, con la más especial de las dedicatorias para quien ha sido un gran amigo y mejor compañero; gracias por todo tu cariño y fortaleza con la que has estado en cada etapa de este proyecto, por tus palabras de aliento, por tus críticas, por tu gran ánimo, por haberte mantenido firme en los momentos más adversos, pero sobre todo, por creer en mí. A José de Jesús Sosa López dedico no sólo esta tesis, sino el mejor de mis esfuerzos por siempre.

México, D.F. a 7 de marzo de 1994

Elizabeth Caro López

## CAPITULO I. EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA POBREZA

*"¿No deberíamos hacer que el mejoramiento de la condición de vida de la gente y del planeta fuera el nuevo factor organizador de la vida internacional? ¿No podríamos usarlo como una medida para juzgar si la vida en la tierra está mejorando o empeorando? ¿No podría ser esta la nueva causa de la comunidad internacional a partir de la Carta de Naciones Unidas?"*

*Juan Somavía  
Presidente del Consejo  
Económico y Social de la ONU*

### EL ACTUAL ORDEN MUNDIAL

Para poder analizar cuál es la actual situación e importancia de la pobreza en el mundo se debe establecer, en primera instancia, cuál es en sí el contexto internacional en el que se dá este fenómeno.

Al igual que en otras etapas de la historia, donde modelos económico-sociales son sustituidos por otros (el capitalismo sustituyó al feudalismo), actualmente el orden mundial, marcado por el bipolarismo y la guerra fría ha terminado y se está estructurando uno diferente. Este orden actual es consecuencia de varios acontecimientos. Para efectos de este análisis mencionaré únicamente un suceso que fue determinante en el cambio: la crisis del modelo socialista, cuya máxima expresión fue el colapso del bloque socialista de Europa y el desmembramiento de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS).

Con ello el enfrentamiento entre las dos principales potencias que marcaron 40 años de bipolarismo culminó, por lo menos en sus términos más agresivos. Deja de existir el conflicto este-oeste, los



problemas internacionales ya no están enmarcados por la lucha entre el capitalismo contra el comunismo, la principal preocupación de las naciones aparentemente ya no es una guerra nuclear.<sup>1</sup>

A partir de esto, el mundo busca un nuevo orden, nuevas ideologías, se establecen nuevas relaciones entre los países y, en sí se forman nuevos países (simplemente en Europa encontramos 17 nuevas naciones). Sobra decir que aún no se ha terminado de estructurar el actual orden mundial, sin embargo el escenario internacional vigente puede definirse por las siguientes características:

**1. Globalización:** El amplio mosaico de razas, lenguas, religiones y culturas que caracteriza a una humanidad que rebasa los cinco mil millones de personas, es trascendido por la revolución tecnológica de las telecomunicaciones y por la transnacionalización de la economía. Los estados nacionales, cuyo surgimiento a finales del siglo XVIII y su consolidación en los dos subsiguientes caracteriza al modernismo, en lo referente a la evolución de las sociedades, se ven influidos por el proceso de globalización, que parece trastocar valores jurídicos como la soberanía, y somete a la concepción misma del Estado y de la nacionalidad a una profunda mutación.

La globalización comprende, en términos generales, la creación de mercados entre los países circundantes a una zona geográfica; esto a su vez implica que para poder llegar a una apertura de

---

1. Sobre este punto me referiré más adelante, al plantear la conveniencia de un tratamiento más cuidadoso sobre la denominada "post-guerra fría"

mercados, cada uno de los países debe ceder parte de su soberanía a una idea común, la de la cooperación. Sin embargo este proceso ha engendrado sus opuestos, es decir, el nacionalismo y el regionalismo, como reacciones naturales por conservar la independencia total y poder proteger mejor los intereses del país en cuestión.

**2. Distensión:** El predominio de un sistema económico-social sobre su adversario no sólo pone fin al bipolarismo político, ideológico y militar, sino que también ha dado lugar a reajustes geopolíticos y económicos, que en principio han sido interpretados como el fin una época de tensión entre los polos de la Guerra Fría, es decir la distensión entre Estados Unidos y la extinta Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas. Desde mi punto de vista no es totalmente correcto referirnos a este período como la Posguerra Fría, ya que si bien la Guerra Fría es entendida como la amenaza permanente de una guerra nuclear, en la actualidad vivimos un estado de alerta constante de un posible enfrentamiento militar e inclusive nuclear, y no solo eso, también vivimos prácticamente una guerra económica. Por lo anterior considero que es más preciso hablar del actual orden mundial.

**3. Multipolaridad:** Después del bipolarismo, sería lógico pensar que EEUU sería la única potencia mundial. Contrariamente a esto, destacan países como Alemania y Japón que se han consolidado como potencias económicas, con cierta capacidad que las llevaría a convertirse en poderes militares. También estos mismos países encabezan una nueva forma de organización mundial, la creación de

bloques económicos. Alemania es el centro del bloque europeo y Japón del asiático. De esta manera tenemos un mundo que tiene ya no dos, sino varios puntos de poder. La misma URSS, o sus partes, se vuelven protagonistas inevitables de cualquier escenario futuro, ya que siguen controlando las ojivas nucleares.

#### **4. Ensanchamiento de las diferencias entre los países pobres y ricos:**

Esta es quizá la principal característica de los años noventa, y tema central de este trabajo. Por ahora, para ejemplificar esto, baste decir que una quinta parte del mundo concentra el 83% del ingreso mundial.<sup>2</sup>

Los ideólogos del "Fin de Siglo", así como otros investigadores, llegaron a plantear que con la desaparición de la URSS, el capitalismo iba a fortalecerse, que EEUU se mantendría como la única potencia mundial, que el desarrollo de la democracia generaría mayor progreso mundial, sobre todo para aquellos países que están en vías de desarrollo; que la nueva tecnología engendrada por el avance de la informática y las telecomunicaciones permitiría la ampliación del conocimiento; y que la apertura de mercados daría nuevas opciones de comercio para los países en desarrollo. Sin embargo, esto no ha sucedido así.

---

2. La Jornada. 30 de septiembre de 1993; pág. 1

## DEFINICION DE POBREZA

Son muchos y muy variados los problemas que componen la agenda internacional: el racismo y la xenofobia, migraciones masivas, combate al narcotráfico, derechos humanos, protección al medio ambiente, etc. Sería tema de otra tesis poder explicar y entender cada uno de ellos, sin embargo sobre todos destaca un claro desequilibrio entre los países ricos y los pobres, o entre el Norte y el Sur. Prevalece entonces, un problema que si bien siempre ha estado latente en la historia de la humanidad, con tantos cambios en un tiempo relativamente corto, se agrava y se presenta indistintamente en países desarrollados como en vías de desarrollo, estamos hablando de la Pobreza.

Para abordar de manera central este problema es necesario, en primer término, definir qué es pobreza. Si acudimos a los diccionarios encontramos las siguientes definiciones:

Según el Diccionario de Sociología. de Henry Pratt, pobreza es: <sup>3</sup>

[...] la situación en que el nivel de vida de una persona o familia determinada, o de un grupo dado, se encuentra por de bajo del tipo de vida de la comunidad que se tome como base de

- 
3. Henry Pratt Fairchild, (ed). Diccionario de Sociología. México, FCE, 1949. pág. 224. Según Henry Pratt, la **dependencia** es la situación en la que una persona, carente de medios para conseguir bienes o servicios económicos esenciales para un nivel de vida mínimo, se ve obligada a solicitar y aceptar asistencia pública o privada. La **dependencia económica** es la situación del que recibe como socorro de la comunidad cualquiera de los bienes y servicios que otros miembros de ella obtiene como ingresos de su trabajo o propiedad o en virtud de su situación privilegiada dentro del orden establecido. Asimismo define el **pauperismo** como el estado de dependencia económica de fuentes diferentes de las que se consideran normales por las costumbres de una sociedad determinada. De ordinario, las fuentes de auxilio son las autoridades públicas de cualquier índole.

referencia; falta de bienes y servicios que es bastante grave para producir la miseria cuando no son suministrados por medios distintos de las fuentes de ingresos que se consideran normales en la cultura de que se trate. Debe distinguirse entre pobreza, dependencia y pauperismo.

La pobreza fundamental es la debida a falta de ingresos pecuniarios y suficientemente grave para impedir la compra, al precio corriente, de mercancías y servicios necesarios para mantener el nivel de bienestar y decencia aceptado por la comunidad como tipo de vida mínimo. La pobreza accesoria es la debida a la ignorancia, a la incompetencia, al abandono o a otras circunstancias que impiden el empleo del ingreso pecuniario de forma que produzca un ingreso efectivo adecuado para el sostenimiento de la persona o grupo considerados en o por encima del tipo de bienestar y decencia mínimo de la comunidad.

Según José Lázaro, en su ensayo, ¿Qué es ser pobre? nos dice que pobreza es la "...privación de bienes materiales, en tal grado que se opone al desarrollo normal del individuo hasta el punto de comprometer en él la integridad de la condición humana." 4

Otra definición la dan George y Achilles Theodorson 5:

Es un bajo nivel de vida que dura lo suficiente como para afectar, minar o deteriorar la salud, el ánimo y la auto estima de un individuo o grupo de individuos. La expresión está relacionada a los niveles generales de vida en la sociedad, de la distribución de la riqueza, la jerarquía social y las expectativas sociales de vida.

En estos conceptos se aprecia una cierta limitación. En el primero, solamente se toma como punto de referencia el nivel de vida de la persona, por lo que el punto de vista es meramente económico. Además si se toma el nivel de pobreza según el tipo de vida de la

---

4. Lazaro M., José. *¿Que Es Ser Pobre?*. El Colegio de Mexico. Ensayo inédito. s.p.i  
 5. Theodorson, George A. & Theodorson Achilles G. A. *Modern Dictionary of Sociology*. N. Y. 1969, pág. 307

comunidad, ello llevaría a variaciones muy amplias en la definición de un país a otro y dentro de un mismo país; ya que no es lo mismo un pobre en EEUU que uno en Somalia; ni un pobre en la Ciudad de México que uno en Chihuahua. Además, la pobreza no se refiere a una cuestión valorativa, tal como lo plantea Pratt.

Igualmente, la segunda definición solamente menciona los bienes materiales como determinantes de la pobreza o riqueza. El último concepto, si bien ya involucra otros aspectos tan importantes como la salud, la autoestima y el equilibrio emocional, deja de lado el aspecto económico.

Un estudio más completo sobre la pobreza, así como sus causas, ha sido elaborado por Alicia Frohmann <sup>6</sup>. Esta autora nos da varios enfoques de lo que es la pobreza:

El primero es el neoliberal, este surgió originalmente de las metodologías y conceptos propuestos por el Banco Mundial a principios de los setenta: "[...] se entiende la pobreza en un sentido absoluto, como insatisfacción de necesidades básicas según un patrón mínimo. El indicador principal para la medición de la pobreza lo constituyen las condiciones de la vivienda; la cuál incluye el tipo de vivienda, la eliminación de excretas, el grado de hacinamiento y el equipamiento del hogar. [...] Los factores que originan o contribuyen

---

6. Frohmann, Alicia. ¿Para qué estudiar la pobreza? Objetivos y apropiación instrumental de la investigación social sobre pobreza. FLACSO. Serie: Estudios Sociales No. 20. Santiago, Diciembre 1991. pág. 9-18.

a la agudización de la pobreza surgen de desequilibrios que tienden a ser eliminados con un crecimiento económico más acelerado."

Las propuestas y recomendaciones para la erradicación de la pobreza insisten en mantener el curso seguido durante los ochenta; es decir, acelerar el crecimiento económico y utilizar la focalización del gasto social como el principal instrumento de apoyo a los sectores de menores ingresos que aún no alcanzan a ser favorecidos por los beneficios del crecimiento.

El segundo es el enfoque de los organismos internacionales (Organización de las Naciones Unidas; Comisión Económica para América Latina; Organización Internacional del Trabajo; -PRAALC- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo): "...definen la pobreza como la insatisfacción de necesidades básicas, medidas según indicadores de ingreso en relación al costo de una canasta básica de alimentos que cubre los requerimientos nutricionales mínimos recomendados por la FAO y la OMS.

Se distingue de indigencia -ingresos insuficientes para adquirir la canasta básica de alimentos,- de la categoría más amplia de pobreza, que incluye a todos aquellos con ingresos menores del doble de la canasta básica de alimentos." Los factores que originan o contribuyen a la agudización de la pobreza tienen sus raíces en el funcionamiento y en la estructura de la economía. Para erradicar la pobreza los organismos internacionales proponen un nuevo modelo de desarrollo económico que ofrezca simultáneamente crecimiento

económico y una redistribución del ingreso y en el cuál la creación de empleos ocupe un rol prioritario.

El tercero es el enfoque crítico: "[...]la pobreza se percibe como una insatisfacción de necesidades básicas, resultante de una distribución del ingreso inequitativa (derivada a su vez de una serie de variables), y también, como marginación y exclusión de los beneficios del desarrollo. Se construyen líneas de pobreza, las cuáles se siguen como indicadores para medir la pobreza que, por lo general, toman a las familias como unidad de análisis y consideran el ingreso familiar per cápita." Los factores que agudizan la pobreza son el desempleo y el subempleo, así como la mala distribución del ingreso, es decir, la concentración de riqueza, del ingreso y del poder social. Para terminar con la pobreza, que se conceptualiza como un problema estructural, se propone un modelo de desarrollo económico alternativo que combine crecimiento con equidad, el combate a la pobreza se inserta en un marco de proceso democratizador de la sociedad y la economía.

El cuarto enfoque es de las estrategias de sobrevivencia, sustentado durante los ochenta: la pobreza es la "[...] exclusión económica, política, social y espacial. El foco de atención principal son las condiciones de vida de los sectores populares y las estrategias que éstos han desarrollado para enfrentar la pobreza. Este enfoque más que definir a los pobres como objeto de investigación, se orienta al estudio del sujeto popular, en tanto actor político y social." Los factores que originan la agudización de la pobreza



son:"[...] el modelo de desarrollo económico [...] se basó en la marginación y la exclusión de un sector de la población, ya que apartó de los beneficios del desarrollo a sectores que antes habían participado. Al quedar fuera forman nuevas organizaciones a nivel social, económico y político." La recomendación para combatir la pobreza es la creación de nuevas organizaciones como expresión de las nuevas relaciones económicas y sociales.

De estos cuatro enfoques cabe resaltar que el neoliberal, el de los organismos internacionales, y el crítico, al igual que las primeras definiciones, quedan incompletas en relación con todo lo que implica la pobreza, ya que el neoliberal y el de los organismos internacionales, al igual que el de George y Achilles Theodorson sólo toman en cuenta los bienes materiales para establecer si existe pobreza. El tercero se limita a la insatisfacción de las necesidades básicas las cuáles ni siquiera define; lo grave de ello es que son precisamente los organismos internacionales los que "miden" la pobreza de un país en estos términos y cabe señalar desde este momento que conforme avancemos en el presente análisis, esto será un factor determinante en la necesidad de plantear una concepción más amplia del concepto de pobreza; ante la necesaria redefinición de las prioridades de la agenda mundial y, en particular, de los objetivos y metas de los programas internacionales de atención a la pobreza.

En lo que respecta al enfoque de las estrategias de sobrevivencia considero que es un concepto más completo, ya que el

desarrollo de un individuo o grupo de individuos se debe medir en lo económico, político, y social, por el hecho de que estamos hablando de seres y sociedades que interactúan en estos campos y la pobreza sesga el desenvolvimiento de estos aspectos.

También es oportuno decir, desde ahora, que la política social del gobierno mexicano a partir de 1989, se apega mucho a este concepto en el sentido de considerar a los pobres como sujetos de una sociedad, capaces de participar en nuevas formas de organización en colaboración estrecha con el Estado y sus programas.

Abundando más sobre lo que debería ser el concepto de pobreza, la CEPAL establece que una definición amplia de la misma no debería tener como único punto de partida la insatisfacción de ciertas necesidades básicas materiales, sino debería incluir también otras necesidades igualmente básicas aunque de naturaleza no material. Entre los aspectos no materiales de la pobreza cabe mencionar la autorrealización personal, la participación en la sociedad, la calidad del medio ambiente, la libertad, los derechos humanos, etc.

Por último es importante mencionar lo que establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 22:

"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos

económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad."

Y el artículo 25 menciona:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

De todas estas definiciones se puede destacar que la pobreza no sólo es cuestión moral sino que es considerada como la negación misma de un "derecho humano"; y que la pobreza es un factor que puede agravar el desarrollo integral de una sociedad.

Establecer un concepto de pobreza no es sencillo, ya que denota una situación relativa y compleja. Relativa porque cuando se define a los pobres como aquellas personas carentes de ciertas cosas "necesarias" para la vida, es preciso preguntarse ¿qué cosas son necesarias y para quién?; ¿quién además se encuentra calificado para definir todo eso?. Y compleja porque la pobreza es el resultado de muchas situaciones, no solamente de la falta de dinero, sino puede deberse a la falta de salud, educación, desempleo, a la mala distribución de la riqueza de un país o por exceso de gastos en una familia, etc.

No hay que perder de vista que algunos investigadores, sobre todo los que trabajan para organismos internacionales, para efectos de poder medir el grado de pobreza mundial y en cada país, les fue necesario establecer "niveles de pobreza". El nivel de pobreza fue

establecido por primera vez en 1948 por el Banco Mundial<sup>7</sup>, correlacionando el problema de la pobreza global con el producto nacional bruto de los países, y postuló que los países con un ingreso per cápita de menos de cien dólares eran, por definición, pobres y subdesarrollados. De esta manera, países enteros fueron considerados pobres.

Hasta la fecha es vigente que el ingreso nacional sea una medida global para expresar los diversos estadios de desarrollo económico. Esta medida deja de lado que la pobreza es un problema de muchas facetas y además, se establece que ante un diagnóstico de carencia de ingreso y subdesarrollo, la única cura es el desarrollo económico y tecnológico. Esto provocó según Majid Rahnema<sup>8</sup>:

[...] que generaciones y continentes enteros fueran conducidos a la creencia de que eran pobres y necesitaban ayuda, en virtud de que su ingreso monetario per cápita era inferior al mínimo universalmente establecido y [...] que en contraste con las respuestas pluralistas y holísticas a la pobreza de todas las culturas anteriores, los nuevos "programas" de acción fueron una receta universalista, totalmente acultural, basada en el ingreso y aplicada a pacientes abstractos.

De esta manera, lo que comenzó siendo una necesidad de medir la pobreza mundial (quizá para efectos de informes de los organismos internacionales) terminó siendo una imposición de soluciones para combatir una situación mediante políticas que convinieron a países como Estados Unidos a través de tecnicismos y referentes

---

7. Rahnema Majid. "Global Poverty: A pauperizing Myth" en Opciones No. 43 de El Nacional, 3 de septiembre de 1993. pág. 6

8. *Ibid.*

económicos que sólo los expertos y los planificadores pueden usar y manejar con autoridad.

Es por esto que el hacer referencia a un concepto más amplio de la pobreza tiene como objetivo fundamental hacer conciencia de que por ser un fenómeno de atención mundial, requiere de soluciones muy diversas y que los gobiernos deben realizar estudios minuciosos y particulares de la pobreza en su país, para así poder ofrecer una gama de opciones a los organismos internacionales y éstos a su vez, ayuden a disminuir la pobreza mediante diversos medios y no sólo con préstamos (que muchas veces son impagables) o bajo criterios que ellos consideren adecuados. Sobre este último punto abundaré más adelante en la sección correspondiente a la forma en que trabaja uno de los principales programas internacionales de ayuda a los países pobres.

Sin embargo, es posible determinar aspectos básicos que se deben tomar en cuenta para conceptualizar y comprender mejor que es la pobreza y a partir de ello estructurar una nueva estrategia para su combate. Propongo los siguientes elementos:

- a) **Elemento ético**
- b) **Elemento económico**
- c) **Elemento social**
- d) **Elemento global**

**Etico:** Como seres humanos existe un compromiso con la humanidad, y el imperativo ahora es combatir la pobreza, es una cuestión de conciencia y de valores humanos.

**Económico:** Un país pobre es incapaz de desarrollar plenamente procesos de producción/distribución. La eliminación de la pobreza puede llevar a la creación y ampliación de mercados. Hay que recordar que la primera condición para superar la pobreza es crear riqueza, y para dejarla atrás es necesario impulsar más empleos con remuneraciones adecuadas.

**Social:** Las sociedades con problemas de desigualdad, hambre, marginación, y todo lo que implica la pobreza enfrentan el peligro de una creciente vulnerabilidad y confrontación interna. La aplicación de políticas sociales son una condición necesaria para la conservación de la estabilidad política, el mejor funcionamiento de la democracia y la existencia de un desarrollo económico sustentable.

**Global:** Dado que la pobreza es un problema mundial, su combate contribuye a disminuir problemas internacionales como migraciones y tensiones internacionales ligadas al racismo, los nacionalismos extremos y diversas formas de discriminación y xenofobia.

Por sus características, es lógico advertir que la pobreza siempre ha existido en las sociedades y en cualquier tipo de sistema económico. Sin embargo, en los últimos años este problema se ha agravado debido a su crecimiento y a la incorporación de más grupos sociales como saldo de las estrategias de ajuste económico y de conflictos políticos. Asimismo, un rasgo de nuestros días agrava ese problema: con la terminación del anterior orden mundial entraron en escena grandes sectores de población en condiciones de miseria, movimientos migratorios y el renacer de nacionalismos violentos, que ha planteado condiciones de competencia política y necesidades sociales diferentes.

Podemos afirmar que la pobreza es un fenómeno global, presente tanto en los países altamente industrializados como en los menos desarrollados. Hoy, más allá de capitalismo y socialismos, podemos decir que se presenta en todas las fases del crecimiento.

Actualmente cada vez es mayor la convicción de estrechar filas ante los nuevos acontecimientos que están redefiniendo el sistema de relaciones internacionales. La lucha contra la pobreza puede agregar de manera activa nuevos elementos al proceso de integración regional.

Para reforzar lo anteriormente dicho mencionaré algunos datos estadísticos que dimensionan el problema tanto a nivel nacional como internacional. Estos datos son oficiales y la mayoría de los estudios han estado a cargo del Banco Mundial de Desarrollo, del Fondo

Monetario Internacional y de otras organizaciones especializadas de la ONU como la CEPAL y el ECOSOC. No hay que olvidar que la forma en que miden la pobreza en estas instituciones es meramente económica.

## PANORAMA NACIONAL

En el caso de México se presentan signos alarmantes en cuanto a los niveles de pobreza encontrados. Los elementos más significativos se refieren a:

- Casi la mitad de la población nacional (40%) se ubica por abajo de los mínimos nutricionales, al tiempo que la esperanza de vida de los campesinos es de sólo 40 años, mientras que para la población de altos ingresos económicos llega a los 75.
- 30% de los habitantes del país carecen de agua potable; otro tanto no cuenta con drenaje en las zonas urbanas, y en las rurales 69% de la población no tienen este servicio.
- 42% de los niños que inician su educación primaria no logran terminarla<sup>9</sup>.
- En la actualidad, 1 de cada 5 mexicanos vive en condiciones de pobreza extrema, es decir, no alcanza a satisfacer sus

---

9. Carlos Salinas de Gortari. Discurso pronunciado durante la "Conferencia sobre Desarrollo, Pobreza y Democracia. el 21 de septiembre de 1993.



necesidades esenciales en materia de alimentación, educación, salud y vivienda.

- De los 2,387 municipios del país y de las 16 delegaciones del D.F.: 341 padecen pobreza muy alta; 812, alta; 462, medio; 656, baja; y sólo 132, muy baja. El municipio más pobre es Tehuipango, Veracruz.
  
- Actualmente la población indígena está formada por 56 grupos, y en total se consideran por lo menos, 10 millones de personas mayores de 5 años, lo que representa el 12% de la población nacional. El 70% vive en municipios rurales; de estos, 96.5% vive en localidades calificadas como de elevada marginación. El 30% de los indígenas asentados en municipios considerados como urbanos, vive en condiciones de pobreza y marginalidad casi en su totalidad.<sup>10</sup>
  
- Sin embargo, según estimaciones hechas a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto, en 1984 el 21.7% de la población total del país estaba en pobreza extrema estructural, mientras que en 1992, el porcentaje disminuyó a 15.5%. En términos absolutos, se registró una reducción de 3.5 millones de personas, al pasar de 16.5% a 13 millones.<sup>11</sup>

---

10. Raúl Díaz Ontiveros. El Día. 12 de septiembre de 1993, pág. 4

11. Elizabeth Velasco y Ethel Riquelme. Excélsior. 11 de septiembre de 1993, pág. 1

## PANORAMA INTERNACIONAL

Fuentes del Banco Mundial estiman que en 1993 más de 1,200 millones de personas vivían en extrema pobreza en nuestro planeta, y la mayor parte de ellas perciben como ingreso menos del equivalente a un dólar por día. 40 mil niños fallecen cada día víctimas de enfermedades que podrían controlarse fácilmente, y en los países altamente industrializados que forman parte de la OCDE hay no menos de 35 millones de personas sin empleo, mientras que en los países en desarrollo son 20 veces más. Casi la tercera parte de la población en América Latina y el Caribe (alrededor de 133 millones) viven por debajo de la línea de la pobreza y 20% más trata de vivir con sólo 4% del ingreso familiar total.<sup>12</sup>

Otras fuentes señalan lo siguiente:

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)- la pobreza afecta a 153 millones de latinoamericanos y caribeños. Esta cifra es la tercera parte de los 460 millones que habitan la región, 30% de los cuáles viven en zonas rurales.
  
- En el campo, la pobreza afecta a cerca de 100 millones de personas. Luego de una década de crisis económica, 6 de cada 10 pequeños productores sufren indigencia y 43 millones de mujeres rurales<sup>13</sup>.

---

12. Excélsior, 22 de septiembre de 1993, pág. 1

13. La Jornada. 19 de septiembre de 1993; pág. 36

La quinta parte de la población mundial, es decir, más de mil millones de personas que habitan los países más industrializados, consume 70% de los recursos del planeta; esta desigualdad es mayor en términos de la distribución del ingreso, pues 77% de la población gana 15% del producto. El 20% más rico tiene ingresos 150 veces superiores al 20% más pobre. Las perspectivas parecen no cambiar de tono: según estimaciones del Banco Mundial, el ingreso de la población con menos recursos descenderá de 370 dólares anuales a sólo 225 dólares para el año 2000.

- En los países en desarrollo viven en condiciones de pobreza alrededor de 1,200 millones de personas: de ellas, 90% no tienen acceso a la educación, 90% carecen de agua potable, y una quinta parte pasa hambre todos los días. A principios de esta década, 63% de los habitantes de América Latina y El Caribe vivían en esas condiciones.<sup>14</sup>

Todos estos datos, si bien son variables e inexactos, lo importante es que año con año nos muestran una tendencia general: el problema de la pobreza se está agravando en todo el mundo, y, en el entorno internacional signado por la globalización, la disensión, la multipolaridad, el ensanchamiento de las diferencias entre países pobres y ricos, y en sí, por la incertidumbre. Este primer capítulo ha aportado la plataforma de análisis de la pobreza, su conceptualización; especificada como un problema estructural que

---

14. Blanca Lilia García. El Nacional, Suplemento Política. 6 de septiembre de 1993, pág. 9

implica aspectos como el ético, el económico, el social y el global. Los siguientes dos capítulos están orientados a proporcionar un diagnóstico que eventualmente permita llevar a cabo acciones que cuando menos aseguren mejores resultados en el propósito de terminar con la desigualdad y lograr un desarrollo sustentable.

El capítulo segundo tiene como propósito analizar uno de los programas más importantes para el desarrollo a nivel internacional. Sustentado en la estructura de la Organización de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha encargado desde 1966, de proporcionar ayuda a los países para lograr un desarrollo más igualitario. Sin embargo, han pasado 28 años y el PNUD sigue funcionando básicamente bajo esquemas que han dejado de tener utilidad, por las razones que en el texto se exponen.

El capítulo tercero pretende hacer un análisis general de lo que se ha hecho en México para aliviar la situación de pobreza. A nivel nacional, se ha logrado estructurar una política social que ha logrado innovar una forma de conceptualizar y actuar en contra de éste problema, que si bien, no es un modelo acabado, los avances que ha tenido en 5 años hacen pensar que es posible y necesario una forma diferente de reducir la desigualdad en el mundo. En razón del actual orden mundial, hoy está en el centro del debate el diseño de estrategias que permitan un crecimiento económico sustentable, pero que al mismo tiempo satisfagan las necesidades básicas de las poblaciones con menores ingresos.

La pobreza no puede ya ser vista como un problema de tipo asistencial o moral; es hoy un factor clave para el crecimiento económico y para avanzar en la participación popular. Uno de los dilemas de fin de siglo es lograr la democracia; la pobreza sigue siendo una distorsión de ella.

## CAPITULO II: EL PROGRAMA DE LA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

*La nueva agenda de la ONU necesariamente deberá desarrollarse sin detrimento de los temas tradicionales, como son la paz, la seguridad y la cooperación internacional; por ello, ante tal complejidad, las Naciones Unidas deberán reestructurarse a fondo para constituirse en un organismo eficaz, viable y legítimo que pueda responder a los conflictos normales que le corresponde atender desde su formación, hasta los nuevos fenómenos que se han integrado al quehacer mundial y que obligadamente forman parte de una nueva agenda de la Organización. Sólo así podrá entregar resultados positivos a la comunidad mundial*

*Raúl Vela Sosa*

### A. ANTECEDENTES

La superación de la pobreza y el logro de sociedades equitativas en el marco del desarrollo han constituido los aspectos centrales del debate y de las luchas ideológicas del siglo XX. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sido el principal foro de discusiones en la búsqueda de soluciones a tales temas.

Cuando se estableció la Organización de las Naciones Unidas, el 24 de octubre de 1945, se contempló que esta organización, además de tener como principal objetivo la preservación de la paz entre las naciones, también se encargaría de promover y desarrollar los intereses comunes de los Estados miembros. En este sentido, la Carta de las Naciones Unidas incluyó en el artículo 1 el siguiente propósito:

Promover la cooperación internacional para lograr la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión<sup>1</sup>.

A pesar de ello, el papel que inicialmente tuvo la ONU en los campos económico y social no fue muy relevante por dos principales motivos: primero, porque el trabajo de la ONU se centró en las acciones para mantener la paz y lograr la descolonización; y segundo, porque los trabajos en el campo económico y social se realizaban a través de la Asamblea General o el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y no existía una infraestructura institucional que los apoyara en el cumplimiento de su labor.

Lo anterior se resolvió parcialmente gracias a que la ONU realizó grandes esfuerzos para lograr un consenso internacional a fin de hacer comprender la estrecha relación que existe entre la paz y el desarrollo<sup>2</sup>. Bajo esta premisa y teniendo presente el propósito de la Carta de las Naciones Unidas, la organización logró asumir un papel cada vez más importante en la búsqueda de cooperación internacional para el desarrollo.

A principios de 1948, la ONU estableció un programa regular de asistencia técnica para los países que recién habían obtenido su independencia. Las áreas definidas como prioritarias para su

- 
1. Jorge Montaña. *Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992*. México, 1992. F.C.E. p. 25.
  2. *Ibidem*. pág. 121

desarrollo fueron: desarrollo político, crecimiento económico, y mejoramiento de las estructuras sociales y educativas.

En sus inicios este programa fue pequeño y luego se desarrolló conforme a las necesidades crecientes que el papel asignado a las Naciones Unidas como promotor del desarrollo implicó. En mayo de 1949, la Asamblea General publicó un informe titulado "Technical Assistance for Economic Development" (Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico), en el cual se plantearon cuatro directrices básicas para el desarrollo<sup>3</sup>:

*Libre determinación.* En cada país, el desarrollo debe dimanar de las necesidades, los deseos y las capacidades potenciales particulares de ese país. Es imposible que se transfiera intacta de una región a otra una determinada pauta de desarrollo.

*Autovalimiento.* Las actividades de asistencia técnica tienen el objetivo de ayudar a los países subdesarrollados a ayudarse a sí mismos. Este propósito no puede lograrse a menos que los respectivos países estén dispuestos a adoptar enérgicas medidas para establecer las condiciones internas de las que depende un desarrollo sobre bases sólidas.

*Neutralidad y respeto a la soberanía.* Es necesario que las personas elegidas para prestar asesoría o asistencia sean totalmente neutrales y que comprendan los problemas básicos que enfrenta el país en que prestan servicios.

*Compromisos a largo plazo.* El adelanto en el desarrollo económico debe medirse en decenios, no en años.

Estos principios fueron muy importantes, no sólo para posteriores programas de desarrollo de la ONU, sino para los mismos países que solicitaban asesoría al organismo, teniendo cierta garantía de que no se aprovecharía la situación para cierto tipo de

3. Naciones Unidas. *Una generación; retrato del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1950-1985*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1985. pág. 13



intervencionismo, además de que recibieran ayuda según las condiciones específicas de su país, y sobre todo, que se buscaba que la ayuda no fuera temporal, sino que enfocada a largo plazo, buscaría crear bases propias de desarrollo.

Sin embargo, en los hechos, la concreción de proyectos de asistencia implicó fuertes condicionamientos a los países receptores, al exigírseles el cumplimiento de un mínimo de requisitos que violentaron el propósito original de respetar la autonomía en la definición de las necesidades que se querían atender.

El 15 de agosto del mismo año, se aprobó en Ginebra la resolución 222 (IV) mediante la cuál se crearon los siguientes órganos<sup>4</sup>:

- **El Programa Ampliado de Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico de los Países Insuficientemente Desarrollados**
- **La Junta de Asistencia Técnica:** órgano interinstitucional de supervisión, su función era actuar como órgano central de coordinación para la prestación de asistencia.

**El Comité de Asistencia Técnica:** grupo intergubernamental encargado de elaborar políticas. Examinaría y aprobaría cada programa anual.

De estas tres instituciones, el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT), resultó ser el más importante. Fue concebido como un canal para la transferencia de conocimientos y habilidades técnicas a través de consejos técnicos y becas. También bajo la dirección del PAAT, se encargó a las agencias especializadas de la ONU la aplicación de proyectos de asistencia técnica como parte de

---

4. *Ibidem.*

sus respectivos campos de actividades. En este momento, la instrumentación de esfuerzos aislados empezó a generar fenómenos de duplicación que, lejos de resolver las necesidades detectadas, implicó una mayor gasto financiero y la expansión de cuerpos burocráticos que poco contribuyeron a lograr acciones más eficaces.

Las políticas de trabajo del PAAT se fijaron en los siguientes términos<sup>5</sup>:

- Se prestaría ayuda previo acuerdo con los gobiernos interesados y sólo a petición de ellos.
- No constituiría un medio para la injerencia económica extranjera y no iría acompañada de consideración alguna de carácter político. Evitaría distinción basada en estructuras de política, raza o religión.
- Estaría diseñada para responder a las necesidades concretas del país interesado, merecería la aprobación del gobierno y se prestaría, en la medida de lo posible, de conformidad con las preferencias de éste.
- Los gobiernos solicitantes convienen de antemano en:
  - i) definir y facilitar las actividades solicitadas ayudando al programa a comprender los problemas en relación con los proyectos;
  - ii) mantener o establecer mecanismos gubernamentales adecuados para la asistencia recibida;
  - iii) tomar plena y rápidamente en consideración el asesoramiento recibido;
  - iv) asumir la responsabilidad de sufragar una parte sustancial del costo de la asistencia técnica;
  - v) apoyar los proyectos iniciados; y
  - vi) informar a las organizaciones participantes acerca de toda la asistencia técnica solicitada y publicar la información sobre los resultados para que pudieran aprovecharla otros países y las organizaciones internacionales.

Sin negar que el planteamiento tanto de las formas como de las políticas de trabajo era válido, hay que resaltar un par de

---

5. *Ibidem.* pág. 14

contradicciones básicas. En primera instancia, se enfatiza que los programas del PAAT no pueden actuar si no hay aprobación del gobierno solicitante. Sin embargo, una vez dado el visto bueno ya no hay opción alguna de dar marcha atrás y no se plantea que podría ser necesario, al no funcionar adecuadamente tal programa. Por el contrario, se da a entender que la solución del problema debe encajar en el programa.

En segundo lugar, se espera, por un lado, que el gobierno demandante se encargue de sufragar la mayor parte del proyecto, pero al mismo tiempo se sabe que no tiene los medios para hacerlo y por ello recurre a la ayuda internacional. Este último punto es la principal razón de que estos programas fueran aprovechados por los países en desarrollo y no por aquellos que mostraban los mayores rezagos, dejando así una pequeña brecha que más adelante se convertiría en un abismo entre países ricos, países de mediano desarrollo y países en extrema pobreza.

En tercer lugar, parece haberse incurrido en el error de convertir el medio en el fin, ya que el excesivo y acelerado crecimiento de los cuerpos burocráticos internacionales llevó a que una parte sustancial de los recursos destinados a asistir a los países pobres se utilizara para sostener a dichos cuerpos, normalmente asentados sólo en países desarrollados y con un alto nivel de vida.

Como complemento del PAAT, en 1959 fue creado el Fondo Especial de las Naciones Unidas (FENU). Este programa fue

concebido para financiar proyectos de preinversión que darían lugar a posteriores proyectos de gran escala, los que se esperaba condujeran a inversiones continuas. Las políticas del FENU fueron determinadas por un Consejo Administrativo, constituido por 24 representantes de Estados miembros que son regidos por el Consejo Económico y Social, las agencias especializadas y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

Los proyectos del FENU abarcaron, entre otros aspectos, la formación de personal especializado para la investigación científica y tecnológica; la evaluación de recursos naturales y el desarrollo regional integrado, mediante la aportación de expertos internacionales, becas para el personal del país beneficiario y equipos. El país beneficiario aportaría a los Programas el personal nacional, edificios y fondos para sufragar gastos de administración, papelería y transportes. De nueva cuenta, el FENU incurrió en los errores antes señalados para el PAAT.

Hasta principios de los años sesenta, y según los documentos consultados, los programas que promovió la ONU no mencionaban el combate a la pobreza de manera específica. Esto de alguna manera se explica por el hecho de que los atrasos económicos, y por lo tanto de desarrollo, eran concebidos como consecuencia de la combinación de varios factores, entre ellos: las dos guerras mundiales que prácticamente habían paralizado la economía mundial, la reciente independencia de muchas naciones en África y Asia, y el tardío inicio de políticas de industrialización en los países de desarrollo medio. Por

lo tanto, el punto clave era la cooperación científica y tecnológica entre los países para lograr un mayor crecimiento económico.

El 22 de noviembre de 1965, La Asamblea General de la ONU, mediante la resolución 2029/XX, decidió establecer el nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como producto de la coordinación del Programa Ampliado de Asistencia Técnica y el Fondo Especial de las Naciones Unidas. El PNUD inició sus actividades el 1° de enero de 1966.

## **B. PROPOSITOS Y OBJETIVOS DEL PNUD**

Como respuesta a los evidentes signos de duplicación de funciones y gasto disperso de recursos que sus programas antecesores sufrieron, el PNUD se concibió a partir de entonces con los siguientes objetivos:<sup>6</sup>

- Promover una mayor producción de alimentos, combustibles, materias primas, productos industriales y bienes básicos para el consumo;
- La expansión y racionalización del empleo, la vivienda, la atención sanitaria, la educación, la capacitación profesional, los servicios públicos y administrativos, el comercio, el transporte y las comunicaciones;
- El crecimiento y diversificación del comercio internacional;
- Una participación más amplia, equitativa y justa, de éstos y otros beneficios del progreso económico;
- El logro de avances objetivos globales tan importantes como: un nuevo orden económico internacional, la cooperación técnica y económica entre países en desarrollo, un mayor involucramiento de la mujer en las tareas del desarrollo, la búsqueda de nuevas fuentes de energía renovable, la rehabilitación de millones de personas discapacitadas, y el cumplimiento de los objetivos

---

6. UNPD Today...and the world in 1990. The United Nations Development Programme activities and Achievement. UNDP-ONU. pág. 6

planteados por la Década para la Higiene y el Suministro Internacional de Agua Potable.

Se puede resaltar que en esta definición de objetivos se le dio un nuevo y más amplio sentido a los elementos necesarios para el progreso de un país; ya que no sólo se contempló su desarrollo tecnológico, sino que se tomaron en cuenta elementos de tipo social y estructural, tales como nutrición, vivienda, empleo, ingresos, educación, atención sanitaria, bienes de consumo y servicios públicos. Otro rasgo relevante fue que se tomó en cuenta la elevación de la producción, como un factor clave para el desarrollo.

Debe destacarse, empero, que el combate a la pobreza aún no figuraba como una meta del programa, ni de los esfuerzos internacionales por promover el desarrollo de los países de mayor retraso económico y social. Esto ocurriría hasta la década de los años ochenta, como se comentará más adelante.

La importancia dada al PNUD fue respaldada con la adopción de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social de 1969, por parte de la Asamblea General de la ONU que señaló que:

[...] la paz y la seguridad internacionales de una parte, y el progreso social y el desarrollo económico de la otra, son interdependientes y que el hombre sólo puede satisfacer plenamente sus aspiraciones en un orden social justo y que por consiguiente es de capital importancia acelerar el progreso social y económico de todo el mundo y contribuir así a la paz y solidaridad internacionales.<sup>7</sup>

7. J. Montaña. *Op.cit.*; pág. 129. Los objetivos y servicios del PNUD han ido variando a través del tiempo, de la misma manera en que varió la percepción de la ONU acerca de lo que debería ser el desarrollo social. En los años cuarenta, la ONU creó organismos especializados como la OIT, la UNESCO, y la OMS a fin de mejorar las condiciones sociales de los pueblos; orientando su esfuerzo por las cuestiones de "seguridad social". En los años cincuenta este enfoque cambió al "desarrollo comunitario". En la

A lo largo de su existencia, el PNUD ha desempeñado un papel central en la instrumentación de los principales proyectos de cooperación técnica internacional promovidos por la ONU. El grueso de sus esfuerzos se ha centrado en brindar asistencia a aquellas naciones interesadas en ampliar su capacidad administrativa y de gestión productiva para resolver algunas de las necesidades sociales de sus poblaciones y para aprovechar la existencia de recursos naturales en sus territorios, así como para elevar el desarrollo tecnológico.

A lo anterior se debe agregar que las actividades del PNUD, como del resto de los organismos internacionales de asistencia y ayuda, no se desarrollaron al margen de las tendencias de pensamiento mundial, ni de las corrientes intelectuales dominantes durante las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta.

El ambiente generado por dichas corrientes definía los retos de la humanidad en términos de la necesidad de asegurar que cada país y cada sociedad contara con los elementos necesarios para sustentar su desarrollo permanente, lo que a su vez implicaba una concepción del subdesarrollo y la pobreza como una mera ausencia de recursos humanos y materiales, tal y como lo ilustra la Declaración de la ONU sobre el Progreso y el Desarrollo Social de 1969, antes referida. Una vez que los países menos desarrollados contaran con dichos elementos, el problema de la pobreza sería erradicado paulatinamente, sin necesidad de destinar recursos para ello.

---

década de los sesenta se habló de "desarrollo rural" y en los setenta de "desarrollo nacional".

Los resultados de los programas de desarrollo económico de los años setenta, sustentados en niveles crecientes de endeudamiento externo, y la consecuente crisis financiera de los años ochenta, demostraron el carácter estructural de la pobreza y la necesidad de replantear su lugar dentro de las prioridades de la humanidad para el fin de siglo.

En términos del papel de los organismos internacionales, este replanteamiento se tradujo en un abandono de las posturas desarrollistas y la adopción de una perspectiva más favorable a considerar la pobreza y a los pobres como un objeto central de sus acciones.

Durante miles de años han sido los pobres los que primero han sufrido los efectos del hambre, la peste y la guerra. [Aunque] la industrialización permitió mejoras espectaculares del nivel de vida en algunas regiones [...] los años ochenta trajeron una inversión de ésta tendencia. Las causas son muchas [...] el crecimiento de las deudas masivas de los países en desarrollo, la creciente espiral de los pagos de interés sobre dichas deudas, la baja de los precios de las materias primas, [...] la fuga de capitales, y la implantación de modalidades de comercio internacional desfavorables.<sup>8</sup>

Las medidas de ajuste que pidieron las instituciones financieras internacionales a los países endeudados incluyeron la disminución de la demanda interna de bienes y servicios, la devaluación monetaria, el retiro de los subsidios a combustibles y alimentos, y una reducción muy considerable de los gastos de gobierno.

---

8. Tim Wall, **La pobreza, flagelo de la humanidad**. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, O.N.U. 1989; pág. 2



En el caso del PNUD, la nueva situación mundial se reflejó en la reorientación de sus políticas. En 1975, se estableció que el Programa tiene como objetivos ayudar a los países en desarrollo a aumentar su autosuficiencia; ampliar los insumos de los proyectos rebasando los límites tradicionales de expertos, equipo, servicios técnicos y becas. También se estableció que<sup>9</sup>:

- Procurará fortalecer las capacidades nacionales de desarrollo aprovechando los recursos y las instituciones técnicas locales
- Concentrará su labor de manera de lograr efectos más directos en los sectores más pobres de la población<sup>10</sup>
- Prestará mayor apoyo a la cooperación técnica entre los países en desarrollo
- Asignará a los países en desarrollo una mayor responsabilidad en la ejecución de sus propios proyectos, con asesoramiento de los organismos de la ONU
- Proporcionará asistencia técnica, incluidos los esfuerzos a estimular las inversiones
- Se servirá cada vez más de las fuentes de asistencia de capital para financiar los componentes de asistencia técnica.
- Proporcionará cantidades limitadas de capital para la construcción de instalaciones piloto de producción en la industria y la agricultura.

---

9. Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Qué, Cómo, Dónde, Por Qué.** [New York], [s.f.].

10. En México, este objetivo se tradujo en programas como el de Agricultura y Ganadería que consistió en la enseñanza, investigación y extensión de ganadería tropical; en la capacitación y organización para el desarrollo rural; y en un sistema de vigilancia alimentaria y nutricional. El objetivo de este programa era que la población con claras características de pobreza como es la campesina lograra, por un lado, capacitarse para mejorar la producción y, por otro, asegurar su bienestar mediante un programa de alimentación y nutrición.

A partir de la segunda mitad de los años ochenta, el Programa define los objetivos de la cooperación internacional en función de la erradicación de la pobreza en forma urgente y amplia, para lo que propone la adopción de medidas para aumentar la capacidad de los pobres para obtener mayores ingresos; una intensificación de la cooperación regional para la búsqueda de nuevos suministros de combustible, y la mejor utilización de todas las fuentes posibles de energía<sup>11</sup>. Entre las estrategias que se aplicarían destacan:

- Una campaña para promover la cooperación con los organismos de la ONU a fin de resolver el problema del hambre.
- El aprovechamiento intensificado de pesquerías oceánicas
- Una expansión de la cooperación del PNUD con los institutos de investigación financiados con recursos internacionales que se dedican al desarrollo de nuevas variedades de rendimiento alto y elevado contenido proteínico de cereales
- Asistencia a los gobiernos para hallar solución a los problemas sociales y económicos, y
- Un programa mundial para combatir enfermedades tropicales.

Esa nueva formulación de objetivos, empero, no se tradujo en un cambio sustancial de operación, como se discutirá de aquí en adelante.

### C. VERTIENTES DE ACCION DEL PNUD

Para el logro de sus objetivos, el PNUD ha sustentado sus acciones en 5 tipos de proyectos básicos que se interrelacionan entre sí<sup>12</sup>:

11. Naciones Unidas. *Op.cit.*

12. UNDP Today...and the world in 1990. *Op. cit.* pág. 6

1. **Estudio y evaluación de recursos para el desarrollo**, tales como tierras agrícolas y bosques; ríos y aguas subterráneas; yacimientos minerales; reservas de combustibles; y posibilidades industriales, comerciales, turísticas y de exportación.
2. **Estímulo de inversiones de capital**, a través de estudios para identificar y definir necesidades de capital, y proporcionando datos técnicos y financieros necesarios para inversiones productivas.
3. **Mejoramiento del uso de recursos**. Capacitación a través de becas, equipo, asesoría de expertos, y servicios técnicos especializados
4. **Incremento del número y capacidad de los elementos tecnológicos**. Prestación de asistencia a los países a fin de que elijan y apliquen tecnologías adecuadas y amplíen su propia capacidad tecnológica.
5. **Ubicación óptima de recursos**. Mediante la asistencia en la planificación económica y social, tanto en el plano nacional como en el regional, con particular atención en la satisfacción de las necesidades de los países menos adelantados y los sectores más pobres de su población.

Estos proyectos están organizados en tres tipos básicos de programas:

#### Programas por países

El Programa por País se basa en acciones quinquenales que comprenden programas y proyectos específicos, todos ellos elaborados de acuerdo a la Cifra Indicativa de Planificación (CIP) individual, que se explicará más adelante en la sección de financiamiento y ejecución de programas. Los Programas por País son aprobados por el Consejo de Administración del PNUD, deben responder a objetivos de mediano plazo y en su elaboración y presentación participan los gobiernos receptores en coordinación con los Representantes Residentes y los especialistas de los organismos especializados que se requieran.

### Programas regionales

Buscan promover y dinamizar la cooperación multinacional orientada hacia el desarrollo, especialmente al aprovechamiento conjunto de recursos compartidos. Estos proyectos al igual que los anteriores, son financiados a través de las Cifras Indicativas Regionales de Planificación, aprobadas por el Consejo de Administración del PNUD.

### Programas interregionales y globales

Están orientados hacia la investigación básica de los problemas de desarrollo con alcance mundial, así como la utilización de nuevas tecnologías. Estos programas son, por lo general, iniciados en las oficinas del PNUD a partir de la identificación de necesidades globales.

## **D. PRINCIPIOS DEL PROGRAMA**

En términos generales, los principios del PNUD son los mismos a los establecidos por el PAAT. Los más importantes, desde mi punto de vista, son:

Primero, el Programa solamente presta ayuda a asesoría a los países, siempre y cuando éstos la soliciten. Esto, si bien asegura por una parte un cierto margen de respeto a la soberanía de las naciones, por el hecho de que éstas planifican la asistencia del PNUD y desempeñan una función esencial en su ejecución; por la otra, limita seriamente la participación de aquellos países que no tienen elementos humanos y financieros para desarrollar los proyectos.

Esto lleva a insistir en el carácter eminentemente reactivo de las actividades desplegadas por el PNUD, ya que la totalidad de sus proyectos concretos tiene lugar de acuerdo a esquemas en los que las naciones deben solicitar el apoyo del programa y aportar una parte sustancial de los recursos. Ello significa además que, pese a que los objetivos del Programa establecen la promoción generalizada del desarrollo de las potencialidades sociales y productivas del mundo, sus resultados tienen un carácter particular y circunscrito a países y regiones de países.

Segundo, el Programa debe solamente dar apoyo a los países en su programas de desarrollo, sin que por ello deba tener ningún tipo de injerencia en los asuntos internos del país. Esto, de nueva cuenta, lleva a que sólo los países que tienen una estructura formal de planificación puedan ser objeto de asistencia.

Tercero, consiste en que el PNUD debe facilitar su asistencia a todos los países que lo soliciten para poder cumplir con su carácter universal y neutral. Esto significa que aún los países con mayores ingresos o tenencias de capital reciben asistencia técnica del programa, lo cuál, en términos óptimos de funcionamiento no debería suceder pues se desvía la atención de los países realmente necesitados.

Como cuarto principio tenemos la individualización de la asistencia del programa a las necesidades de un país específico. No se deben, ni pueden aplicarse las mismas medidas de desarrollo a

todos los países. Esto permite que el éxito del programa sea más probable. La aplicación de este principio tiene además un importante elemento de delegación de responsabilidades que, desde mi punto de vista, limita seriamente la responsabilidad del organismo internacional y atribuye a los países el grueso de las tareas y el efectivo logro de los objetivos.

El que se delegue cierta responsabilidad a los países que piden asesoría al PNUD podría ser positivo porque en la medida en que los programas funcionen en el país sin ayuda del organismo internacional es sinónimo de que poco a poco tales países están logrando generar estructuras propias y la posibilidad de éxito de los programas son mayores.

Sin embargo, este no es el problema central, sino que el PNUD acepte delegar su responsabilidad de guiar las actividades para que, posteriormente, se convierta en un organismo rector que sólo indique qué se debe hacer. La delegación de responsabilidades así como el autofinanciamiento de los programas aplicados en los países que piden asesoría son dos factores de alto riesgo, los cuáles no puede descuidar en ningún momento el PNUD.

El Consejo de Administración del PNUD decidió recientemente que la responsabilidad primordial en cuanto a la ejecución de los proyectos de asistencia fuese asumida en mayor medida por los gobiernos e instituciones de los países receptores, que recurrirían, en

caso necesario, al asesoramiento de los organismos de las Naciones Unidas u otras fuentes externas.

De acuerdo con esta decisión el éxito de todos los proyectos depende, en ultima instancia, de que la población de los propios países participe en estas actividades en la mayor medida posible. Ello puede ser visto más como una liberación de riesgos por parte del PNUD, ante la posibilidad de que los programas no cumplan con sus objetivos, que como un verdadero instrumento de apoyo a las naciones.

## **E. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA**

### **Consejo de Administración**

El PNUD está encabezado por un administrador que es responsable de todos los aspectos de las operaciones del programa ante un Consejo de Administración conformado por 48 naciones. El administrador, designado por este Consejo, únicamente coordina, no opera ningún programa.

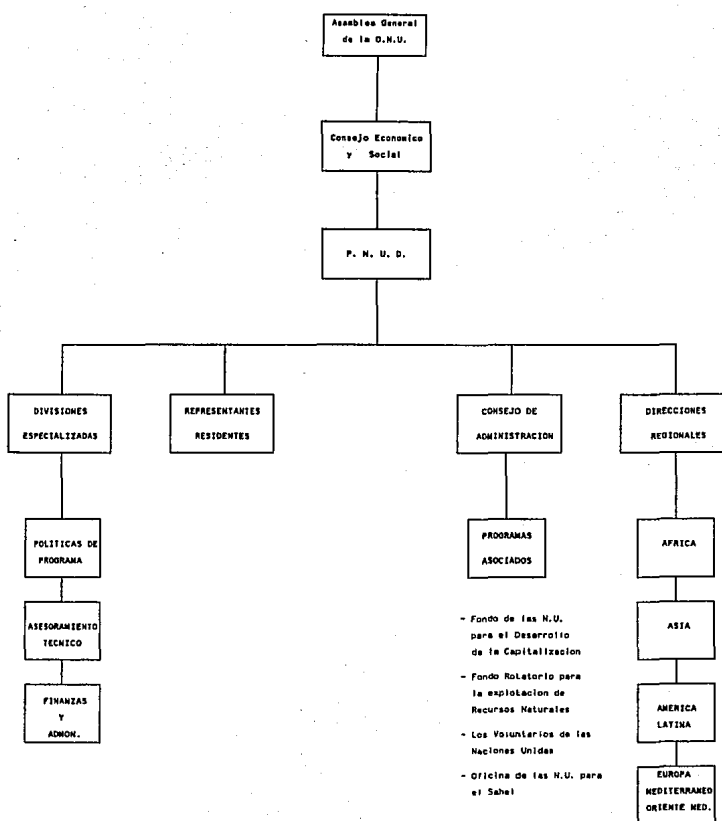
Los 48 miembros del Consejo de Administración son elegidos por el Consejo Económico y Social de la Naciones Unidas, a partir de una lista de candidatos en donde están representados los distintos grupos regionales. 27 puestos son ocupados por países en desarrollo y 21 por naciones económicamente avanzadas. El mandato es de 3 años con opción a reelección. Sus principales funciones son<sup>13</sup>:

---

13. Naciones Unidas. *Op.cit.*

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Estructura de Organización





- Rendir informes a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social
- Fijar las directrices generales de política
- Examinar y aprobar el volumen de la asistencia asignada a cada país para los sucesivos ciclos quinquenales
- Aprobar los programas por países

Cabe señalar que todas las decisiones del Consejo son aprobadas por consenso.

#### Direcciones Regionales y Divisiones Especializadas

Existen cuatro direcciones regionales: Africa, Asia, América Latina, y Europa, el Mediterráneo y el Oriente Medio. Las divisiones especializadas son: política de programa, asesoramiento técnico, y finanzas/administración. Todas proporcionan apoyo operacional a los Representantes Residentes del PNUD en cada país<sup>14</sup>.

#### Representantes Residentes

Encabezan oficinas locales en aproximadamente 106 países, aunque cubren aproximadamente 150; funcionan como coordinadores de la asistencia para el desarrollo en representación del Sistema de las Naciones Unidas. Tienen la obligación de velar por que los programas de países con asistencia del PNUD y los proyectos correspondientes se ejecuten de la manera más eficiente. Sirven de enlace principal entre las autoridades de planificación de los gobiernos y los organismos de ejecución; ayudan a planear todas las actividades, desde la formulación hasta la complementación; y son

---

14. *Ibidem.*

responsables de asegurar que el personal, el equipo y los servicios e instalaciones se aprovechen plenamente. Cuando así lo solicitan los gobiernos, ayudan también a coordinar la asistencia a todas las fuentes y a planificar las actividades generales de desarrollo.

La presencia de Representantes Residentes en los países ayuda a que el PNUD tenga un conocimiento detallado de la economía y sociedad del país al que se va a ayudar.

Los Representantes Residentes del PNUD preparan "Planes de Gestión de Programas por Países" que incluyen visitas periódicas de observación y control y misiones de evaluación externa a los proyectos. En otro informe "Documento de Proyecto" se identifican los problemas y las medidas necesarias para solucionarlos. Cada doce meses se realiza un "Examen Tripartito" del proyecto en el que participan los Representantes Residentes, el organismo de ejecución y el gobierno; se analizan las dificultades persistentes y se entrega un informe con las medidas para corregirlas.

#### Programas Asociados al PNUD

El Consejo de administración supervisa cinco programas asociados al PNUD:

1. El Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización.  
Establecido en 1966, da financiamiento empresas que carecen de activos para obtener un préstamo bancario. También suministra un volumen limitado de financiación generadora para

la adquisición de equipo agrícola sencillo y la instalación de sistemas de riego y almacenamiento de alimentos; construcción de escuelas y hospitales rurales; la edificación de viviendas de bajo costo, establecimiento de industrias domésticas, cooperativas y asociaciones de crédito; la creación de servicios de formación profesional; y la conexión de granjas con sus mercados mediante caminos secundarios.

2. El Fondo Rotatorio para la Exploración de los Recursos Naturales  
Creado en 1974. Sólo se exige el reembolso cuando la exploración conduce a la producción efectiva de nuevos minerales.
3. El Fondo de las Naciones Unidas para actividades en materia de Población.  
Establecido en 1969. Apoya a las políticas nacionales de población. Reúne datos sobre la situación y tendencias demográficas; asistencia para planificación familiar; campañas motivacionales y de educación; suministro de anticonceptivos; instrucción de mujeres en puericultura postnatal; e investigaciones biomédicas.
4. Los Voluntarios de las Naciones Unidas  
Iniciaron actividades en 1970. Ofrecen un canal para que principalmente jóvenes participen en labores de desarrollo.
5. La Oficina de las Naciones Unidas para El Sahel  
Recuperación y rehabilitación a mediano y largo plazo de la zona saheliana de Africa.

Los organismos que participan y/o ejecutan los programas de cooperación del PNUD son, entre otros:

- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- Organización Mundial de la Salud (OMS)
- Fondo Monetario Internacional (FMI)
- Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)
- Unión Postal Universal (UPU)
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)
- Organización Meteorológica Mundial (OMM)
- Organización (OCMI)
- Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)
- Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- Programa Mundial de Alimentos (PMA)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

Estos organismos de las Naciones Unidas desempeñan tres funciones principales:

1. Sirven de banco de datos y fuentes mundiales de normas con respecto a los conocimientos y las técnicas de desarrollo en sus correspondientes especialidades.
2. Ayudan a los gobiernos a planificar los sectores individuales de sus programas de países para obtener asistencia del PNUD, y asesoran a los Representantes Residentes del PNUD, quienes se desempeñan, en representación de los organismos, como autoridades centrales de coordinación en los distintos países.
3. Contratan a los expertos internacionales, compran el equipo y procuran los servicios externos por contratar que se requieren para la ejecución de los proyectos.

De las anteriores funciones se desprende que la función sustantiva del PNUD es meramente de intermediación entre los organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas y los países demandantes de asistencia técnica. Una vez más, la responsabilidad del PNUD está limitada<sup>15</sup>.

#### **E. FINANCIAMIENTO Y EJECUCION DE LOS PROGRAMAS**

Más de la mitad de los gastos de los proyectos con asistencia del PNUD se sufraga con recursos suministrados por los propios países receptores. Casi todos los países miembros de la ONU aportan contribuciones voluntarias. Otros programas vinculados al PNUD se financian mediante contribuciones separadas de los gobiernos. Esta forma de financiamiento muestra una nueva limitante para los países

---

15. En el último capítulo discutiré con mayor profundidad estas críticas para formular la propuesta de reorganización del PNUD a partir del modelo del PRONASOL.

con menor desarrollo, como ya se había hecho mención en el caso del PAAT.

El PNUD presta ayuda a países que no aportan contribuciones sólo en el caso de desastres naturales o económicos. Todos los programas del PNUD son planeados en períodos de 5 años; al inicio de cada período, se hace un cálculo de los recursos con los que se cuenta y la forma en que serán repartidos entre los países que han solicitado ayuda. La ejecución incluye tres etapas básicas:

1. Se hace un cálculo de recursos financieros de los que según se prevé dispondrá el PNUD durante un período de 5 años. El monto se divide en Cifras Indicativas de Planificación (CIP) para cada país o territorio al que se presta asistencia. Se establecen también CIP equivalentes a alrededor del 15% de los recursos totales para proyectos regionales, interregionales y mundiales. Las CIP son aprobadas y ajustadas periódicamente por el Consejo de Administración del PNUD.

Los CIP se calculan sobre la base de población y el PIB *per capita* de cada país. Para México se asignó un total de 20 millones de dólares para cada uno de los períodos 1972-1976, 1977-1981 y 1982-1986. Cabe mencionar nuevamente que el PNUD actualmente tiene como su principal función la cooperación técnica internacional para el desarrollo, a pesar de que sus funciones se han planteado en términos más amplios, como se señaló en el segundo capítulo. Prueba de lo anterior son las áreas en las que ha actuado el Programa en México en el quinquenio de 1982 a 1986 (véase cuadro 2.1).

2. Utilizando su CIP, cada gobierno prepara un "Programa del País" en el que se plantean las prioridades de asistencia del PNUD. El programa del país se formula con la participación del Representante Residente del PNUD y los funcionarios locales de

otros organismos de la ONU, y se toman en cuenta: el plan de desarrollo del país, los recursos internos, y la asistencia que se espera recibir de fuentes distintas al PNUD. Cada programa se presenta al Consejo de Administración para su aprobación.

Cabe destacar que, de acuerdo con cifras del propio PNUD, los gobiernos solicitantes contribuyen con por lo menos el 60% de los recursos para financiar los programas.

<b>CUADRO 1</b>	
<b>PNUD-MEXICO</b>	
<b>TERCER CICLO DE PROGRAMACION 82-86</b>	
<b>PLANIFICACION:</b>	Desarrollo del Sistema de Información Macroeconómica de México / Asesoría y capacitación en planeación económica y social / Sistema Nacional de Cooperación Técnica Internacional.
<b>AGRICULTURA Y GANADERIA:</b>	Enseñanza, investigación y extensión de ganadería tropical. / Capacitación y organización para el desarrollo rural / Sistema de vigilancia alimentaria y nutricional.
<b>INDUSTRIA:</b>	Plásticos en agricultura / Bienes de capital / Investigación y desarrollo de tecnología y procesamiento y envasado de alimentos / Laboratorios de prueba para la industria eléctrica / Riesgo compartido, productividad y cambio tecnológico en cadena alimentaria / Promoción y desarrollo de la agroindustria integrada / Estrategia para el desarrollo de la pequeña y mediana industria en México.
<b>SALUD:</b>	Desarrollo del Sistema Nacional de Laboratorios de Salud Pública.
<b>EMPLEO:</b>	Planificación y políticas de empleo
<b>CIENCIA Y TECNOLOGIA:</b>	Fortalecimiento de la infraestructura en el desarrollo tecnológico de México / Consolidación del Instituto de Ciencias del Mar y Limnología.
<b>TRANSPORTE Y COMUNICACIONES:</b>	Desarrollo de la capacitación en la esfera de puertos y transporte marítimo.
<b>COMERCIO:</b>	Apoyo en comercio exterior al Instituto Mexicano de Comercio Exterior / Modernización de la Dirección General de Tecnología, Invencciones y Marcas

Fuente. Gustavo Silva Aranda. Presencia y acción del PNUD en México. pp. 28-29

- La tercera etapa incluye la preparación de solicitudes de proyectos individuales, con asesoría de la ONU. Cada solicitud contempla los objetivos, duración, costo y las responsabilidades que asumirá tanto el gobierno como los sistemas de la ONU.

Por lo general son los Representantes Residentes los que aprueban los proyectos siempre y cuando no sean muy costosos o demasiado innovadores. Otro aspecto destacable se refiere al papel que el PNUD realiza como promotor de inversiones extranjeras. Una vez que los países receptores planifican la asistencia del PNUD, y desempeñan una función especial en su ejecución, el Programa coordina actividades de estudio, capacitación e investigación que ayudan a preparar el terreno para inversiones de capital, bilaterales y multilaterales. Tal es el caso de algunos proyectos en diversas industrias alimenticias en Centroamérica y Africa Occidental.

Esto merece especial atención, puesto que el PNUD no debería tener como uno de sus fines promover inversiones extranjeras en países en desarrollo a través de sus programas de ayuda, ya que lo hace susceptible de desviar su objetivo final al actuar según los intereses de un país diferente al que recibe la asistencia. El PNUD debería trabajar con el fin único de ayudar a los país en su desarrollo. Las inversiones pueden quedar en segundo término y a petición de los países, no de este programa.

Finalmente, conviene resaltar que el principal problema para la ejecución de los proyectos, según informes del PNUD, se da en la prolongada duración de las etapas de aprobación y en la inadecuada coordinación. En el primer caso, la aprobación del proyecto, la contratación y la llegada de expertos, la prestación de los servicios y la entrega del equipo, la contratación del personal local y la construcción de edificios e instalaciones suelen tomar tiempos



mayores a los originalmente previstos, además de que para cuando los recursos finalmente se integran, las necesidades originalmente previstas han cambiado. En el segundo caso, la existencia de estructuras diferentes y la duplicación de funciones entre oficinas llevan a hacer lenta y compleja la toma de decisiones y su aplicación.

Quiero enfatizar en el hecho de que el PNUD fue creado en un momento histórico marcado por el surgimiento de teorías desarrollistas que consideraron a la cooperación científica y tecnológica un factor indispensable para lograr el crecimiento económico entre las naciones. Sin embargo, actualmente la cooperación técnica internacional, en el marco de la creación de bloques económicos, ha sido instrumentada por los países que forman parte de tales bloques o bien, mediante tratados comerciales entre dos naciones, en los que los resultados han sido más rápidos y efectivos por tratarse de zonas comerciales en las que se definen de antemano cuáles serán los mercados.

Ante este panorama mundial, parece indispensable que la cooperación técnica internacional orientada a proyectos de desarrollo no deba ser ya el principal objetivo del PNUD, sino el combate a la pobreza. Esto no implica dejar de lado la estructura con la que actualmente trabaja el organismo, sino principalmente ajustarla a los nuevos retos y necesidades de las sociedades contemporáneas. Para lograr esto, en adelante plantearé cuáles son los elementos que el Pronasol, como un modelo de combate a la pobreza, puede aportar al replanteamiento de los fines del PNUD.

### CAPITULO III: EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

*"Ni la eficacia ni la justicia son posibles si no se crea un entorno social y político verdaderamente democrático, para que los pueblos puedan controlar su propio destino y, en tal contexto, el Estado, un Estado democrático, más allá de las democracias formales y de las dictaduras de partido, tiene un papel esencial como regulador de los procesos sociales, al que no pueden renunciar".*

*Modesto Seara Vázquez*

México, al igual que el resto de los países ha padecido el problema de la pobreza a través de su historia; por ello, se puede afirmar que la pobreza en nuestro país no es resultado de un régimen en especial, sin embargo, su actual estado de gravedad es consecuencia de un período y una situación fácilmente identificables que a continuación describiré.

A finales de la década de los sesenta, el modelo de desarrollo que operaba y había logrado una estabilidad económica y social se agotó; a mediados de los setenta entró en una fase de agudización provocando graves problemas económicos y sociales, las medidas para hacerle frente no se aplicaron a tiempo, ni siquiera se previnieron, causando que la crisis tuviera graves efectos sobre todo en las masas trabajadoras; descenso del salario real, inflación y carestía, desempleo masivo, deuda externa y la constante devaluación de la moneda son algunas de las características de dicha crisis, por otros conocida como la "década perdida".

En el período de 1978-1982, los esfuerzos por aliviar la pobreza se basaron en el otorgamiento de subsidios al consumo y apoyos a

los precios de los cultivos en las áreas rurales pobres. Estos programas eran elaborados por la Coordinación Nacional del Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Igualmente el gobierno federal otorgaba recursos a los gobiernos de los estados a través de la firma de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD). En realidad estos programas, no tenían como fin combatir la pobreza, sino únicamente prestar ayuda, y otorgar subsidios.

Bajo este escenario, el gobierno de Miguel de la Madrid (1983-1988), se vio forzado a tomar una serie de medidas económicas drásticas para tratar de contrarrestar los efectos de la crisis, en términos generales fueron: la cancelación de programas sociales, (se reducen dramáticamente los beneficios a los trabajadores vía salario indirecto: servicio y subsidios públicos a la salud, alimentación y vivienda), la liquidación y reducción de un buen número de empresas paraestatales que operaban con subsidios, la reducción de pago de la deuda externa, la constante devaluación de la moneda, etc. Cabe aclarar que estas medidas en su mayoría fueron condiciones económicas que fijó el Fondo Monetario Internacional como requisito para autorizar nuevos préstamos.<sup>1</sup>

Todo esto creó un serio descontento en contra del gobierno, principalmente en los sectores sociales más afectados por dichas medidas (empleados de gobierno, obreros y campesinos), y en contraparte se benefició a un sector minoritario. La brecha entre ricos

---

1. Echeverría Rodolfo, M. "El Programa Nacional de Solidaridad: resultados y perspectivas" en *El Cotidiano*, No. 49, (julio-agosto, 1992), pág. 32

y pobres se ensanchó de tal manera que mientras en 1981, la población total era de 71.4 millones, de los cuáles 32.1 eran pobres y 13.7 millones vivían en pobreza extrema; para 1987, de una población total de 81.2 millones de mexicanos, se estimó que 41.3 millones eran pobres y de estos 17.3 millones vivían en condiciones de pobreza extrema. (Ver cuadro 2)

**CUADRO 2**  
**NIVELES DE POBREZA EN MEXICO**  
**(MILLONES DE PERSONAS)**

<b>AÑO</b>	<b>1981</b>	<b>1987</b>
POBLACION TOTAL	71.4	81.2
POBREZA	18.4	24.0
POBREZA EXTREMA	13.7	17.3
<b>TOTAL</b>	<b>32.1</b>	<b>41.3</b>

Fuente: Datos tomados de El combate a la pobreza: lineamientos programáticos. México: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1991; pág. 20

Las magnitudes de la pobreza en México implicaron que no podían ser eliminadas en un periodo corto. Esto generó la necesidad de crear políticas que ayudaran a los pobres de manera inmediata, pero que también ayudaran a crear las condiciones para que salieran de su situación.

Un programa contra la pobreza, que considere la necesidad permanente de subsidios al ingreso o al consumo no está enfocada hacia los objetivos correctos, aún si es presupuestariamente factible.<sup>2</sup>

2. Santiago Levy. "La pobreza extrema en México: Una propuesta política" en Estudios Económicos, El Colegio de México, México, vol 6, num. 1. (enero-junio de 1991); pág. 73

Este era el panorama socio-económico del país al comenzar el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); cabe señalar que desde su discurso de campaña ya se destacaba la importancia que se le daría al combate de la pobreza, ejemplo de ello es que en mayo de 1988 (durante un discurso pronunciado en Chalco) se establecieron los primeros lineamientos de lo que después se convertiría en las bases de la política de desarrollo social llevada a cabo durante este sexenio:

El reto de la justicia para los mexicanos es sostener sin ambigüedades, permanentemente, un ataque frontal a la pobreza; garantizar las seguridades personales, familiares e institucionales en la vida diaria de todos nosotros; enfrentar racionalmente el compromiso con el bienestar del pueblo, y dar lugar, con todo ello, a la nueva cultura de solidaridad y participación que nos haga fuertes, entre nosotros y ante las naciones del mundo[...]Nuestro sentido constitucional de la justicia incorpora, por eso, un compromiso: que la distribución de la riqueza socialmente producida mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos, a las clases populares, a los indígenas, a los campesinos y trabajadores, a mujeres y los jóvenes.<sup>3</sup>

A seis días de haber tomado posesión como nuevo presidente de la República, el 6 de diciembre de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el cual se creó la **Comisión del Programa Nacional de Solidaridad**, "órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas por la administración pública, con el objeto de combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y

---

3. Carlos Salinas de Gortari. "El reto de la justicia". Discurso pronunciado en Chalco, Estado de México, mayo de 1988.

urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo, servicios básicos y proyectos productivos"<sup>4</sup>.

El Programa Nacional de Solidaridad (el cuál es conocido tanto por sus siglas como **PRONASOL**, o simplemente como **SOLIDARIDAD**), es el resultado de una serie de políticas sociales del gobierno para el combate a la pobreza como las ya mencionadas. Muchas han sido las críticas a favor y en contra del Pronasol, sin embargo existen una serie de características que lo hacen válido e inclusive permanente. La opinión más importante es la expresada por las mismas personas beneficiadas a nivel nacional. Asimismo, a nivel internacional se ha desatado una polémica acerca del Pronasol, por su potencial como modelo de aplicación universal.

Procedo entonces a explicar de manera práctica y esquemática en qué consiste este programa, resaltando punto por punto cuáles son las características más importantes que lo han hecho exitoso e igualmente se incluirán estadísticas de los resultados obtenidos en la sección de anexos.

El marco que da sustento al Pronasol es la Reforma del Estado. Significa, en términos generales, que anteriormente el Estado era un Estado propietario y asistencial; resaltando algunas de sus peculiaridades, daba su apoyo a una sociedad permeada por la marginación y la pobreza, donde los sujetos quedaban convertidos en receptores pasivos de servicios y subsidios. Ahora se concibe a un

---

4. México. Secretaría de Desarrollo Social. *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. La Nueva Relación entre Sociedad y Gobierno*. Marzo 1993. pág. 15

Estado solidario, partiendo de que la sociedad es activa, siendo así, la noción del beneficio social persigue satisfacer las expectativas de existencia mínima de bienestar, pero también potenciar capacidades encaminadas a fomentar el ingreso familiar.

El Estado solidario atiende el desarrollo social bajo la perspectiva de :

- 1) reconocer la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y para generar alternativas productivas si cuentan con las condiciones básicas para ello;
- 2) reconoce que es contraproducente incrementar burocracias para resolver problemas sociales específicos;
- 3) desarrolla nuevas formas de financiamiento no inflacionarios.<sup>5</sup>

Este es el primer aspecto innovador en la política de desarrollo social mexicana y quizá el más importante. La política propuesta por Pronasol promueve la concertación entre estado y sociedad como medio para definir consensos activos que sirvan de base a la participación comunitaria en las obras para introducción de servicios, la construcción de la infraestructura básica y la ejecución de proyectos productivos. Con estos medios de acción se materializa la estrategia para combatir la pobreza.

## LOS PROPOSITOS Y OBJETIVOS DEL PRONASOL

Previo al establecimiento del Pronasol, se hizo un estudio profundo de cuáles eran los grupos y las áreas donde se debía de actuar con mayor rapidez.

---

5. Margarita Jimenez Badillo. "Pronasol: Una Nueva Política". El Cotidiano, No.49, (Julio-agosto, 1992); pág. 9

Se determinó que las principales deficiencias se encontraban en aspectos esenciales como nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo productivo.

La población objetivo está integrada por aquellas comunidades con las deficiencias arriba mencionadas, específicamente los pueblos indígenas<sup>6</sup>, los campesinos, los trabajadores agrícolas migratorios y las colonias populares urbanas. Finalmente el programa estaría enfocado especialmente a la niñez.

Se fijó como meta central elevar el nivel de vida de los mexicanos en condiciones de pobreza y de ello se desprendieron tres puntos particulares:

1. Mejorar las condiciones de vida de los grupos de campesinos, indígenas y colonos populares.
2. Promover el desarrollo regional equilibrado, y crear las condiciones para el mejoramiento productivo y los niveles de vida de la población.
3. Incentivar y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.<sup>7</sup>

Es importante resaltar que las actividades del programa se ordenaron conforme a las prioridades de cada comunidad, lo cuál, si bien no es novedoso si es retomado con especial énfasis por el

---

6. En la actualidad subsisten 56 grupos étnicos en el país, con cerca de siete millones de indígenas, cuyos niveles de pobreza se especificaron en el Capítulo I.

7. México. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Combate a la Pobreza: Lineamientos programáticos*. El Nacional, México, D. F. 1990; pág. 15



Pronasol, puesto que se reconoce que cada estado y cada municipio tiene necesidades muy diferentes y por ello no resultaría positivo aplicar las mismas medidas a todos.

En todo momento se ha planteado un combate a la pobreza, es decir, el objetivo no es acabar, exterminar o disolver el problema, sino luchar para disminuir las adversidades que provocan limitaciones en el desarrollo social. Luchar contra la pobreza no es el fin, sino el medio que permita lograr objetivos, específicamente de desarrollo sostenido.

#### **VERTIENTES DE ACCION DEL PRONASOL**

Para la concreción de los objetivos anteriormente planteados se definió una estrategia que incluye tres vertientes de aplicación:<sup>8</sup>

1. SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL. Mediante el mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.
2. SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION. Creando oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y microindustriales.
3. SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL. Por medio de construcción de obras de infraestructura con impacto

---

8. La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Op. cit. pág. 10-11

regional, y la ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

Aquí se muestra claramente como Pronasol se estructuró con metas a corto, mediano y largo plazo, logrando de esta manera no sólo iniciar el combate a la pobreza sino, al mismo tiempo, sentar las bases para un desarrollo social sostenido.

El segundo aspecto novedoso del Pronasol consiste en que se modifica una premisa básica de la concepción del desarrollo social en nuestro país: se deja atrás la idea de que sólo más gasto se traduce en más justicia social. Pronasol incluye una idea fundamental: la de cómo se gasta y en qué. Este es el aspecto cualitativo y no simplemente cuantitativo o estadístico del gasto. La propuesta de solidaridad incluye más gasto social, pero que con una participación corresponsable puede implicar efectivamente mayor justicia social. Esta visión deja atrás la vieja ecuación paternalista de que a mayor gasto social corresponde mayor bienestar<sup>9</sup>.

En cada vertiente de acción, operan a su vez, programas especiales en los que se combinan distintos campos de acción, como se muestra en el siguiente cuadro (Cuadro 3).

---

9. E. González Tiburcio, "De lo cuantitativo a lo cualitativo. Pronasol: Hacia La Nueva Síntesis", en Cuaderno de Nexos. Numero 40. Octubre, 1991; pág. XI-XII

**CUADRO 3**  
**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**  
**PROGRAMAS CLASIFICADOS POR VERTIENTES DE ACCION**

<b>Bienestar social</b>	<b>Apoyo productivo</b>	<b>Desarrollo regional</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abasto de alimentos</li> <li>- Agua potable</li> <li>- Drenaje</li> <li>- Electrificación</li> <li>- Rehabilitación, mejoramiento y empedrado de calles</li> <li>- Pavimentación, Revestimiento y construcción de caminos</li> <li>- Espacios deportivos</li> <li>- Espacios cívicos</li> <li>- Proyectos ecológicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo de Solidaridad para la Producción</li> <li>- Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas</li> <li>- Jornaleros Agrícolas</li> <li>- Mujeres en Solidaridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 16 programas</li> </ul>
<b>Programas especiales*</b>	<b>Programas especiales</b>	<b>Programas especiales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escuela Digna</li> <li>- Niños en Solidaridad</li> <li>- IMSS-Solidaridad</li> <li>- Hospitales Digno</li> <li>- Mejoramiento de Vivienda</li> <li>- Regularización de la Tenencia de la Tierra</li> <li>- Solidaridad Obrera</li> <li>- Servicio Social</li> <li>- Jornaleros migrantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cafecultores</li> <li>- Explotación Forestal</li> <li>- Pescadores Ribereños</li> <li>- Mineros en Pequeño</li> <li>- Psicultores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural de las Comunidades Indígenas</li> </ul>

- \* Operan otros programas que no pueden ubicarse en alguna de las tres vertientes en particular, pero sí en servicios: Solidaridad Penitenciaria, Paisano, Correos y Teléfonos.

Fuente: M. Jiménez Badillo. "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política". en *El Cotidiano*, no. 49, (julio-agosto, 1992), pág. 10.

## **PRINCIPIOS DEL PROGRAMA**

Finalmente se estableció que el Pronasol funcionara bajo cuatro principios fundamentales, independientemente de las acciones y proyectos particulares de cada entidad:<sup>10</sup>

1. *Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades.* El Pronasol no impone decisiones, ni establece condiciones. Las organizaciones adoptan estrategias y métodos de trabajo propios para ejecutar los proyectos.
2. *Participación y organización plena y efectiva de las comunidades.* Las comunidades participan en el diseño, toma de decisiones, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados. Su participación también se expresa como trabajo directo, aportación de recursos y materiales de la región, y vigilancia del manejo de los apoyos para asegurar que beneficien realmente a quienes más lo necesitan. Este control y seguimiento comunitario recibe el nombre de Contraloría Social.
3. *Corresponsabilidad.* Todos los proyectos se definen en convenios que especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos del Estado y la sociedad.

---

10. La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Op. Cit. pág. 12-13

4. *Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.* Para lograr esto las comunidades intervienen en el manejo, vigilancia y evaluación de resultados.

Estos principios refuerzan la nueva relación entre la sociedad y el gobierno basada en la corresponsabilidad, y sobre todo se disminuye el mal uso del presupuesto asignado por el gobierno para obras sociales, ya que es la misma sociedad la que vigila paso a paso su aplicación, esto también se ve reflejado la conclusión de obras más rápida.

## **ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PRONASOL**

Los propósitos, objetivos y principios que orientan al Programa se ponen en marcha a través de la siguiente estructura:

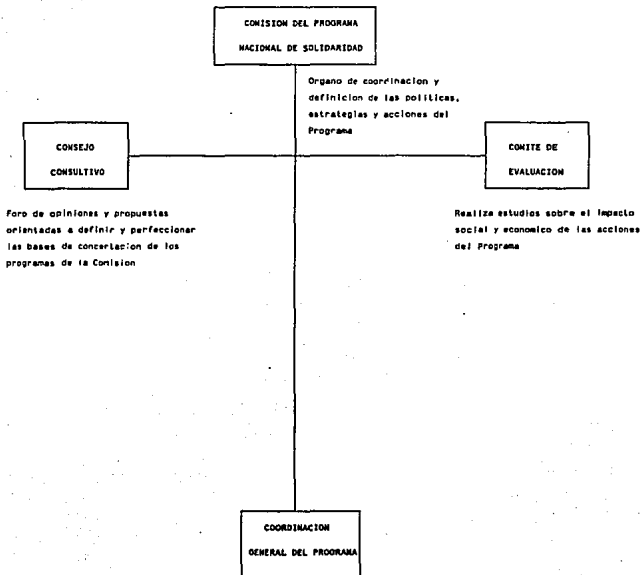
### **I. SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)**

Creada el 25 de mayo de 1992 como producto de la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y de una redistribución de funciones entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos así como de Pesca.

El hecho de que esta secretaría se haya creado después de tres años de existencia del Pronasol tiene una razón muy válida. Una vez que el programa empieza a dar resultados tangibles y positivos es necesario reforzarlo aún más a fin de darle continuidad y por ello se reformaron, "mas no se crearon" las secretarías ya mencionadas.

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

Estructura de Organización



Este a cargo del Subsecretario de Desarrollo Regional de la Secretaria de Desarrollo Social

Esto comprueba primero que el Programa no origina nuevos órganos burocráticos; y segundo, que el Pronasol lejos de ser solamente un programa, se convierte en toda una infraestructura de política social. Para reforzar esta idea cito a Enrique González Tiburcio:

Se deben modificar [las estructuras] porque hoy en día se modifican nuestras formas de producir, de consumir, y de distribuir la riqueza generada. Se transforma también la estructura social y los comportamientos individuales y de grupo. La heterogeneidad social reclama nuevas formas de representación político-institucional, sobre todo cuando la emergencia de nuevos grupos se desborda, porque lo que existía ya no es alternativa.<sup>11</sup>

En términos generales, las funciones de SEDESOL son: define responsabilidades, complementa programas y acciones; simplifica estructuras administrativas mediante la integración en una misma dependencia de las políticas y programas de desarrollo urbano e infraestructura, vivienda, protección ecológica, desarrollo regional y superación de la pobreza. Sedesol está formada por tres subsecretarías:

- a) Desarrollo Regional
- b) Desarrollo Urbano e Infraestructura
- c) Vivienda y Bienes muebles

Tiene además tres unidades coordinadoras, cinco órganos desconcentrados y delegaciones en las entidades federativas. Como parte de los órganos desconcentrados se encuentran la Coordinación General del Programa de Apoyo para las empresas en Solidaridad, y el Instituto Nacional de Solidaridad.

---

11. E. González Tiburcio. "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", en *El Cotidiano*, no. 49, (julio-agosto, 1992), pág. 9

## II. COMISION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

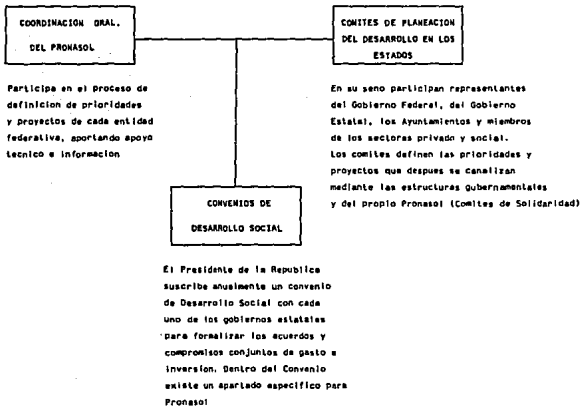
Como ya se mencionó anteriormente, la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad se creó el 6 de diciembre de 1988. Preside la Comisión el titular del Ejecutivo Federal. Participan los secretarios de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Pesca. El Jefe del Departamento del Distrito Federal. Y los Directores Generales del IMSS; Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Instituto Nacional Indigenista; Fondo Nacional de Zonas Aridas y Forestal F.C.L.

El Consejo Consultivo está formado por representantes de las dependencias y entidades que integran la Comisión; representantes de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado; además de reconocidos especialistas en el campo de las ciencias sociales.

El Presidente de la República suscribe anualmente con cada uno de los gobernadores de los estados Convenios de Desarrollo Social para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión. La Coordinación General del Pronasol cumple con un papel muy importante al ser el enlace entre el Pronasol y los Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados y Municipios.



## REALIZACION DE LOS CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL



Los Convenios de Desarrollo Social son el instrumento que la federacion y los Estados han disenado para concertar prioridades y programas de interes comun. Es el conducto por medio del cual se apoya la descentralizacion de importantes funciones a las entidades y municipios. Con esto se ha fortalecido la capacidad de decision y accion de los gobiernos estatales y municipales y para el Pronasol es el elemento fundamental para la definicion y ejecucion de obras y proyectos

Dentro de los Convenios de Desarrollo Regional existe un apartado específico para las obras que el Pronasol pone a consideración de los gobiernos estatales. De esta manera el Pronasol no duplica ni excluye a ningún programa o esfuerzo estatal o municipal destinado a elevar el nivel de vida de los mexicanos, sino que se coordina con otros organismos y **complementa** los programas, logrando una concertación entre los sectores público y social.

De igual manera resulta favorecida la figura de los municipios al ser partícipes directos del diseño de programas de desarrollo, lo cuál es importante si consideramos que son la base de la organización política y administrativa de la República.

### III. COMITES DE SOLIDARIDAD

Sin lugar a dudas, la mayor innovación del Pronasol es su método de trabajo. Para poder participar en algún programa se exige una condición inapelable: la organización previa de la comunidad a través de Comités de Solidaridad. Los Comités de Solidaridad son organizaciones formadas por grupos indígenas, comunidades campesinas y colonos populares. Los integrantes son elegidos en asambleas públicas de manera democrática. Cada comité cuenta con un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia, y vocales adicionales.

El vocal de control y vigilancia cumple un papel muy importante por ser el responsable de la transparencia, honestidad y eficiencia en el uso del presupuesto a lo largo de la realización de los proyectos.

Los Comités convocan asambleas comunitarias para analizar asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos que se llevarán a cabo, organizan el trabajo y las aportaciones. Posteriormente se coordinan con las autoridades y los sectores sociales para definir que obra se propone llevar a cabo; cómo hacerlo; en cuánto tiempo; a qué costo; con que calidad y determinar como se recuperará y reinvertirán los recursos financieros. Paralelamente, los comités promueven la participación social en posteriores acciones relacionadas con el Programa.

Los comités de solidaridad se pueden formar en dos momentos: ya sea cuando las comunidades plantean la solución a un problema o bien, cuando a las instancias de planeación municipales y estatales se les aprueba la realización de algún proyecto. Hay varios tipos de comités de solidaridad:

- 1) Los comités vírgenes, es decir, los que se organizan espontáneamente al margen de cualquier organización existente.
- 2) Los comités que surgen a partir de la convocatoria del presidente municipal, pero que atraviesa por su primer experiencia organizativa;
- 3) Los que nacen montados en las estructuras y organizaciones del PRI.
- 4) Los que encuentra sus orígenes previamente existentes, ya sea en partidos de oposición o independientes.

Es necesario discutir más este punto ya que aquí precisamente es donde está en juego la efectividad del programa y para ello cito a un estudio auspiciado por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC).<sup>12</sup>

Por un lado, en la medida en que se creen mayor número de comités del tipo 1 y/o 2, el programa habrá dado un paso fundamental en la dirección de una nueva política social, por una razón básica: comités de este tipo regresan a la comunidad la capacidad de gestión y debilitan las estructuras corporativas tradicionales, asociadas al partido oficial.

En su concepción óptima, los Comités de Solidaridad obligan a las comunidades a definir liderazgos y a crear nuevos mecanismos de decisión. Los comités de este tipo reflejan la creciente diversidad que caracteriza al país, y, sobre todo es un reconocimiento de que las fuerzas de poder político tienden a descentralizarse.

De ser así, se estaría creando un nuevo tipo de estructura política más acorde a las circunstancias del país; el combate a la pobreza no sería más el producto de relaciones clientelares y los recursos fluirían más en función de la organización comunitaria y no en función de un gremio o sindicato. Los recursos tendrían una mayor probabilidad de llegar a los individuos en la peor situación, y no solamente a los trabajadores de un gremio. Sin embargo cabría la pregunta: ¿hasta qué punto es factible que la sociedad, -y sobre todo aquella en condiciones de pobreza extrema- se organice por sí sola?. Tradicionalmente, según la literatura sobre acción colectiva, se

---

12. Trejo, Guillermo y Jones, Claudio. coord. *Contra la pobreza. Por una estrategia de Política Social.* CIDAC-Cal y Arena. México. 1993. pág. 189.

aprecia una relación negativa entre pobreza y organización; es decir, entre más pobre es un individuo, menos proclive es a la organización.

[Por otra parte,] en la medida en que los comités que se creen sean del tipo 3 ó 4, los recursos canalizados no llegarán necesariamente a la población indigente.<sup>13</sup>

La política social instrumentada por el Pronasol estaría atrapada entre un programa cuyos objetivos se acercan cada vez más al abatimiento de la pobreza, pero que en su instrumentación pierde efectividad al estar atada a los canales tradicionales del sistema político mexicano.

Cuantificar cuántos comités de solidaridad pertenecen a uno u otro tipo es prácticamente imposible, pero se puede concebir una idea de esto en base a dos aspectos generales: por los objetivos implícitos que el Pronasol ha enarbolado en diferentes momentos; y por los cambios que se han verificado en las estructuras del sistema político.

En un principio, el gobierno federal era quien se acercaba a las comunidades. En ese entonces, su carácter innovador residía en que los recursos ya no se filtraban a través de la intermediación política. Hoy en día, el programa ha cambiado sustancialmente al Pronasol inicial. No sólo ha sido institucionalizado, sino que también ha introducido un elemento fundamental que es la comunidad. Ahora, la comunidad es quien demanda los recursos. Es factible pensar que conforme las corporaciones partidistas van perdiendo su papel

---

13. Ibid. pág. 190.

funcional, el programa y el Presidente mismo favorecerán la formación de una nueva coalición de apoyo.

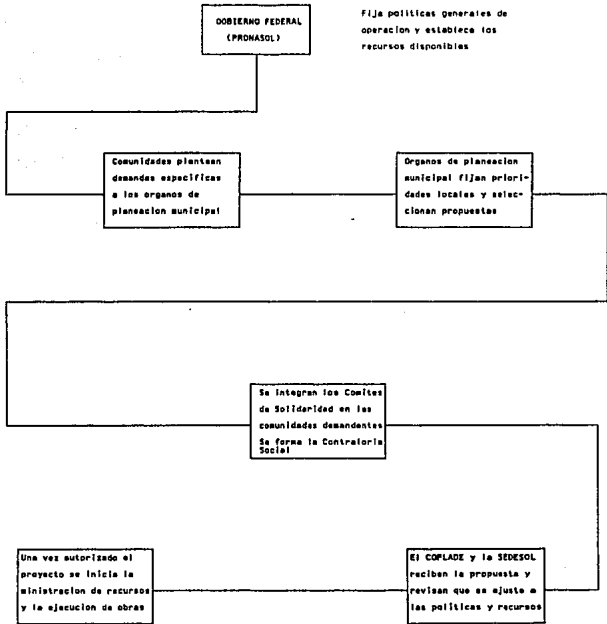
El combate a la pobreza depende, entre otras cosas, de la naturaleza de la organización del comité. Pero la importancia de uno y otro tipo de organización no depende del combate a la pobreza en sí, sino de la racionalidad de las coaliciones entorno a un nuevo proyecto de nación. El reto sigue siendo encontrar los mecanismos que favorezcan una política social congruente con la atención de los individuos en la peor situación.

Existen otras fuentes de financiamiento para realizar los programas entre las que sobresalen:

- las aportaciones directas de los individuos y comunidades quienes cooperan con trabajo, materiales, bienes, infraestructura y recuperaciones.
- la participación de los gobiernos estatales y municipales con montos presupuestales.

Una vez concluido algún proyecto, los comités de solidaridad desaparecen o continúan para realizar nuevos proyectos. Aunque considero que debería darse un mayor énfasis a fin de que los comités continúen sobre todo para el mantenimiento de las obras.

FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITES DE SOLIDARIDAD



Una prueba de que este método de trabajo ha funcionado es la creación de alrededor de 100 mil comités que han concluido más de 200 mil obras y proyectos.<sup>14</sup>

Igualmente, el presupuesto que el gobierno otorga al programa en los últimos años es otro indicador que confirma la importancia que tiene el Pronasol.

**CUADRO 4**  
**PRESUPUESTO DE INVERSION 1989-1992**  
**(BILLONES DE PESOS)**

1989	1990	1991	1992	1993*
1,064	3,079	5, 117	6,800	7,600

Fuente: Datos obtenidos de *El combate de la Pobreza: Lineamientos programáticos*, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Op. cit. pág. 149.

\* V Informe de Gobierno. Carlos Salinas de Gortari. México, 1993.

La inversión federal de Solidaridad ha crecido sustancialmente, con incrementos reales en promedio anual de más de 36%. Según datos oficiales, a partir de la puesta en marcha del Pronasol, la proporción de personas en extrema pobreza se redujo en un 8.7%.

**CUADRO 5**  
**(MILLONES DE PERSONAS)**

AÑO	POBLACION EN POBREZA EXTREMA	POBLACION TOTAL
1989	14.9	79
1992	13.6	84

Fuente: Datos obtenidos del *Informe sobre la Magnitud y Evolución de la Pobreza en México en el Período de 1984-1992*. ONU-CEPAL/INEGI. México. Octubre, 1993.

14. Cfr. *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional*. Op. cit.; pág. 20



Asimismo, es importante evaluar los resultados del Pronasol a través de cada uno de sus programas. (ver anexo I)

El Pronasol ha sentado ya precedentes. Claro que no es ni la panacea para los problemas históricos de la pobreza en México, ni tampoco una propuesta acabada, sin posible perfeccionamiento pero ha dado resultados a demandas concretas de sectores crecientes de la población. Es una nueva forma de hacer las cosas; y por ello, ha generado reacciones de todo tipo. Desde los grupos que han visto en Pronasol un medio para responder con inusual eficacia a añejos requerimientos, hasta los que descalifican a priori el programa por sistema o por ignorancia.

Sea como fuere, una cosa salta a la vista, la gente está respondiendo. Y los beneficios, por vez primera en muchos años, no han tenido que pasar por el filtro de un complejo procedimiento burocrático, que aleja de la credibilidad a la ciudadanía. Por el contrario, ha sido precisamente la agilidad de la aplicación de los recursos lo que ha concitado simpatías populares respecto al programa.

Debo reiterar que esta tesis pretende proponer una alternativa internacional de combate a la pobreza basada en el Pronasol. Lo anterior exige un análisis estructural y funcional del programa, pero también, con el fin de lograr un análisis completo y objetivo, es necesario incluir las críticas que se le han hecho al programa principalmente por partidos políticos y por investigadores. No

pretendo crear una discusión en torno a este tema ya que ello corresponde a otro tipo de análisis, solamente plantear una visión completa del tema.

Parece existir una paradoja: si el gobierno federal no realiza acciones definidas que den respuesta a demandas añejas o de nuevo origen, algunos partidos de oposición formulan un sinnúmero de críticas porque no hay soluciones; por el contrario, ahora que existe ya un programa, los mismos partidos de oposición acusan al gobierno de llevar a cabo un programa electorero, cuya finalidad en el fondo es ganar votos para el PRI. El éxito del Programa ha preocupado a sectores partidistas porque ha logrado en poco tiempo una amplia movilización popular para enfrentar rezagos históricos.<sup>15</sup>

Existen críticas en contra y a favor del Pronasol. Dentro de las primeras encontramos que ha sido en mayor medida por partidos políticos de oposición, por ello no debe extrañar que estén enfocadas a darle tintes partidistas al Pronasol y calificarlo de paternalista y clientelar. Desafortunadamente no hay propuestas alternativas por parte de estos partidos a excepción de la establecida por Cuauhtémoc Cárdenas, actual candidato del PRD a la presidencia de la República. Su propuesta consiste en:

"hacer efectivo el ejercicio del derecho constitucional al trabajo; reconstruir, extender y modernizar los sistemas de seguridad social; echar a andar programas emergentes de empleo y alimentación; considerar la inversión educativa como una gran prioridad patriótica y revertir las contrarreformas agrarias impuestas al artículo 27 constitucional".<sup>16</sup>

De lo anterior, todos los puntos son contemplados por el Pronasol, a excepción claro del último; por lo demás, habría que

---

15. Azucena Triana Martínez. "Pronasol. ¿Programa de Coyuntura o Proyecto de Largo Alcance?", en *UnomásUno. Suplemento Página Uno*. 23 de Febrero de 1992. pág. 5  
 16. Véase *La Jornada* 4 de septiembre de 1993. pág. 8

analizar de que manera se piensa llevar a la práctica esta propuesta y si esa implicaría dar marcha atrás los logros del Pronasol, sobre todo los referentes a conservar una comunidad participativa. A parte de las críticas partidistas se cuenta con las hechas por serios investigadores como Lorenzo Meyer, Denise Dresser, Nora Lustig y Julio Moguel entre otros. Del conjunto de críticas es importante resaltar algunas de ellas, sobre todos las que hacen referencia a mejorar el Programa:

1. En la segunda vertiente de acción, Solidaridad para la Producción, se menciona la creación de mayores oportunidades de empleo, lo cual se ha cubierto mediante el programa "Empresas en Solidaridad"; sin embargo quedan muy por debajo sus logros en comparación con los obtenidos por creación de infraestructura (pavimentación, alcantarillado, agua, drenaje, etc). De manera que este punto debe llamar la atención urgente para que realmente se logre un desarrollo autosostenido.
2. Es necesario que el Programa se enfoque aún más en atender zonas que realmente viven en condiciones de pobreza extrema pues a la fecha existen muchas obras y programas que esencialmente han beneficiado a las poblaciones urbano-populares, no así a los grupos indígenas y campesinos. Para lograr esto es necesario partir de una concepción correcta y exacta de lo que es una población en condiciones de pobreza, y aquella en condiciones de extrema pobreza.

3. A fin de que el Pronasol deje de ser identificado con un partido y por ello tachado de electorero, habría que propiciar la creación de Comités de Solidaridad que no tengan nada que ver con ningún partido político, como se mencionó antes, este tipo de Comités serían del tipo 1 y 2.

Por su parte, Julio Moguel, profesor-investigador de la Facultad de Economía de la UNAM, resume de manera acertada cómo puede mejorarse el Pronasol<sup>17</sup>:

[...] el Pronasol no goza de cabal salud, pero de lo que se trata es precisamente de sanarlo a través de una fuerte dosis de crítica y debate; hoy, dicho programa no tiene peor enemigo que la adulación y la autocomplacencia, cuestión que por desgracia no entienden algunos funcionarios de gobierno. No habrá a través de él una nueva relación Estado-pueblo, pero sí puede ser un instrumento eficaz para acabar con viejas prácticas caciquiles y corporativas y un elemento que ayude a desarrollar las propias fuerza productivas -y culturales- de los sectores sociales implicados. [...] Pero para ello no basta- cuestión que es, sin embargo indispensable- aumentar considerablemente sus recursos, sino que debe reorientarlos prioritariamente a la generación de empleos, bajo la idea de que los extremadamente pobres no son una excrecencia sino sujetos vitales de desarrollo. [...] En el esquema de ataque a la pobreza se debe retomar objetivos precisos en lo que se refiere a la alimentación. [...] La política de Pronasol debe regionalizarse.

De ninguna manera se establece que el Pronasol sea un modelo acabado y único de combate a la pobreza, sin embargo, México un país de contrastes, es una prueba de que programas como éste pueden servir de base para implementar nuevos programas de desarrollo social en otros países, adecuado a las circunstancias pero siempre partiendo de un principio: La sociedad y sobre todo aquella

17. Julio Moguel. "Cinco críticas solidarias a un programa de gobierno", en *El Cotidiano*, no. 49, (julio-agosto, 1992); pág. 46

que vive en condiciones de pobreza extrema no puede esperar a que el bienestar y la riqueza llegue a sus economías.

La pobreza frena y amenaza la modernización de los países, la internacionalización de su soberanía, el desarrollo de la economía y la ampliación de la vida democrática. La erradicación de la pobreza no puede confinarse sólo a un programa convencional de gobierno, es una tarea de toda la Nación. Solidaridad se ha concebido a partir de esa premisa.

## **CAPITULO IV. HACIA UN MODELO RENOVADO DE COMBATE INTERNACIONAL A LA POBREZA**

*En los albores del siglo XXI, se perfila una nueva concepción de las relaciones internacionales y, a partir de ésta, una configuración distinta de las alianzas estratégicas. México debe participar activamente de ese cambio, a fin de iniciar el próximo siglo con una posición de firmeza..*

### **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.**

Antes de comenzar este último capítulo acerca de lo que puede proponerse como una alternativa para el combate internacional a la pobreza, es oportuno mencionar que lo que aquí se plantea es perfectamente coherente con la política exterior que México ha llevado a cabo durante el último sexenio como una respuesta al cambio que ha vivido el mundo en la última década.

En el capítulo primero se hizo un esbozo de lo que podemos llamar el actual orden mundial; éste se define por cuatro características: globalización, distensión, multipolaridad, y ensanchamiento de las diferencias entre los países pobres y ricos. Ante este orden mundial, las relaciones que entre los países se han dado, así como entre los países y los organismos internacionales han reflejado estas características. En el caso específico de México, éste ha respondido ante los cambios con una serie de planteamientos básicos que han dado sustento a su política exterior y que fueron determinantes en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA.**

La política exterior que el Plan propone, busca influir deliberadamente en los acontecimientos externos, abriéndonos sin temores a todas las vertientes de la vida internacional más compleja, rica y diversificada. La acción internacional de México no se define por las opciones estériles de la oposición y el conflicto; se empeña en fomentar la cooperación económica, el diálogo multilateral y la actividad bilateral.<sup>1</sup>

Este planteamiento de política exterior mexicana es especialmente importante en estos tiempos, ya que de otra forma se estaría dejando en manos de unos cuantos países las decisiones en asuntos vitales para la conformación del perfil del futuro del mundo, del que es parte, inevitablemente, nuestro propio futuro.

Como respuesta a uno de los principios de nuestra política exterior, -la cooperación internacional para el desarrollo-, nuestra diplomacia promueve activamente el fortalecimiento de los organismos internacionales. México ha estado presente con iniciativas propias y constructivas, en los foros en los que se han debatido asuntos vitales para el desarrollo de la humanidad. Por ejemplo, en la Declaración de Guadalajara, durante la Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Guadalajara, México reafirmó que es obligación del Estado de Derecho promover y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y propuso la conformación de un acervo Iberoamericano en el ámbito de los derechos humanos que consolide conductas de respeto, libertad y armonía en lo político, lo jurídico, lo económico y lo social.

Asimismo, México planteó en la II Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, que el deterioro ecológico es

---

1. México. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. S.P.P., 1989; pág. 18

un problema de todos, y que cada quien tiene, en su esfera de acción, su principal responsabilidad y sólo en la cooperación internacional estará una genuina solución para todos. En la apertura de sesiones de la XVI Asamblea General de la ONU, México externó que la justicia mundial debe ser la herencia para el siglo XXI.

En el ámbito de la pobreza y la desigualdad, México propuso emprender un renovado esfuerzo de unidad y de complementación que propicie la paz y la cooperación. Esto fue durante la Sesión Plenaria de la Reunión Especial Ministerial del Grupo de los 77 en Caracas. Igualmente México, en el marco de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, expresó la necesidad de iniciar programas en los que se fomente la difusión de información sobre los derechos del niño, tomando en consideración los valores culturales y sociales de cada país. En el ámbito del combate al narcotráfico, nuestro país ha sostenido que el problema es global y que este problema es una amenaza directa para la salud y el bienestar de los pueblos, a sus economías, a la seguridad nacional de los países y a la armonía de las relaciones internacionales.<sup>2</sup>

Sin embargo, ante los cambios ya mencionados, México también ha sido uno de los principales países que ha manifestado la urgente necesidad de revitalizar a las Naciones Unidas, de manera que la organización responda más eficazmente a la actual situación mundial. Esto implica una reestructuración equilibrada de sus principales instituciones para permitir una mayor participación de

---

2. La Política Exterior de México en el nuevo orden mundial. Antología de principios y tesis. México: FCE, 1993; *passim*



todos sus miembros, en especial de los países en desarrollo, e incrementar la práctica de la democracia en la toma de decisiones de la organización<sup>3</sup>. Como parte de esa revitalización, nuestro país ha buscado orientar la atención hacia los principales problemas sociales. El más importante, tal como la plantea esta tesis, es el combate a la pobreza que ha sido y sigue siendo el desafío más grande para la sociedad internacional de finales del siglo XX.

Por lo anterior, considero que esta investigación ofrece elementos suficientes para proponer al Programa Nacional de Solidaridad como una alternativa para el combate internacional a la pobreza. Esto, sin excluir en ningún momento los logros que ha tenido el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, a lo largo de su existencia y que lo convierten en un instrumento importante para el logro de dicho objetivo mundial.

El punto básico de esta propuesta es que a nivel internacional, a pesar de que prácticamente del diario se habla del grave problema de la pobreza y la desigualdad, aún no existe un organismo encargado específicamente de hacerle frente. La necesidad de que exista un organismo de esta naturaleza se sustenta en las siguientes razones:

En primer lugar, la pobreza es un fenómeno global que no solamente implica las diferencias que existen entre los países del Norte y el Sur, sino que es un problema generalizado que no

---

3. *Ibid.*;pág. 131

depende exclusivamente del nivel de desarrollo de un país, sino que tiene raíces más profundas.

En segundo lugar, y derivado de lo anterior, por la necesidad que existe de una concepción de la pobreza más profunda que dé las bases para lograr que este problema se combata de manera integral y se termine con las teorías desarrollistas que explican la pobreza y la desigualdad como consecuencia de una falta de desarrollo económico y tecnológico de los países.

En tercer lugar, como consecuencia del punto anterior, la cooperación técnica internacional para el desarrollo, que en mayor medida se ha orientado a la transferencia de tecnología, ya no responde más a las necesidades del mundo actual. De hecho la formación bloques económicos ha dado lugar a la aparición de nuevos esquemas de cooperación, al margen de los Organismos Internacionales, con resultados más rápidos y eficientes para el intercambio y expansión del uso de tecnologías. Sin embargo, estas nuevas formas de cooperación tampoco han aportado mayores elementos para el combate a la pobreza.

Estas razones hacen impostergable la redefinición de las prioridades sociales a nivel mundial, de los objetivos que el Sistema de Naciones Unidas deberá cumplir en las próximas décadas en este campo y, específicamente, el papel que esta llamada a cumplir la cooperación técnica internacional, en particular, la que proporciona el

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Tal redefinición debe contemplar dos puntos centrales:

- 1) El establecimiento de un nuevo concepto de pobreza que lleve a un replanteamiento de las políticas internacionales en la materia.  
y
- 2) la reestructuración de los fines que persigue el PNUD para que este sea el organismo encargado de luchar contra la pobreza.

1) El carácter estructural de la pobreza en las sociedades contemporáneas, el fin del modelo de tensión bipolar y la necesidad de establecer nuevos acuerdos en torno a las necesidades más urgentes de la humanidad para el siglo XXI, hacen factible la búsqueda de consensos en torno a la conveniencia de otorgar al problema de la pobreza un lugar prioritario. Para ello, debe integrarse un política internacional de combate a la pobreza que contemple una definición integral del fenómeno y se avoque a atacar sus causas y no sólo sus síntomas, como ha sido reiterado en este trabajo.

A partir de esta política, deberán derivarse acuerdos que lleven a la reforma de los propósitos del Sistema de Naciones Unidas y, en particular, a la readecuación de los organismos cuyos fines son promover la igualdad de los pueblos.

2) Una vez logrado lo anterior, la reestructuración de los fines del PNUD debe partir de su conversión de un organismo promotor de la cooperación internacional para el desarrollo, sustentada en el

intercambio de tecnologías, hacia otro encaminado a promover la cooperación internacional para el combate a la pobreza.

Por lo expuesto en el capítulo III, el Programa Nacional de Solidaridad de México constituye una experiencia novedosa en el combate a la pobreza. Aunque sus limitaciones son diversas, la mayoría de estas se ha dado en el terreno práctico, no así en su concepción del problema de la pobreza y en su orientación estratégica hacia la participación directa de los grupos beneficiados en la toma de decisiones y en la aplicación de recursos.

A partir de ello, y reiterando las limitaciones del Pronasol, parece factible aplicar su doctrina para iniciar el debate en torno a la reorientación de los fines y métodos del sistema de Naciones Unidas y, en particular, de las tareas que tiene encomendadas el PNUD. Cabe aclarar que esta propuesta no ignora los avances obtenidos por el PNUD, ni las experiencias de autogestión que se han dado en diversos puntos del mundo.

Empero, en la mayoría de estos casos, las acciones tomadas llevaron a una propuesta que después tomó forma como concepto; mientras que en el caso del Pronasol el proceso se dio a la inversa, lo que en cierta medida le ha permitido superar la dimensión de una experiencia particular, para expresarse más como un método de trabajo que acumula circunstancias diversas.

## PROPUESTA DE REESTRUCTURACION

### 1° Concepto de pobreza

Como tal, el Pronasol no da un concepto estricto de lo que es la pobreza. Sin embargo, como mencionamos en el primer capítulo, en la práctica, su forma de combatir la pobreza coincide con el enfoque de las estrategias de sobrevivencia planteado por Alicia Frohmann<sup>4</sup> ya que Pronasol atiende desde una perspectiva integral los aspectos económico, político y social de las comunidades en condiciones de pobreza. Además considera a los pobres no como objetos de estudio y atención gubernamental, sino como sujetos (actores) del desarrollo de un país.

De esta manera, Pronasol no define la pobreza en términos de sus síntomas (diferentes niveles de ingreso y consumo), sino más bien en términos de sus causas: la pobreza es la falta de las capacidades básicas que permitan al individuo aumentar sus capacidades para resolver sus necesidades de vivienda, alimentación, salud y educación. Esta forma de concebir una política de combate a la pobreza es la primera propuesta que hago al PNUD.

Para complementar lo que debería de ser un concepto de pobreza es oportuno mencionar lo establecido en el primer capítulo. Me refiero a que la pobreza es más fácilmente entendida si partimos de que implica un compromiso de la humanidad dados nuestros valores humanos. Si se toma en cuenta que económicamente es más

---

4. *Supra* nota 6 del Capítulo I

redituable incorporar a la población pobre a un proceso productivo que mantenerla marginada y subsidiada; y si consideramos que social y globalmente la población pobre desencadena otros problemas de mayor gravedad como las migraciones masivas, inestabilidad política y un desarrollo poco democrático, entonces resulta conveniente la adopción de una perspectiva integral de la pobreza y de su combate.

## **2° Propósitos y objetivos**

Dado que el principal propósito del PNUD es la cooperación técnica internacional para el desarrollo tecnológico, ésta se basa en la transferencia de tecnología entre países o entre éstos y los organismos de la ONU. Asimismo, se mencionó que los objetivos del PNUD se modificaron primero en 1975 y después en la década de los ochenta para fortalecer esta tendencia.

Sin pretender negar el valor de la cooperación técnica internacional como instrumento para el intercambio de experiencias entre los países, ya que de hecho gracias a ella el PNUD ha logrado concretar importantes logros en la ayuda que países ricos han dado a otros de menor desarrollo, es indispensable promover la reorientación de los mecanismos hasta ahora establecidos por el PNUD. Ello, ante la urgencia que plantea el problema de la pobreza, que demanda la existencia un organismo internacional que se encargue de atender dicho problema.

Para ello propongo que el PNUD tenga como principal propósito la cooperación técnica internacional para el combate a la pobreza. Lo

anterior de alguna manera ya aparece en los objetivos del PNUD, aunque en forma limitada. De ahí que lo único que sea necesario realizar es reordenar los actuales objetivos y priorizarlos, con base en la siguiente propuesta:

1. Prestar apoyo amplio a la cooperación técnica entre los países en desarrollo para combatir la pobreza
2. Concentrar su labor a fin de lograr efectos más directos en los sectores más pobres de la población mundial
3. Diseñar y aplicar programas para la expansión y racionalización del empleo, la vivienda, la atención sanitaria, la educación, la capacitación profesional, los servicios públicos y administrativos
4. Promover una mayor producción de alimentos, combustibles, materias primas, y bienes básicos para el consumo a partir de mecanismos de autoayuda
5. Procurar fortalecer las capacidades nacionales de desarrollo aprovechando los recursos y las instituciones técnicas locales
6. Otorgar asistencia a los gobiernos para hallar solución a los problemas sociales y económicos
7. Asumir una mayor responsabilidad en el asesoramiento para la ejecución de proyectos para combatir la pobreza, con apoyo de los organismos de la ONU
8. Aplicar una campaña de cooperación con los organismos de la ONU a fin de resolver el problema del hambre

A lo anterior se puede agregar que los objetivos deben ser también aplicados a los diversos países según las necesidades imperantes. Esto es, en el caso de Somalia por ejemplo, es más urgente atender los problemas de hambre que los de empleo. En México se requiere lo contrario.

Respecto a las propuestas que pueden ser retomadas del Pronasol debo hacer la aclaración de que ya existen antecedentes de

esto: a mediados de 1990, el gobierno mexicano a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores- y el PNUD, conjuntamente con Pronasol, aprobaron recursos para la elaboración de una propuesta de trabajo de cooperación técnica y científica en materia de pobreza y población, para el período 1990-1992. En este marco se planteó la elaboración y puesta en marcha del "Programa de Cooperación Técnica Internacional de Solidaridad".

La asistencia preparatoria fue seguida de un proyecto en esa misma materia para el V Ciclo de Programación del PNUD, para el período 1993-1995. Igualmente, la Organización de Estados Americanos (OEA) brindó su apoyo para fortalecer tales actividades. El proyecto, resultado del acuerdo conjunto entre el gobierno mexicano, el PNUD y la OEA estableció como objetivos generales<sup>4bis</sup>:

1. Apoyar las políticas del gobierno mexicano con respecto a la erradicación de la pobreza extrema
2. Contribuir al fortalecimiento del papel de México como oferente de recursos técnicos de cooperación internacional en el ámbito del combate a la pobreza
3. Promover el enriquecimiento de la política social de México y de otros países en desarrollo
4. Fomentar entre los países industrializados una mayor conciencia acerca de los esfuerzos que los países en desarrollo realizan en este terreno

---

4. Solidaridad. Cooperación Técnica Internacional del Programa Nacional de Solidaridad. México, 1993. pág.2



Como se puede ver, estos objetivos compaginan en gran medida con los anteriormente propuestos para el PNUD. Finalmente, hay que insistir que el combate a la pobreza no establece su exterminio, sino el otorgamiento de condiciones a cada país para que sea capaz de mejorar sus niveles de vida.

### **3° Vertientes de Acción**

En el capítulo II se mencionó que el PNUD tiene 5 tipos de proyectos para lograr sus objetivos, tales proyectos son: estudio y evaluación de recursos para el desarrollo; estímulo de inversiones de capital; mejoramiento del uso de recursos; incremento del número y capacidad de los elementos tecnológicos y ubicación óptima de recursos. Estos proyectos son adecuados para el nuevo objetivo que se propone tenga el PNUD en cuanto al combate a la pobreza.

Por su parte, el Pronasol establece que el combate a la pobreza debe cubrir tres áreas principalmente: desarrollo, producción y bienestar social; los proyectos del PNUD abarcan los dos primeros, sin embargo habría que insistir en el aspecto del bienestar social.

En este sentido, sugiero que el proyecto de ubicación óptima de recursos, orientado a la asistencia en la planificación económica y social para satisfacer las necesidades de los sectores más pobres, se canalice hacia la instrumentación de proyectos que permitan a los sectores pobres resolver sus necesidades de alimentación, vivienda, educación y salud.

También se mencionó que el PNUD trabaja con tres tipos de programas para poner en marcha sus proyectos, los cuales son: programas por países, programas regionales y programas interregionales. En estos programas solamente se establece que la cooperación está orientada al desarrollo, al aprovechamiento de recursos y a la utilización de nuevas tecnologías. A fin de complementar lo que deberían de ser las acciones del PNUD para combatir la pobreza, propongo que a las acciones con las que actualmente trabaja el PNUD se adicione las contempladas por el Pronasol en el "Programa de Cooperación Técnica Internacional de Solidaridad" que consisten en:

**I. Fortalecimiento institucional:**

Apoyo a la labor de organizaciones sin fines de lucro de la sociedad civil, dedicadas a promover el desarrollo social en el marco de un equilibrio ecológico.

Apoyo a dependencias gubernamentales cuya labor se relaciona con problemas de pobreza y desarrollo

Contribución a la creación y enriquecimiento de sistemas de información, para facilitar las labores interinstitucionales y las de la sociedad civil organizada.

**II. Atención a grupos vulnerables:**

Incorporación de los intereses y necesidades de grupos vulnerables, como mujeres y jóvenes, en proyectos de bienestar social.

Formulación de proyectos orientados a atender las condiciones socioeconómicas de segmentos específicos de la población.

Diseño de mecanismos para otorgar directamente a los beneficiarios recursos de instituciones financieras internacionales.

**III. Foros Internacionales**

Organización y promoción de eventos internacionales cuyos resultados contribuyan al enriquecimiento de las políticas sociales

Generación y publicación de diagnósticos, análisis y propuestas, relacionados con pobreza y desarrollo

Intercambio de experiencias para fortalecer las políticas y procedimientos de áreas específicas de Programas como Solidaridad<sup>5</sup>.

Respecto a establecer un mecanismo para otorgar directamente a los beneficiarios recursos de instituciones financieras internacionales, recientemente el presidente del Banco Mundial, Lewis Preston, dijo que el organismo instrumentaría un programa de créditos a grupos e individuos para apoyar a los más pobres entre los pobres. Estos créditos se utilizarían para iniciar pequeños negocios a fin de ayudar a los pobres a salir de su condición con sus propios medios. Esta forma de ayuda ha sido censurada por 18 países, porque argumentan que margina a amplios sectores poblacionales.

Si las formas de ayudar a los pobres que hasta ahora han sido implantadas poco han ayudado a reducir los índices de pobreza a nivel mundial, sería factible que se pusieran en marcha otro tipo de ayuda. Hace unos meses, el Banco Mundial planteó la posibilidad de que este organismo otorgara créditos personales. En particular, este tipo de ayuda tendrían la ventaja de pasar por menos cantidad de órganos burocráticos que retardan y entorpecen la asistencia, que inclusive es considerado por el PNUD como el principal problema para la ejecución de sus proyectos.

Correspondería en este caso al PNUD establecer, en conjunción con los gobiernos, asesoría a las personas que reciban tales créditos

---

5. *Ibidem.* pág. 5

para que se invirtieran adecuadamente. Sin embargo, nos encontramos con el factor más importante de marginación de las personas pobres: el analfabetismo y la falta de preparación. Por todo esto, insisto en que la pobreza es un problema estructural y de esta manera hay que atacarlo.

En cuanto a la organización y promoción de eventos internacionales para el intercambio de políticas de combate a la pobreza y desarrollo, considero que es la actividad más importante que correspondería al PNUD llevar a cabo como parte de su nueva dinámica de trabajo. Hasta ahora, solamente ha participado en eventos de este tipo con un papel secundario.

México, por su parte, a través del Pronasol tiene mucho que aportar en este sentido. Es de vital importancia resaltar esta labor de México en el exterior, ya que ha fortalecido su participación en foros internacionales para establecer un diálogo y un intercambio constante de experiencias en el combate a la pobreza y el logro de un desarrollo social sustentable. Esto lo demuestra la realización de 6 seminarios sobre el tema llevados a cabo en territorio nacional. Tales seminarios fueron:

- Seminario Internacional sobre Combate a la Pobreza. Realizado en agosto de 1990 en San Cristóbal las Casas, como parte de la I Semana de Solidaridad.

- I Taller Latinoamericano sobre Intercambio de Experiencias en Materia de Combate a la Pobreza, en Tlaxcala, durante junio de 1991.
- Dos Talleres de Fomento a la Cooperación Horizontal sobre Política Social entre México y los países de la Cuenca del Caribe, uno en Mérida, Yucatán, en diciembre de 1991, y el segundo en Cozumel, Quintana Roo, en agosto de 1993.
- Conferencia de México sobre Desarrollo Social y Pobreza, celebrada del 8 al 12 de septiembre de 1993 en la que participaron organismos internacionales, de gobierno, organizaciones sociales y académicas e investigadores.<sup>6</sup>

Cabe destacar el trabajo realizado durante el Taller de Tlaxcala; el intercambio de experiencias para el combate contra la pobreza resultó ser el objeto y eje de su realización. Con base en el respeto a las condiciones específicas de cada país y enfatizando primordialmente el compartir formas y mecanismos innovadores, se planteó como meta el intercambio de experiencias concretas entre países y sus programas análogos.

Para ello se estableció un procedimiento compuesto de dos etapas: la primera, durante el taller, centrada en el conocimiento de las experiencias propias de cada país, la identificación y negociación de los posibles intercambios y el establecimiento de compromisos de intención para efectuarlos. La segunda etapa tuvo como finalidad la

---

6. Véase El Nacional. Suplemento Política. 6 de septiembre de 1993. pág 9.

estructuración de un programa de intercambio, basado en los compromisos establecidos durante el Taller, y en una propuesta de agenda para su realización. Cabe destacar que, en particular, México recibió solicitudes de apoyo de 11 países, entre los que se encuentran Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Perú, Uruguay y Venezuela. En la sección de anexos se dan a conocer los resultados por demás muy interesantes de esto.

**CUADRO 6**  
**RESULTADOS DE LAS NEGOCIACIONES DIRECTAS DE COOPERACION**  
**HORIZONTAL ENTRE PAISES PARTICIPANTES EN EL TALLER DE TLAXCALA**

<b>PAIS DEMANDANTE</b>	<b>PAIS OPERENTE</b>	<b>TEMA</b>	<b>MODALIDAD</b>
Bolivia	México	Transferencia de experiencias de los programas de Escuela Digna, Hospital Digno y Mujeres en Solidaridad	Adiestramiento
Colombia	México	Apoyo para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en zonas urbanas Asesoría para el diseño de sistema Geoestadístico de planeación	Asesoría y Adiestramiento Asesoría
Costa Rica	México	Asesoría en organización y participación comunitaria en ejecución y evaluación de proyectos	Asesoría y Adiestramiento
Chile	México	Apoyo para el diseño de mecanismos de financiamiento local de programas sociales Estudio comparativo de las variables sociales en las nuevas políticas de ajuste	Asesoría y Adiestramiento Asesoría y Adiestramiento

Guatemala	México	Adiestramiento en programación y ejecución financiera de proyectos sociales Asistencia técnica para crear centros de atención para comunidades indígenas	Adiestramiento Asesoría y Adiestramiento
Haití	México	Asesoría para la Electrificación rural con fuentes alternas Asesoría para el aprovechamiento integral de recursos naturales en zonas rurales	Asesoría y Adiestramiento Asesoría y Adiestramiento
Honduras	México	Estrategia de comunicación social del programa de combate a la pobreza Apoyo para la organización comunitaria rural en la formulación de proyectos productivos y sociales Desarrollo de programas y proyectos para el empleo de la mujer	Asesoría y Adiestramiento Adiestramiento Asesoría
Jamaica	México	Cooperación para el desarrollo de recursos humanos en relación a la educación y empleo de jóvenes	Asesoría y Adiestramiento
Perú	México	Cooperación para la formular proyectos agropecuarios Apoyo para proyectos de pesca artesanal Asistencia en organización comunitaria y comercialización de proyectos productivos Cooperación para programas de la microempresa Capacitación de promotores sociales Apoyo en el diseño de un sistema geoestadístico	Asesoría Asesoría Asesoría y Adiestramiento Asesoría y Adiestramiento Adiestramiento Asesoría y Adiestramiento

Uruguay	México	Capacitación para extender la cobertura de los programas de combate a la pobreza	Adiestramiento
Venezuela	México	Capacitación para diseñar sistemas de evaluación del impacto de proyectos sociales Capacitación en materia de participación comunitaria en proyectos de infraestructura social Capacitación para el diseño de programas para la juventud Capacitación en materia de programas de población	Adiestramiento Adiestramiento Adiestramiento Adiestramiento

**ADIESTRAMIENTO:** implica que el país demandante solicita que sus técnicos reciban adiestramiento en el país oferente

**ASESORIA:** implica que el país demandante solicita que técnicos del país oferente se trasladen al país demandante

Fuente: México. PRONASOL. Combate a la pobreza. Memoria del I Taller de intercambio de experiencias entre A.L. y el Caribe. México: SEDESOL-S.P.P.-S.R.E., 1993; pp. 137-141.

Asimismo, México es consultado permanentemente por diversos países, algunos solicitan asesoría por iniciativa propia, y otros lo hacen por recomendación de Organismos Internacionales como el Banco Mundial (ver anexo II).

De la Conferencia de México sobre Desarrollo Social y Pobreza de 1993 quedó de manifiesto que era necesaria una definición nueva y universal de lo que es la pobreza, en la que participen los propios pobres y que es indispensable que los pobres decidan sus propios caminos para salir de su condición. De hecho esta Conferencia constituye el marco previo a la realización de la Cumbre Mundial para



el Desarrollo Social que tendrá lugar en Copenhague en 1995. La experiencia mexicana, en consecuencia, puede ser llevada a esta reunión como una alternativa internacional de combate a la pobreza.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

México ha recibido el reconocimiento de instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el mismo PNUD por su política social de combate a la pobreza. Cabe mencionar también que México ha conseguido, por un lado, fortalecer su imagen internacional y ser considerado un país con estabilidad social y desarrollo sustentable; y por otro, ser un país atractivo para inversiones de capital de países de mayor desarrollo.

Esta posición en el contexto internacional, si bien se ha visto afectada por los sucesos en el estado de Chiapas, no debe soslayarse que aún tiene un enorme potencial de aplicación en diferentes ámbitos. Los elementos presentados a lo largo de este trabajo de tesis permiten vislumbrar, como se ha insistido, la posibilidad de que la experiencia mexicana de Solidaridad aporte elementos para una nueva política internacional de combate a la pobreza, y más específicamente un replanteamiento de los objetivos y funciones del PNUD.

Concretamente, la propuesta que aquí se ha planteado es que el PNUD se convierta en un órgano de ayuda internacional para el combate a la pobreza a partir de los siguientes criterios:

- 1° Necesidad de darle un mayor sustento al PNUD a través de la creación de una política de desarrollo social con alcances internacionales.
- 2° Que el PNUD se el principal promotor de intercambios entre los gobiernos para hallar mecanismos de combate a la pobreza.
- 3° Si bien es indispensable que el PNUD reciba aportaciones económicas de países en desarrollo, debería concentrar su ayuda en aquellos países que muestran los niveles más agudos de pobreza y que carecen de recursos para integrarse a sistemas institucionales de cooperación.
- 4° Es indispensable que el Programa del PNUD fortalezca sus funciones ejecutivas, ampliando su responsabilidad directa en la ejecución de proyectos, haciendo un lado su carácter de instancia intermediadora.
- 5° El PNUD debe establecer nuevas políticas y criterios para la aprobación de proyectos, a partir de la consideración de beneficios generados, población afectada y potencial productivo. Hasta ahora, el programa había restringido sus acciones a proyectos que no implicaran grandes cantidades de dinero, ni que involucraran grandes innovaciones, por los riesgos que implicaban para su estrategia de mediano plazo.

- 6° Que los recursos internacionales destinados a este propósito lleguen con mayor rapidez a los grupos en situación de pobreza; y
- 7° Que el PNUD se fortalezca dentro del Sistema de Naciones Unidas y que éste a su vez elimine aparatos burocráticos que en mucho contribuyen a su actual crisis financiera y de escasa presencia internacional.
- 8° Finalmente, en las vertientes de acción es necesario insistir en que tanto el Pronasol como el PNUD deben hacer un esfuerzo mayor por llegar a las poblaciones en condiciones de mayor pobreza, para lo cual es indispensable hacer escenarios que analicen la situación de pobreza en cada uno de los países.

Finalmente, es necesario concluir estas páginas destacando la importancia que tendrá para el futuro inmediato la formación de consensos en torno a la urgencia de atender el fenómeno de la pobreza. Ello, como se ha insistido a lo largo de los capítulos, requiere de una conciencia crítica y de un sentido de responsabilidad muy amplios, ya que la pobreza no se refiere sólo a indicadores de bienestar o a problemas de insuficiencia de recursos.

Implica fundamentalmente un sentido solidario y humanista hacia todos los grupos sociales y una visión estructural que indica con claridad que la pobreza no puede seguir siendo concebida como un problema que el desarrollo natural de las sociedades resolverá, sino una falla general del sistema de reproducción económica y social que ha prevalecido en el mundo desde hace varios siglos.

En el caso específico del PNUD, la reforma que aquí se ha propuesto no pretende inscribirse como un esfuerzo más de ajuste formal y como una mera readecuación ideológica y discursiva. Por el contrario, los propósitos que la inspiran parten del reconocimiento de que es indispensable que la cooperación internacional se convierta en un instrumento de cambio verdadero, y no en la justificación de burocracias multinacionales que en poco o nada han contribuido a que el mundo desarrollado cuente con elementos para garantizar su propio desarrollo, sin dependencias ni sometimientos.

## **ANEXOS**

**ANEXO I**  
**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**  
**PRINCIPALES PROGRAMAS, OBJETIVOS Y RESULTADOS PARA 1992**

<b>IMSS- Solidaridad</b>	Contribuir a elevar el nivel de salud de la población rural con atención integral y cuidado a la salud individual, familiar y colectiva	Construcción, rehabilitación y ampliación de 488 centros de salud. Se amplió la cobertura de atención a 7 millones 500 mil habitantes. Acciones a nivel nacional
<b>Hospital Digno</b>	Mejorar la atención médica Elevar la calidad y calidez en la prestación de los servicios Alcanzar el máximo grado de higiene y limpieza Lograr la participación de la comunidad y de la población que se encuentra dentro y alrededor de los hospitales	Mejoramiento y rehabilitación de 78 hospitales en 26 estados del país
<b>Infraestructura educativa</b>	Apoyar la construcción de nuevos planteles en respuesta a la creciente demanda escolar. Distribución equilibrada en el medio rural y urbano de los espacios educativos.	Construcción de 18 mil 147 nuevos espacios educativos. En cuatro años se ha beneficiado a 2 millones 700 mil alumnos
<b>Solidaridad para una Escuela Digna</b>	Apoyar la rehabilitación y mantenimiento de los planteles educativos que forman parte del patrimonio nacional	Rehabilitación de 19 mil 787 planteles escolares en todo el país, en beneficio de 2 millones 300 mil alumnos

PROGRAMA	OBJETIVOS	RESULTADOS 1992
Niños en solidaridad	Combatir las limitaciones económicas que impiden a los niños terminar la educación primaria	Se otorgaron 515 mil 198 becas en 28 estados del país. En Chiapas, que es el estado con más bajo índice de eficiencia terminal en educación primaria (28%), este programa se desarrolla con características distintas. Se incluyó dotación de desayunos escolares, distribución de botiquines, equipamiento de cocinas para escuelas y albergues, y dotación de despensas y paquetes de material didáctico
Apoyo al Servicio Social	Impulsar la participación de estudiantes y profesionistas en los programas que se lleven a cabo con las comunidades	Con una inversión federal de 169 mil 800 millones de pesos, se otorgaron 233 mil 245 becas.
Solidaridad con los maestros jubilados	Aprovechar los conocimientos y experiencia de los docentes jubilados, incorporarlos al desarrollo de actividades de carácter educativo, cultural, social y productivo, y brindar apoyo económico a los maestros jubilados	Se incorporó a Solidaridad a 14 mil maestros
Escuelas en Solidaridad	Eleva la calidad de la educación en los planteles de nivel primaria que presentan los más bajos índices de eficiencia, y dignificar la labor del maestro al interior de la escuela y en la comunidad	Con un presupuesto federal de 60 mil millones de pesos se atendieron escuelas en 14 estados

PROGRAMA	OBJETIVOS	RESULTADOS 1992
Alimentación y abasto	Reforzar las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Programa Nacional de Alimentación. Instalación de tiendas, lecherías y cocinas populares	Se recapitalizaron 160 puntos de venta, instalado 19 tiendas populares y puesto en operación 132 nuevas lecherías
Agua potable y alcantarillado	Mejorar y optimizar el abasto de agua y Construcción de drenaje y disminución de contaminación por aguas negras	Construcción, ampliación y rehabilitación de 2 mil 362 sistemas de agua potable y 768 de alcantarillado en 452 colonias urbano-populares y 2 mil 639 localidades rurales
Electrificación rural y urbana	Dotar de este servicio a un mayor número de familias y contribuir a la realización de actividades productivas	En el medio urbano se instaló este servicio en 654 colonias. En el medio rural se apoyó la introducción del energético en 3 mil 559 comunidades.
Urbanización	Apoyo a la ejecución de obras de pavimentación y empedrado de calles, construcción de guarniciones y banquetas, instalación de alumbrado público, rehabilitación de plazas y espacios públicos de recreación	Pavimentación de 6 millones 900 metros cuadrados de calles y construcción de 4 millones 500 mil metros cuadrados de banquetas en 34 colonias populares
Vivienda	Realizar obras y acciones que permitan superar las carencias de vivienda y en coordinación con el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, atender la demanda de la población no asalariada o de bajos ingresos	Se realizaron 48 mil 110 acciones de mejoramiento y rehabilitación de vivienda. En octubre de 1992, se firmó el acuerdo de coordinación para el fomento de la vivienda con la participación de los gobierno federal y estatal, empresarios y banca privada



PROGRAMA	OBJETIVOS	RESULTADOS 1992
Regularización del suelo urbano	Acelerar los trabajos de regularización de la propiedad de la tierra. Apoyo a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.	Se entregaron 450 mil escrituras. En tres años se han tramitado un millón 225 escrituras
Mujeres en Solidaridad	Diseñar, teniendo como base el autodiagnóstico, acciones institucionales dirigidas a mujeres para que identifiquen sus necesidades específicas y las causas y efectos de su pobreza; igualmente promover la organización para incorporar a las mujeres y a sus familias al desarrollo. Promover en la sociedad estructuras organizativas, instancias legales y jurídicas, espacios sociales y la infraestructura necesaria para apoyar la incorporación amplia y democrática de la mujer en la vida económica, política, social y cultural de sus comunidades y del país.	Con un presupuesto de 61 mil millones de pesos, se ejecutaron mil 20 proyectos distribuidos en acciones productivas, sociales y de servicios en 23 entidades de la Federación
Jornaleros agrícolas	La problemática de los jornaleros agrícolas exige un enfoque integral para su atención, para ello se establecieron seis líneas de trabajo: vivienda; saneamiento ambiental; alimentación y abasto; salud y seguridad social; educación, cultura y recreación; empleo, capacitación y productividad y procuración de justicia.	Se atendieron a jornaleros migrantes en 150 unidades de trabajo. La población total beneficiada fue de 72 mil 360 personas

PROGRAMA	OBJETIVOS	RESULTADOS 1992
Solución a la cartera vencida de Banrural	Opciones de pago en efectivo, en especie, con mano de obra, o con aportaciones en efectivo. Con los recursos captados por la recuperación de la cartera vencida se establece un Fondo Estatal de Solidaridad o Fondos Regionales	Se realizaron 10 mil 227 asambleas y se concertó con 8 mil 511 núcleos agrarios, en los cuales 194 mil 735 productores se comprometieron a reintegrar un monto total de 180 mil 180 millones de pesos.
Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad	Impulsar la actividad económica de los habitantes del medio rural y de los grupos urbanos populares con el otorgamiento de apoyos para generar proyectos productivos viables, financiamientos sanos y con sentido social	Se han creado mil 240 empresas en más de 180 municipios de 30 estados y en el D.F. Se ha apoyado a mil 160 empresas a nivel nacional con la constitución de 44 fondos de financiamiento y garantía.
Infraestructura de apoyo productivo	Incidir en el mejoramiento productivo de los trabajadores del campo	Se han impulsado 78 proyectos en 12 entidades federativas en beneficio de 2 mil 243 productores. Esto incluye capacitación, asistencia técnica y la incorporación de tecnología avanzada
Fondos de Solidaridad para la Producción	Apoyar a los campesinos excluidos de la cobertura de Banrural	El gobierno federal canalizó 639 millones de pesos y atendió a 687 mil 798 campesinos en mil 481 municipios

PROGRAMA	OBJETIVOS	RESULTADOS 1982
Ecología productiva	<p>Establecer alternativas para la incorporación de los grupos sociales participantes en Solidaridad a las tareas de preservación ecológica.</p> <p>Conjugar acciones concretas de protección ecológica con actividades educativas orientadas a los alumnos, padres de familia y maestros.</p> <p>Vincular las tareas de preservación ecológica a actividades productivas que signifiquen opciones de trabajo</p>	<p>Acciones de empleo productivo para proteger el santuario de la mariposa monarca. Creación de empresas de reciclaje de desechos materiales</p>
Infraestructura carretera	<p>Participación en la construcción, rehabilitación y conservación de carreteras y caminos rurales a fin de facilitar la provisión de bienes servicios indispensables para las comunidades de menores ingresos</p>	<p>Se construyeron 6 mil 158 kilómetros de carreteras y caminos rurales. Se construyeron 2 mil 478 kms y se dio mantenimiento y conservación a 25 mil 596 kms. Se modernizaron y ampliaron 321.7 kms.</p>
Fondos Municipales de Solidaridad	<p>Impulsar obras y acciones productivas en beneficio de las comunidades de más bajos ingresos del país</p>	<p>Inversión federal de 540 mil 600 millones de pesos y se amplió la acción de los Fondos Municipales a 2 mil 96 municipios de 25 estados. Se apoyaron 307 proyectos productivos, 4 mil 443 de infraestructura de apoyo y 18 mil 103 de beneficio social</p>

PROGRAMA	OBJETIVOS	RESULTADOS 1992
<p>Fondos de Solidaridad para el desarrollo de los pueblos indígenas</p>	<p>Solidaridad reconoce a los grupos indígenas como prioritarios en las acciones e inversiones para elevar sus niveles de salud, alimentación, educación, vivienda y empleo remunerado. Por ello, entre los principales objetivos se encuentran: ampliar la cobertura de atención a las comunidades indígenas con la instalación y equipamiento de centros de salud y unidades médicas; garantizar el abasto de productos básicos en zonas de difícil acceso con la apertura de tiendas rurales y lecherías; introducción de servicios de agua potable, electrificación, ampliación y reparación de caminos. Solidaridad ha desarrollado una serie de proyectos a fin de complementar y consolidar el trabajo que realiza el Instituto Nacional Indigenista</p>	<p>En el período de 1989-1992, los recursos para elevar en nivel de vida de las comunidades indígenas mediante la producción ascendieron a 158 mil 400 millones de pesos</p> <p>Se emprendieron 120 Fondos de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en 22 estados, con los cuales se emprendieron 2 mil proyectos</p> <p>Se realizaron 232 talleres de autodiagnóstico a cargo de las Brigadas de Solidaridad, 23 talleres intercomunitarios, 10 de formación de moderadores y se crearon 311 comités de Solidaridad. Para 1993 se programó una inversión federal de 375 millones de nuevos pesos, consolidar los fondos constituidos y promover más eficazmente el desarrollo integral de los pueblos indígenas</p>

PROGRAMA	OBJETIVOS	RESULTADOS 1992
Programas de Desarrollo Regional	Apoyar la política de desarrollo regional, sentar las bases para el desarrollo integral y autogenerado de las regiones, elevar el nivel de vida de la población en zonas con pobreza y mejorar el bienestar social mediante acciones de apoyo a la producción y al fortalecimiento de la infraestructura básica	Los programas regionales en operación son: Nueva Laguna, en Coahuila y Durango; Istmo de Tehuantepec, en Oaxaca y Veracruz; Costa de Oaxaca; Oriente de Michoacán; Tierra Caliente de Guerrero; Sur del Estado de México; Regiones Centro y Carbonífera de Coahuila; Costa de Michoacán; Meseta Purépecha; Sierra Norte de Puebla; Costa de Chiapas; Huasteca Potosina; Zona Henequenera de Yucatán y Tierra Caliente de Michoacán

Fuente: México. Secretaría de Desarrollo Social. La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. La Nueva Relación entre Sociedad y Gobierno. México: SEDESOL, 1993; pp. 31-230.

ANEXO II

CONCENTRADO DE PAISES QUE HAN SOLICITADO ASESORÍA AL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

PAIS	TEMA	OBSERVACIONES
Argentina	Sentar bases de cooperación a futuro en donde se puedan intercambiar experiencias y técnicas para desarrollar tareas internas comunes, a fin de mejorar las condiciones de operación del Programa Federal de Solidaridad que coordina la Secretaría de Acción Social de la República Argentina (SAS), puesto en marcha en febrero de 1992	
Belice	Intercambio de experiencias sobre proyectos comunitarios	El gobierno beliceño desarrolla sus actividades de bienestar social mediante consejos de aldea o de pueblo, que tienen una estructura muy semejante a los comités de solidaridad
Bolivia	Se han establecido convenios para formular estudios sobre políticas macroeconómicas y programas de bienestar social, intercambio de experiencias en el combate a la pobreza y mecanismos de coordinación con organismos del Uruguay e internacionales	Los convenios han sido establecidos con el Fondo de la Inversión Social (FIS) de Bolivia y han participado en su aplicación la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, El PNUD y la Organización de Estados Americanos

PAIS	TEMA	OBSERVACIONES
Brasil	El Programa Nacional de Solidaridad como modelo para poner en marcha un programa piloto de desarrollo rural, con las debidas adaptaciones a la realidad de su nación	
Chile	Asesoría en políticas sociales aplicadas en municipios, en organización de comités de solidaridad y en financiamiento mediante "créditos a la palabra"	Actualmente el gobierno de este país trabaja en la ampliación del programa "Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile" que fue creado en 1990
China	Asesoría en torno a la relación que el Pronasol establece entre gobierno y pueblo, y la participación comunitaria	A sugerencia del Banco Mundial, el Grupo Principal del Consejo del Estado para el Desarrollo Económico de las Areas Pobres de la República Popular China realizó una visita a México para conocer directamente las experiencias del Pronasol
Colombia	Asesoría en la formación de Comités de Solidaridad y de una contraloría social	Desde 1976 funciona en Colombia el programa "Fondo de Desarrollo Rural Integral (DRI)
Cuba	Asesoría en detección de necesidades, mecanismos de integración de las comunidades y formación de Comités de Solidaridad	

PAIS	TEMA	OBSERVACIONES
Guatemala	<p>Asesoría en la integración de las comunidades en los proyectos dirigidos a atender sus necesidades</p> <p>Al igual que Bolivia, Guatemala ha establecido convenios para formular estudios en torno al desarrollo y combate a la pobreza</p>	<p>En Guatemala existen diversas experiencias de combate a la pobreza, la mayoría de ellas derivadas de situaciones de emergencia. El gobierno de este país trabaja actualmente en la integración de las varias experiencias, estructuras y recursos bajo una sola organización. Sin embargo, la situación de guerra que ha vivido ha creado cierta desconfianza de la población a participar en los programas</p> <p>Los convenios han sido establecidos con el Fondo Nacional de Compensación Social del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural (MINDES/FESS) de Guatemala. Se prevé la realización de actividades de asesoría, seminarios y talleres sobre organización y participación comunitaria</p>
Guyana	Asesoría en la integración de las comunidades en los proyectos dirigidos a atender sus necesidades	



PAIS	TEMA	OBSERVACIONES
Honduras	El Pronasol como modelo para la creación del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), específicamente retomaron los programas de Infraestructura en comunidades indígenas; escuela digna; programa de abasto y el manejo de la comunicación social. Se centraron en la concepción ideológica y programática del Pronasol.	El FHIS es un organismo desconcentrado de la Presidencia de la República, creado para atender a la población hondureña que vive en condiciones de indigencia.
Jamaica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Metodología del Pronasol para establecer una línea de pobreza y definir niveles de beneficio y aportaciones de las comunidades para el pago de servicios</li> <li>- Detección de zonas geográficas y sectores productivos para la creación de empleos</li> <li>- Mecanismos para promover la creación de pequeñas empresas</li> </ul>	Los programas son coordinados por el Programa de Desarrollo de Recursos Humanos del Instituto de Planeación
Nicaragua	Asesoría en programas como Escuela Digna, Hospital Digno; Pavimentación y agua; además de programas productivos como Fondo de Solidaridad para la Producción y el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad.	El 13 de febrero de 1992, los presidentes de México, Carlos Salinas y Nicaragua, Violeta Barrios, formalizaron el inicio del Programa Nicaragüense de Solidaridad, basado en la experiencia de Pronasol y se firmaron convenios de colaboración técnica.

PAIS	TEMA	OBSERVACIONES
Panamá	Intercambio de experiencias entre el Pronasol y el Fondo de Emergencia Social de Panamá (FES). Especial atención a los programa de Apoyo a la producción, Mujeres en Solidaridad, Empresas en Solidaridad, Ecología productiva y vivienda.	El FES surgió en 1990, y ahora se tiene contemplado la creación del Programa para el Desarrollo Humano de Panamá. Para el intercambio de experiencias entre el Pronasol y el FES se firmó un acuerdo de cooperación el 27 de enero de 1992.
Perú	Al igual que Bolivia y Guatemala, Perú ha establecido convenios para formular estudios en torno al desarrollo y combate a la pobreza	Los convenios han sido establecidos con el Fondo Nacional de Compensación Social (FONCODES) de Perú. Funcionarios del FONCODES visitaron México para conocer las acciones del Pronasol e intercambiar experiencias.
República Dominicana	Información sobre la experiencia mexicana en el combate a la pobreza y en la aplicación de políticas sociales	Este país anunció la creación del Programa Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (Pro-Comunidad)
Zimbabwe	Asesoría en conceptualización y métodos para combatir la pobreza	

Fuente: Gaceta de Solidaridad. Organó informativo del Programa Nacional de Solidaridad, publicado por la Coordinación general de Pronasol. México. 1992-1993

**ANEXO III**  
**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**  
**PROGRAMAS CLASIFICADOS POR VERTIENTES DE ACCION**

<b>Bienestar social</b>	<b>Apoyo productivo</b>	<b>Desarrollo regional</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abasto de alimentos</li> <li>- Agua potable</li> <li>- Drenaje</li> <li>- Electrificación</li> <li>- Rehabilitación, mejoramiento y empedrado de calles</li> <li>- Pavimentación, Revestimiento y construcción de caminos</li> <li>- Espacios deportivos</li> <li>- Espacios cívicos</li> <li>- Proyectos ecológicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo de Solidaridad para la Producción</li> <li>- Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas</li> <li>- Jornaleros Agrícolas</li> <li>- Mujeres en Solidaridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 16 programas</li> </ul>
<b>Programas especiales*</b>	<b>Programas especiales</b>	<b>Programas especiales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escuela Digna</li> <li>- Niños en Solidaridad</li> <li>- IMSS-Solidaridad</li> <li>- Hospitales Digno</li> <li>- Mejoramiento de Vivienda</li> <li>- Regularización de la Tenencia de la Tierra</li> <li>- Solidaridad Obrera</li> <li>- Servicio Social</li> <li>- Jornaleros migrantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cafecultores</li> <li>- Explotación Forestal</li> <li>- Pescadores Ribereños</li> <li>- Mineros en Pequeño</li> <li>- Psicultores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural de las Comunidades Indígenas</li> </ul>

\* Operan otros programas que no pueden ubicarse en alguna de las tres vertientes en particular, pero sí en servicios: Solidaridad Penitenciaria, Paisano, Correos y Teléfonos.

Fuente: M. Jiménez Badillo. "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política". en El Cotidiano, no. 49, (julio-agosto, 1992), pag. 10.

**ANEXO IV**  
**RESULTADOS DE LAS NEGOCIACIONES DIRECTAS DE COOPERACION HORIZONTAL ENTRE PAISES PARTICIPANTES.**  
**RELACION DE DEMANDA OFERTA POR TEMA Y MODALIDAD**

<b>PAIS DEMANDANTE</b>	<b>PAIS OFERENTE</b>	<b>TEMA</b>	<b>MODALIDAD</b>
Bolivia	México	Transferencia de experiencias de los programas de Escuela Digna, Hospital Digno y Mujeres en Solidaridad	Adiestramiento
Colombia	México	Apoyo para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en zonas urbanas Asesoría para el diseño de sistema Geoestadístico de planeación	Asesoría y Adiestramiento Asesoría
Costa Rica	México	Asesoría en organización y participación comunitaria en ejecución y evaluación de proyectos	Asesoría y Adiestramiento
Chile	México	Apoyo para el diseño de mecanismos de financiamiento local de programas sociales Estudio comparativo de las variables sociales en las nuevas políticas de ajuste	Asesoría y Adiestramiento Asesoría y Adiestramiento
Guatemala	México	Adiestramiento en programación y ejecución financiera de proyectos sociales Asistencia técnica para crear centros de atención para comunidades indígenas	Adiestramiento Asesoría y Adiestramiento
Haití	México	Asesoría para la Electrificación rural con fuentes alternas Asesoría para el aprovechamiento integral de recursos naturales en zonas rurales	Asesoría y Adiestramiento Asesoría y Adiestramiento

PAIS DEMANDANTE	PAIS OFERENTE	TEMA	MODALIDAD
Honduras	México	Estrategia de comunicación social del programa de combate a la pobreza Apoyo para la organización comunitaria rural en la formulación de proyectos productivos y sociales Desarrollo de programas y proyectos para el empleo de la mujer	Asesoría y Adiestramiento Adiestramiento  Asesoría
Jamaica	México	Cooperación para el desarrollo de recursos humanos en relación a la educación y empleo de jóvenes	Asesoría y Adiestramiento
Perú	México	Cooperación para la formulación de proyectos agropecuarios Apoyo para proyectos de desarrollo integral de la pesca artesanal Asistencia en organización comunitaria y comercialización de proyectos productivos Cooperación para desarrollar programas para la microempresa Capacitación de promotores sociales Apoyo en el diseño de sistema Geoestadístico para la programación de acciones de combate a la pobreza	Asesoría  Asesoría  Asesoría y Adiestramiento Asesoría y Adiestramiento Adiestramiento Asesoría y Adiestramiento
Uruguay	México	Capacitación para extender la cobertura de los programas de combate a la pobreza	Adiestramiento

PAIS DEMANDANTE	PAIS OFERENTE	TEMA	MODALIDAD
Venezuela	México	Capacitación para diseñar sistemas de evaluación del impacto de proyectos sociales Capacitación en materia de participación comunitaria en proyectos de infraestructura social Capacitación para el diseño de programas para la juventud Capacitación en materia de programas de población	Adiestramiento Adiestramiento Adiestramiento Adiestramiento

**ADiestRAMIENTO:** implica que el país demandante solicita que sus técnicos reciban adiestramiento en el país oferente

**ASesORIA:** implica que el país demandante solicita que técnicos del país oferente se trasladen al país demandante

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Echeverría M., Rodolfo.

"El Programa Nacional de Solidaridad: resultados y perspectivas" en

**El Cotidiano**

No. 49, (julio-agosto, 1992); pp. 32-40.

Frohmann, Alicia.

**¿Para qué estudiar la pobreza?. Objetivos y apropiación instrumental de la investigación social sobre pobreza.**

FLACSO. Serie: Estudios Sociales No. 20.

Santiago, Diciembre 1991. 300 pp.

González Tiburcio, Enrique.

"De lo cuantitativo a lo cualitativo. Pronasol: Hacia La Nueva Síntesis",

en

**Cuaderno de Nexos.**

Numero 40. Octubre, 1991; pp. XI-XII

----. "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", en

**El Cotidiano**

No. 49, (julio-agosto, 1992), pp. 3-7.

Gutiérrez Mejía, Humberto.

**Solidaridad: un estilo corresponsable de política pública.**

Tesis de maestría en administración pública. CIDE, 1992.

Jiménez Badillo, Margarita.

"Pronasol: Una Nueva Política", en

**El Cotidiano**, No. 49, (Julio-agosto, 1992); pp. 8-13.

**La Política Exterior de México en el nuevo orden mundial.**

**Antología de principios y tesis.**

México: F.C.E., 1993. 428 pp.

Lázaro M., José.

**¿Qué es ser pobre?.**

El Colegio de México. Ensayo inédito. s.p.i

Levy, Santiago. "La pobreza extrema en México: una propuesta política" en **Estudios Económicos**. El Colegio de México. México, vol. 6, num. 1. (Enero-junio de 1991); pp. 47-89.

Majid, Rahnema. "Global poverty: a pauperizing myth" en **Opciones** No. 43 de **El Nacional**, 3 de septiembre de 1993. pp. 6-8.

Martínez Nateras, Arturo. "Solidaridad: cambio y permanencia. La programación regional, un caso", en **El Cotidiano**, No. 49, (Julio-agosto, 1992); pp. 29-36.

México. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. **El combate a la pobreza: lineamientos programáticos**. México: El Nacional, 1990; 148 pp.

----. **Solidaridad a debate**. México: El Nacional, 1991. 227 pp.

México. **Plan nacional de desarrollo 1989-1994**. México: S.P.P., 1989. 143 pp.

México. Programa Nacional de Solidaridad. **Cooperación Técnica Internacional del Programa Nacional de Solidaridad**. México, 1993. pp.

México. Programa Nacional de Solidaridad. **Memoria del taller de fomento a la cooperación horizontal entre los países de la cuenca del Caribe y México sobre política social (Mérida, Yucatán Noviembre-Diciembre de 1991)**. México, SEDESOL, 1993. 350 pp.

México. Programa Nacional de Solidaridad. **Combate a la pobreza. Memoria del I Taller de intercambio de experiencias entre América Latina y el Caribe (Junio 1991)**. México, SEDESOL-S.P.P.-S.R.E., 1993. 184 pp.



México. Secretaría de Desarrollo Social.  
**La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. La Nueva Relación  
 entre Sociedad y Gobierno.**  
 México: SEDESOL, 1993. 236 pp.

Moguel, Julio.  
 "Cinco críticas solidarias a un programa de gobierno", en  
**El Cotidiano**, no. 49, (julio-agosto, 1992); pp. 41-48.

Montaño, Jorge.  
**Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992.**  
 México: F.C.E., 1992. 228 pp.

Pratt Fairchild, Henry (ed).  
**Diccionario de Sociología.**  
 México, F.C.E., 1949. 550 pp.

Salinas de Gortari, Carlos.  
 Discurso pronunciado durante la Conferencia sobre Desarrollo,  
 Pobreza y Democracia.  
 21 de septiembre de 1993.

----. "El reto de la justicia".  
 Discurso pronunciado en Chalco, Estado de México,  
 Mayo de 1988.

Theodorson, George A. & Achilles G. A. Theodorson.  
**Modern Dictionary of Sociology.**  
 N. Y.: Harvester, 1969, 1102 pp.

Trejo, Guillermo y Claudio Jones (coord.)  
**Contra la pobreza. Por una estrategia de Política Social.**  
 México: CIDAC-Cal y Arena, 1993. 309 pp.

Triana Martínez, Azucena.  
 "Pronasol, ¿Programa de Coyuntura o Proyecto de Largo  
 Alcance?", en  
**UnomásUno. Suplemento Página Uno.**  
 23 de Febrero de 1992.

Wall, Tim.  
**La pobreza, flagelo de la humanidad.**  
 Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas.  
 Nueva York, O.N.U. 1989; 45 pp.

## DOCUMENTOS DE NACIONES UNIDAS

Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

**Qué, Cómo, Dónde, Por Qué.**  
[New York], [s.f.].

----

**Una generación: retrato del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1950-1985.**

Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1985. 123 pp.

Naciones Unidas. Comisión Económica para América latina. **Desarrollo y transformación: estrategias para superar la pobreza.**

Santiago de Chile: C.E.P.A.L., 1988. 114 pp.  
(Estudios e informes de la CEPAL, 69)

----. **Magnitud de la pobreza en América latina en los años ochenta.**

Santiago de Chile: C.E.P.A.L., 1991. 177 pp.  
(Estudios e informes de la CEPAL, 81)

United Nations Development Programme.

**UNDP Today...and the world in 1990.** The United Nations Development Programme activities and achievement.  
UNDP-ONU. 233 pp.

## HEMEROGRAFIA

**El Nacional. Suplemento Política.** 6 de septiembre de 1993.

**Excélsior** (Varias fechas).

**La Jornada** (Varias fechas)