



**Junta Ejecutiva  
del Programa de las  
Naciones Unidas para  
el Desarrollo y del  
Fondo de Población de  
las Naciones Unidas**

Distr.  
GENERAL

DP/CCF/VEN/1  
30 de junio de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

Tercer período ordinario de sesiones de 1997  
Nueva York, 15 a 19 de septiembre de 1997  
Tema 6 del programa provisional

PNUD: MARCOS DE COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES Y ASUNTOS CONEXOS

PRIMER MARCO DE COOPERACIÓN CON VENEZUELA (1997-1999)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN . . . . .	1	2
I. SITUACIÓN DEL DESARROLLO DEL PAÍS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE . . .	2 - 17	2
II. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR	18 - 20	4
III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS . . . . .	21 - 35	5
IV. MODALIDADES DE GESTIÓN . . . . .	36 - 44	7
<u>Anexo.</u> Propuesta de movilización de recursos para Venezuela, 1997-1999 . . . . .		9

## INTRODUCCIÓN

1. Este documento recoge las propuestas formuladas por la Oficina Central de Planificación y Coordinación, de la Presidencia de la República de Venezuela, y el análisis de los siguientes documentos: a) Evaluación de Mitad del Quinto Período de Cooperación del PNUD; b) lineamientos y planteamientos programáticos del IX Plan de la Nación (1994-1999), Un Proyecto de País: desarrollo con equidad; c) los lineamientos y estrategias de la Agenda Venezuela, instrumento base de las negociaciones del país con el Fondo Monetario Internacional firmado en julio de 1996, y las evaluaciones parciales del ajuste realizado desde entonces. Asimismo, d) la Nota Consultiva, producto de un amplio proceso de intercambio con los organismos del sistema de las Naciones Unidas representados en el país, las diversas instancias de gobierno y las organizaciones no gubernamentales, sometida a consideración de CORDIPLAN por el Representante Residente del PNUD en Venezuela.

### I. SITUACIÓN DEL DESARROLLO DEL PAÍS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

2. Hasta principios de la década de 1980, Venezuela se benefició de su condición de país productor de petróleo, lo que dio pie a expectativas de real movilidad social y acelerados planes de crecimiento económico. En esas circunstancias, el Estado asumió el papel de promotor y empresario de la actividad productiva.

3. En 1989, ante el incremento sustancial de la deuda pública, el decrecimiento de las reservas de divisas y el deterioro del salario real de la población, el país adoptó un programa de ajuste estructural para sanear la economía e iniciar un programa real de desarrollo.

4. Ese mismo año, el deterioro sociopolítico, las medidas impuestas y la inflación creciente, provocaron una fuerte convulsión social que afectó seriamente el programa de ajuste. Se impuso la reforma del Estado y se inició el proceso de descentralización política y administrativa, mediante la elección directa de gobernadores y alcaldes en todo el país. Asimismo, se abrieron espacios para la incorporación de la sociedad civil, a fin de ampliar la capacidad de respuesta del Estado.

5. A pesar de la mejora en los indicadores económicos, en 1991-1992 se profundizó la inestabilidad política, hubo dos intentos de golpe de Estado, en 1992 y quedó suspendida la competencia del Presidente de la República. A lo largo de 1993, se debilitaron el proceso de cambio y las medidas de transformación del programa de ajuste.

6. A finales de 1993 se eligió un nuevo gobierno, cuyo objetivo fundamental fue lograr la estabilidad política y adoptar medidas económicas distanciadas del programa de ajuste. Las decisiones adoptadas para enfrentar la crisis del sistema financiero tuvieron carácter político y se orientaron a establecer controles de los tipos de cambio, los precios y tarifas de bienes y servicios, e incrementar los ingresos tributarios no procedentes del petróleo.

7. El Gobierno formuló en 1994 el Plan de Recuperación y Estabilización Macroeconómica (PERE) y, finalmente, en 1995 el IX Plan de la Nación y el Plan Antiinflacionario. La ejecución de estos planes permitió una leve recuperación de la actividad económica, con un incremento del PIB del 2,2%, fuertemente influenciado por el crecimiento del sector petrolero en 6,0%. Por otra parte, la inflación disminuyó a 59,9%, a raíz del sistema de precios y el control de cambios aplicado.

#### Las nuevas realidades: Agenda Venezuela

8. La profundización del déficit fiscal y la caída de las reservas de divisas obligaron a revisar las estrategias para la estabilización social y política. En julio de 1996, se firmó con el Fondo Monetario Internacional el programa Agenda Venezuela.

9. Las prioridades que hoy se plantea el país figuran en el IX Plan de la Nación y forman parte de la Agenda Venezuela. Ellas son: crecimiento con equidad; integración social y económica de la población; transformación del Estado; y modernización de la economía.

10. La Agenda Venezuela plantea: a) la reducción gradual del déficit fiscal como estrategia para crear expectativas antiinflacionarias y sentar las bases para un crecimiento estable de la economía; b) la flexibilización del control de cambios; c) el fortalecimiento de la política monetaria y del sector financiero; d) la reforma estructural del sistema de seguridad social, prestaciones e inversión social; e) la capacitación para el empleo; f) la ampliación del régimen de precios competitivos; g) la dinamización del aparato productivo; h) la reforma de la administración pública; e i) la privatización de las empresas del Estado.

11. Las medidas fueron adoptadas en forma progresiva a partir de abril de 1996 y se han mantenido dentro del margen de lo previsto por el Gobierno. Se ha logrado un acuerdo político básico, principalmente para detener el proceso inflacionario. Asimismo, el Gobierno se comprometió a elevar el gasto social hasta el 2% del PIB, lo cual ha requerido una ampliación masiva de los principales programas de prestaciones y el apoyo a los que tenían madurez administrativa y capacidad de ofrecer prestaciones en forma directa, lo cual ha posibilitado un clima de estabilidad, pese al deterioro de la calidad de vida y a los altos índices de inflación.

12. A pesar del esfuerzo por mantener la calidad de vida, Venezuela se resiente por la creciente pérdida de movilidad social y del poder adquisitivo del salario, lo cual conlleva un incremento de la violencia urbana. Por otra parte, no puede desconocerse el debilitamiento del liderazgo político, que obliga a una necesaria revisión de los sistemas de representatividad y de participación ciudadana, indispensables para la maduración de las estrategias de desarrollo adoptadas.

#### El desarrollo humano en Venezuela

13. Si bien Venezuela ha mantenido altos índices de desarrollo humano, éstos han descendido continuamente a partir de 1991, a raíz de lo cual el país está cercano al límite establecido para los países en desarrollo humano mediano.

Este descenso es el resultado de la caída del PIB per cápita y del deterioro del poder adquisitivo de la clase media en casi todas las jurisdicciones del país.

14. Pobreza. Las mediciones oficiales de pobreza correspondientes a 1996 indican que el 48,96% de los habitantes se encuentran en situación de pobreza, y un 21,70%, en pobreza extrema. La población más afectada es la de los menores de 15 años de edad. Se agudizan las condiciones de desigualdad por el desempleo registrado oficialmente y el incremento de la economía paralela o no estructurada (informal), que representa un 49,8% de la fuerza de trabajo ocupada.

15. Ingresos. La pérdida del poder adquisitivo de los salarios ha sido enorme, pues se estima que entre 1960 y 1995, descendió en un 30%. Entre 1990 y agosto de 1996 el valor de la canasta de consumo básico aumentó en 1.083%, lo cual, sumado a la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, afectó tanto a los sectores intermedios como a los populares de la población y agravó la desigualdad social.

16. Situación de la mujer. La mujer venezolana tiene acceso a los servicios de salud y educación en aceptables condiciones de igualdad; sin embargo, persisten situaciones de discriminación en la participación política, en los ingresos y en el empleo. Para 1995, la desocupación femenina aumentó del 40,1% al 43,5%, mientras que el desempleo masculino pasó de 9,2% a 8,7%, en el mismo período. Esto es particularmente grave si se tiene en cuenta que la situación de la mano de obra femenina afecta directamente las condiciones generales de la familia, ya que los hogares cuyo jefe es una mujer son cada vez más numerosos en las poblaciones más pobres. Por otra parte, el embarazo en la adolescencia representa el 20% de los embarazos totales en el país.

17. Educación. Entre 1994 y 1995, aumentó en 0,76% el número de niños matriculados en educación básica y el crecimiento vegetativo de la población fue del 2%, lo que refleja una limitación del sistema educativo para absorber la demanda. La pérdida del atractivo de la educación media conlleva una sustancial disminución de la matrícula de jóvenes de entre 14 y 18 años. La educación superior a la cual sólo tiene acceso el 3% de la población, insume un tercio de los recursos de este sector y experimenta fuertes presiones de incremento.

## II. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR

18. La cooperación del PNUD en el Quinto Ciclo se concentró en la transformación del Estado, como estrategia clave del desarrollo nacional, centrada en cuatro líneas de acción: la modernización y descentralización del sector público, con ampliación de la participación ciudadana; la gestión social; la protección del medio ambiente y los recursos naturales; y el fortalecimiento del sector productivo.

19. El Gobierno venezolano reitera que la cooperación del PNUD en el Quinto Ciclo logró: a) catalizar el fortalecimiento institucional de los organismos gubernamentales y de la capacitación de sus recursos humanos en nuevas modalidades de gestión; b) potenciar los recursos generadores; c) movilizar recursos; d) brindar apoyo para impulsar la participación social; y e) responder a las prioridades y necesidades nacionales.

/...

20. Las lecciones aprendidas durante la ejecución del Quinto Ciclo se pueden clasificar en tres esferas: a) Programática: las líneas de acción fueron y siguen siendo pertinentes y relevantes, de manera que el cambio de gobierno hizo hincapié en la gestión social, sin relegar otros temas; b) Operacional: en la evaluación de mitad de período se recomendó revisar los instrumentos para medir la efectividad en las distintas etapas del ciclo del proyecto y destacar el fortalecimiento de la capacidad nacional; la Oficina del PNUD se encargó de poner en práctica esas recomendaciones; y c) Financiera: se movilizaron 17 dólares de los EE.UU. por cada dólar de la Cifra Indicativa de Planificación, 11 dólares por encima de la meta fijada, lo cual demuestra la importancia de la flexibilidad, la credibilidad, la objetividad y el acceso oportuno a tecnologías y asesores internacionales de alto nivel que ofrece el PNUD.

### III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS

#### A. Estrategia

21. El Gobierno venezolano propone que la asistencia del PNUD para el período 1997-1999 se centre en: promover el desarrollo humano sostenible, destacando en especial la modernización del Estado y la descentralización; fomentar el desarrollo social y humano; y combatir la pobreza. En consecuencia, es necesario que la cooperación del PNUD tenga efectos catalíticos en apoyo del actual proceso de transformación, para lo cual se ha de concentrar en: a) realizar acciones de cooperación que apunten a una efectiva coherencia interna y externa; b) legitimar y facilitar la colaboración de distintos protagonistas sociales; y c) movilizar recursos adicionales a fin de lograr mayores efectos y fortalecer la capacidad de gestión. Además, el PNUD apoyará las actividades operacionales de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y el cumplimiento de los compromisos asumidos por el país en las conferencias de las Naciones Unidas.

#### B. Esferas temáticas

22. La cooperación del PNUD se concentrará en tres esferas temáticas: a) promoción del desarrollo humano sostenible; b) fortalecimiento de la capacidad nacional de ejecución de programas y proyectos relativos al desarrollo humano sostenible; y c) fomento de la gobernabilidad democrática y la reforma del Estado. Además, se plantea su participación en temas intersectoriales, como el seguimiento de la puesta en práctica de decisiones y compromisos dimanados de conferencias y reuniones en la cumbre de las Naciones Unidas y el fortalecimiento de la capacidad nacional en lo concerniente al adelanto de la mujer y los programas de población.

23. En estas esferas temáticas, la cooperación técnica del PNUD se orientará a acciones estratégicas relacionadas con el IX Plan de la Nación y el programa de ajuste de la Agenda Venezuela.

#### Promoción del desarrollo humano sostenible

24. La participación del PNUD estará centrada en aportar instrumentos que contribuyan a la formulación e implementación de una estrategia nacional

consensual que oriente el crecimiento económico de modo de lograr la equidad distributiva. Esto se traduce en: a) la institucionalización y la colocación en condiciones operacionales de una plataforma de promoción del concepto de desarrollo humano sostenible, a escala nacional, de estado y de municipio, mediante una estrategia de difusión que tenga repercusiones en todos los proyectos del PNUD; b) la individualización, preparación, aprobación y ejecución de programas y/o proyectos para la preparación de indicadores fiables y bases de información, que se apliquen al análisis de las necesidades básicas de la población y las disparidades socioeconómicas existentes; el apoyo a la producción y a la sistematización de las estadísticas nacionales será prioritario; y c) el apoyo a la formulación de políticas sociales o de cambios en la orientación de éstas, mediante mecanismos de individualización de beneficiarios y de focalización de los programas sociales, con el objeto de elevar la eficiencia y eficacia de intervenciones sociales públicas y privadas, fortaleciendo la capacidad de la sociedad civil en las instancias de decisión a escala local, de estado y nacional.

Fortalecimiento de la capacidad nacional para la ejecución de programas y proyectos vinculados con el desarrollo humano sostenible

25. En el proceso de reforma institucional, el fortalecimiento, la reestructuración y el redimensionamiento del Estado es una de las prioridades nacionales, estrechamente vinculadas al incremento de la eficiencia en la gestión. El PNUD contribuirá a la formación de ejecutivos, a la instrumentación de la gestión del sector gubernamental, así como a su actualización mediante incorporación de nuevas tecnologías y en particular, colaborará con programas que, según la Agenda Venezuela, son inversiones en capital humano, tales como se describen abajo.

26. Salud. El PNUD seguirá apoyando el Programa de Reforma de los Servicios de Salud (Proyecto Salud) y el Programa de Control de Enfermedades Endémicas. Igualmente, se propone apoyar el Programa Alimentario Maternoinfantil y dotar de materiales médicos a los dispensarios de las regiones más pobres del país.

27. Educación. El PNUD brindará asistencia para elevar la calidad del sistema educativo venezolano: a) mejorando la capacidad nacional para formular y aplicar la política nacional de servicios educativos; y b) fortaleciendo los mecanismos de gestión administrativa, técnica y financiera en los procesos de descentralización.

28. Servicios básicos. El PNUD impulsará la participación del sector privado y las municipalidades en la prestación y modernización de los servicios de transporte urbano y apoyará al Fondo de Transporte Urbano, como ente rector y financiero del subsector. Asimismo, en el sector de abastecimiento de agua, contribuirá a la creación de empresas regionales para el suministro de agua potable en zonas en situación crítica.

29. Medio ambiente. El PNUD seguirá apoyando la aplicación de políticas de integración entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente; asimismo, contribuirá a definir la estrategia nacional en materia de diversidad biológica y reducir el uso de sustancias que afectan la capa de ozono (Protocolo de Montreal).

30. Empleo y generación de ingresos. El PNUD proveerá asistencia a fin de fortalecer la capacidad local para formular un programa nacional de empleo que incluya la reconversión y reinserción laboral, el empleo de jóvenes en situación de pobreza y el desarrollo de microempresas. Asimismo, facilitará la concertación de un consenso entre los diferentes protagonistas del diseño y la aplicación de políticas laborales.

31. Seguridad social. El PNUD brindará asistencia técnica a la reforma jurídica del régimen de prestaciones sociales y apoyará la instrumentación de nuevos sistemas de cajas de pensiones y seguro médico.

#### Gobernabilidad democrática y reforma del Estado

32. El PNUD centrará su apoyo en los siguientes temas.

33. Democracia representativa y con participación comunitaria. La asistencia del PNUD se orientará a establecer mecanismos y evaluar experiencias conducentes a una democracia representativa y con participación comunitaria, en cuestiones tales como la administración de justicia y la reforma electoral, favoreciendo la creación de espacios para la discusión democrática entre los diferentes sectores de la sociedad.

34. Descentralización. El PNUD continuará apoyando el proceso de descentralización iniciado en 1989 y profundizará su orientación técnica en los tres niveles de gobierno: país, estado y municipio; por lo tanto, apoyará el desarrollo de la capacidad de gestión de los estados, la ampliación de la relación entre estados y municipios y la inserción en el proceso del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil.

#### Temas intersectoriales

35. El PNUD brindará especial apoyo al seguimiento de las decisiones y compromisos asumidos por el país en las distintas conferencias y reuniones en la cumbre de las Naciones Unidas. En especial, apoyará el fortalecimiento y desarrollo de estrategias de incorporación de la mujer y de programas de población.

### IV. MODALIDADES DE GESTIÓN

#### A. Ejecución y puesta en práctica

36. El Marco de Cooperación con Venezuela tendrá una duración inicial de tres años (1997-1999) y se llevará a la práctica utilizando principalmente la modalidad de ejecución nacional y el enfoque programático para cuestiones concretas.

37. La oficina nacional homóloga encargada de funciones de coordinación, seguimiento y evaluación de los programas de cooperación del PNUD es la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). En función de las necesidades técnicas concretas de los proyectos y programas individuales, la cooperación se complementará con el apoyo de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas.

/...

38. Las líneas programáticas requieren la asistencia del PNUD para movilizar recursos externos que complementen los recursos nacionales o los procedentes de convenios multilaterales, cuando sea necesario.

#### B. Vigilancia y evaluación

39. La Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) y el PNUD evaluarán, de manera sistemática, los efectos y la eficacia de las acciones programáticas del Marco de Cooperación. En este sentido, se establecerán instrumentos para medir los efectos sobre el desarrollo humano sostenible, y se prepararán metodologías simples de verificación de la condición social, que posibiliten determinar los resultados de las acciones realizadas.

40. Para la gestión de los programas y los proyectos, es indispensable la aplicación de mecanismos tradicionales de seguimiento y control, tales como visitas periódicas, reuniones tripartitas e informes sobre la marcha de los trabajos.

41. El Marco de Cooperación será revisado anualmente, conjuntamente con la Dirección Regional del PNUD, a fin de determinar sus logros, su calidad y sus efectos. Asimismo, el Marco de Cooperación será evaluado al cabo de dos años y el Gobierno y el PNUD prepararán un informe consolidado. El informe reflejará los logros del programa y los proyectos, las metas establecidas, los indicadores de gestión y de política que puedan haber afectado positiva o negativamente su puesta en práctica y los aspectos financieros, incluyendo los de movilización de recursos.

42. Tanto la CORDIPLAN como la Oficina del Representante Residente deberán mantener información actualizada sobre el curso de las acciones previstas en el Marco de Cooperación, por lo que es indispensable mantener mecanismos de coordinación y consulta con los organismos responsables de la ejecución del programa y los proyectos.

#### C. Movilización de recursos

43. Se aspira, como meta de movilización de recursos, a incrementar la relación entre los recursos del PNUD y los recursos nacionales hasta una proporción de 1 a 20.

44. Para el logro de esta meta, será necesario disponer de una promoción coordinada de la cooperación que posibilite la integración de recursos financieros provenientes tanto del sistema de las Naciones Unidas, como de fuentes bilaterales y multilaterales que prestan asistencia técnica al país.



Anexo

PROPUESTA DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA VENEZUELA, 1997-1999

(En miles de dólares EE.UU.)

Fuente	Monto	Observaciones
RECURSOS BÁSICOS DEL PNUD		
Estimación de la CIP disponible	379	
Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.1)	606	Recursos asignados inmediatamente al país.
Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.2)	0 a 66,7% de la partida 1.1.1	Estos porcentajes se presentan sólo a los efectos de la planificación inicial. La asignación efectiva dependerá de que haya programas de calidad. Todo aumento de los porcentajes dependerá además de la disponibilidad de recursos.
Otros recursos	132	Fondos suplementarios (Add-on-funds)
Apoyo a la elaboración de políticas y programas y apoyo a los servicios técnicos (SPPD/STS)	53	
Subtotal	1 170 <sup>a</sup>	
RECURSOS NO BÁSICOS		
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos	34 000	
Fondos para el desarrollo sostenible	1 750	
	del cual:	
FMAM	250	
Protocolo de Montreal	1 500	
Participación de terceros en la financiación de los gastos		
Fondos, fondos fiduciarios y otros recursos		
OACI	30	
Subtotal	35 780	
TOTAL	36 950	

<sup>a</sup> Sin incluir los recursos de la partida 1.1.2, que se asignan por regiones para su posterior asignación a los países.

Abreviaturas: CIP = Cifra Indicativa de Planificación; FMAM = Fondo para el Medio Ambiente Mundial; OACI = Organización de Aviación Civil Internacional

DRPC Clearance\_\_\_\_\_

-----