



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

Distr.  
GENERAL

DP/CCF/EST/1  
28 de febrero de 1997  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

Período de sesiones anual de 1997  
Nueva York, 12 a 23 de mayo de 1997  
Tema 9 del programa provisional  
PNUD

PNUD: MARCOS DE COOPERACIÓN NACIONAL Y ASUNTOS CONEXOS  
PRIMER MARCO DE COOPERACIÓN PARA ESTONIA (1997-1999)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN . . . . .	1 - 2	2
I. SITUACIÓN DEL DESARROLLO CON LA PERSPECTIVA DE UN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE . . . . .	3 - 13	2
II. RESULTADOS Y ENSEÑANZAS DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR .	14 - 20	4
III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS . . . . .	21 - 30	5
A. Democracia y gobierno . . . . .	22 - 25	6
B. Mitigación de las consecuencias sociales de la transición . . . . .	26 - 30	6
IV. MODALIDADES DE GESTIÓN . . . . .	31 - 34	8
<u>Anexo.</u> Cuadro de objetivos de movilización de recursos para Estonia (1997-1999) . . . . .		9

## INTRODUCCIÓN

1. Estonia ingresó en las Naciones Unidas el 17 de septiembre de 1991, menos de un mes después de recuperar su independencia. Se abrió una oficina del PNUD en Tallin en mayo de 1993 y se nombró al primer Representante Residente y al primer Coordinador Residente de las Naciones Unidas. Las actividades del PNUD en Estonia se orientaron por un marco nacional a corto plazo, hasta que la Junta Ejecutiva aprobó el primer programa nacional en abril de 1995.

2. El primer marco de cooperación para Estonia, que abarca el período que va desde 1997 a 1999, es indicativo de las prioridades de desarrollo del Gobierno, sobre la base de la situación actual del país. Tiene en cuenta el mandato general del PNUD de impulsar un desarrollo humano sostenible, especialmente para mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la sociedad e insiste especialmente en mejorar las oportunidades de la mujer para que participe en el proceso de desarrollo de Estonia.

### I. SITUACIÓN DEL DESARROLLO CON LA PERSPECTIVA DE UN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

3. La transición económica de Estonia entrañaba el doble desafío de transformar una economía de planificación centralizada en una economía de mercado, simultáneamente con el ajuste a ciertos factores negativos externos de importancia, como el alza del precio de la energía y la pérdida de los mercados tradicionales de las repúblicas de la antigua Unión Soviética. Si bien al principio esto llevó a un descenso acusado de la producción, del empleo y del salario real y causó una disminución inmediata del nivel de vida, la producción real comenzó a recuperarse a finales de 1993 y en 1994 y 1995 se registraron tasas de crecimiento económico positivas.

4. Como consecuencia de la política del Gobierno en materia de distribución de los ingresos y asistencia social, que hace hincapié en una mayor eficacia y en la reducción de los desequilibrios macroeconómicos, el país ha logrado unos resultados notables en un período relativamente corto. La disminución de la tasa de inflación, actualmente estimada en un 25%, el aumento medio mensual de los salarios reales de un 40%, el aumento importante de las exportaciones hacia los mercados occidentales y una corriente cuantiosa de inversiones extranjeras directas han sido importantes para revertir la tendencia al crecimiento negativo que se produjo durante las etapas iniciales de la transición. Una moneda estable y totalmente convertible, el kroon, y una política fiscal extremadamente conservadora que, por ley, exige que el presupuesto del Estado no sea deficitario, también han contribuido a la confianza internacional en el futuro de Estonia.

5. No obstante, Estonia todavía se enfrenta a problemas importantes en sus esfuerzos por crear una situación justa e igualitaria para la realización personal de sus residentes, nacionales y no nacionales por igual. A continuación se resume la situación en Estonia en cuanto a los ámbitos prioritarios en que se ha centrado el PNUD para el desarrollo humano sostenible.

## Gobierno

6. Estonia inició el proceso de reestructurar la gestión del sector público inmediatamente después de recuperar su independencia. La labor principal ha consistido en volver a redactar la legislación básica. Aunque este proceso seguirá durante el futuro previsible, se puede decir que existe ya un marco legal básico. Fomentar la capacidad nacional, desarrollar los recursos humanos y crear una estructura de administración pública han sido igualmente objetivos importantes. La descentralización y delegación de la toma de decisiones a nivel de las autoridades locales sigue siendo una parte integrante del proceso. Para garantizar el funcionamiento eficaz de todas las estructuras de gobierno será necesario hacer una inversión cuantiosa en el fomento de la capacidad de los recursos humanos y en las tecnologías informáticas. Se tomarán medidas especiales para que las organizaciones civiles participen en los procesos de adopción de decisiones a los niveles nacional y local y para impulsar un mayor desarrollo democrático.

## Erradicación de la pobreza

7. El sistema de seguridad social ha desempeñado un papel muy importante en Estonia. Durante el tercer trimestre de 1995, las prestaciones monetarias representaron para el 10% más pobre de la población un 55% de sus ingresos. Oficialmente, el 10% de los habitantes se encuentra por debajo del umbral de pobreza. Sin embargo, según el informe nacional sobre desarrollo humano de 1996, la pobreza está mucho más extendida. Además, la desigualdad en la distribución de la riqueza, medida según el coeficiente de Gini, se ha convertido en un problema crítico. Con la ayuda del PNUD, el Gobierno hace frente a problemas de la pobreza y de los desequilibrios económicos mediante la preparación de un plan de acción nacional y la conciencia pública y la participación en el establecimiento de un buen entorno socioeconómico para todos los residentes en el país. Se han proyectado actividades conjuntas con el Banco Mundial, centradas en cuestiones de política.

## Empleo

8. El desempleo desenfrenado no ha sido un factor importante en la transición de Estonia. Los primeros desempleados en Estonia se registraron en 1991. Sin embargo, la tasa de desempleo sólo tiene en cuenta a los desempleados inscritos oficialmente, con lo que dejan de lado a muchas personas que no cumplen los criterios para inscribirse. Según datos proporcionados por la Junta de Mercado Nacional, la tasa de desempleo se estimaba en un 5% para 1995.

9. La tasa de desempleo varía considerablemente de una región a otra. Ello obedece en parte al derrumbe de las compañías estatales soviéticas. Además, las consecuencias y los resultados del proceso de privatización han sido diferentes en las distintas regiones. El Gobierno ha empezado a abordar estos problemas, pero se necesita un planteamiento más concreto. Es preciso establecer perspectivas y estrategias a largo plazo y cambiar ciertas actitudes. Es evidente que las fuerzas del mercado por sí solas no podrán garantizar una subsistencia sostenible para la población de Estonia. El Gobierno se propone elaborar una política laboral más agresiva para el futuro.

### Género

10. Es necesario crear mecanismos para tratar las cuestiones de interés para la mujer a nivel nacional. Aunque la conciencia de la opinión pública sobre el tema ha aumentado últimamente, no existe aún una política nacional. Además, es necesario que aumente el número de mujeres en los niveles de toma de decisiones.

11. Según datos aportados por el Departamento de Análisis de Problemas de Género de la Universidad de Tartu, que cuenta desde su creación con el apoyo del PNUD, en 1993 el 53,3% de la población eran mujeres, la tasa global de fecundidad era de 1,45 y la esperanza de vida de la mujer era de 73,8 años (en comparación con los 75 años de 1992). Según datos de 1994 del mismo Departamento, el 51% de la fuerza de trabajo eran mujeres, de las cuales un 5% ocupaban cargos directivos, un 45% eran especialistas y un 23% eran empleadas públicas (funcionarias y trabajadoras de servicios públicos). La elaboración del informe nacional de 1995, que se preparó con el apoyo del PNUD para presentarlo a la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, contó con la participación de investigadores y organizaciones de mujeres, y dio lugar a que se creara un grupo de funcionarios interesados y de representantes de organizaciones no gubernamentales para que abordara las cuestiones de interés para la mujer a un nivel más profundo.

### El medio ambiente y la sostenibilidad de los recursos naturales

12. En Estonia, una parte importante de la población todavía no ha adoptado de forma activa los principios de protección ambiental y de desarrollo humano sostenible, si bien unos cuantos grupos comprometidos se han interesado en este concepto. Sin embargo, en febrero de 1995, el Parlamento de Estonia aprobó la Ley sobre Desarrollo Sostenible, que destaca la necesidad de tener en cuenta los factores ambientales en la planificación espacial y en el desarrollo industrial. El PNUD apoya las medidas que sirven para dar forma al contenido de esta importante decisión.

13. Ahora que Estonia se enfrenta al obstáculo de volver a configurar su sistema socioeconómico, existe una oportunidad única de incorporar los principios de desarrollo sostenible a las bases de la nueva estructura como componente de todos los planes de desarrollo.

## II. RESULTADOS Y ENSEÑANZAS DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR

14. El primer programa nacional para Estonia abarcaba el período comprendido entre 1993 y 1996. Durante este período, el Gobierno y el PNUD llegaron a conocer los puntos fuertes y débiles de cada uno. Los demás donantes principales ya realizaban actividades en el país dos años antes, en 1991. Estos factores contribuyeron a que el PNUD adoptara un planteamiento especial cuando realizó sus primeras actividades en el país.

15. No obstante, el Gobierno reconoció que el sistema de las Naciones Unidas tenía claramente que participar en la labor que lleva a cabo Estonia para restablecer sus lazos con la comunidad internacional. Asimismo, se identificaron tres esferas amplias de cooperación, a saber, la reforma

administrativa y la gestión pública; las estrategias y la política económica y las consecuencias sociales de la transición.

16. Un completo examen del primer programa nacional ha confirmado que, a pesar de sus recursos limitados, el PNUD ha podido contribuir considerablemente a reforzar la capacidad de varias dependencias de gobierno. Estas actividades del PNUD han hecho posible que el Gobierno haga frente a muchos problemas críticos, y que impulse la economía y el desarrollo social y democrático del país.

17. Concretamente, el PNUD apoyó las medidas que había emprendido Estonia para regularizar la condición jurídica de muchos ciudadanos no estonios que residen en el país, al establecer un método transparente y eficaz para tramitar la solicitud de permiso de residencia. Para estos efectos se obtuvieron recursos considerables por concepto de participación en los gastos de los Gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza.

18. Además, el PNUD prestó apoyo a actividades destinadas a que la opinión pública fuera más consciente del concepto y de los principios del desarrollo humano sostenible, primordialmente mediante la publicación anual de un informe de desarrollo humano nacional, pero también mediante el apoyo directo a las organizaciones no gubernamentales y a los programas de género y de medios de subsistencia sostenibles.

19. Al decir de todos, la transición de Estonia durante los últimos cinco años ha transcurrido con éxito. Se ha reunido abundante experiencia y el Gobierno está dispuesto a considerar la posibilidad de ponerla a disposición de otros países que estén en las primeras etapas del proceso de transición. Estonia seguirá buscando la manera de prepararse para ejercer el papel de donante incipiente.

20. Como consecuencia de la experiencia que ha adquirido con el primer programa nacional, el Gobierno coincide con la conclusión a que llegó el PNUD de que sus actividades surtirían mayores efectos si se aplicara en forma más resuelta el método programático. Del mismo modo, cabe esperar que el concepto de programas nacionales, a diferencia del de proyectos nacionales, se convierta en instrumento para distribuir de forma más acertada los recursos nacionales y externos.

### III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS

21. Habida cuenta de las prioridades del Gobierno y de la capacidad del PNUD y de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que le apoyan, el Gobierno de Estonia considera que la ayuda del sistema de las Naciones Unidas es una dimensión importante de su labor en pro del desarrollo. Teniendo presente el importante apoyo externo que recibe Estonia de fuentes donantes bilaterales, de la Unión Europea y de las instituciones financieras internacionales, en virtud del primer marco de cooperación internacional el PNUD cooperará con el Gobierno en las esferas siguientes: a) democracia y gobierno y b) mitigación de las consecuencias sociales de la transición.

#### A. Democracia y gobierno

##### Apoyo al Programa de Integración Nacional

22. Un problema especialmente complejo para el país es la integración económica y social de muchos habitantes que no son estonios. Si bien varias misiones internacionales han confirmado que, desde el punto de vista de los derechos humanos, Estonia trata de manera totalmente aceptable a los no estonios, está claro que para lograr la democratización se necesitará la participación de todos sus residentes permanentes para configurar el futuro económico y social de la nación. El Gobierno opina que el PNUD y el sistema de las Naciones Unidas se encuentran en general en una posición ventajosa para ayudar al Gobierno a hacer frente a este problema apoyando la elaboración de una estrategia de integración nacional y proporcionando ayuda directa para ponerla en práctica.

##### Apoyo al fomento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil

23. El Gobierno de Estonia reconoce plenamente que sus ciudadanos desempeñarán un papel cada vez más importante en la tarea de configurar una sociedad democrática. Además, el Gobierno querría aprovechar las contribuciones que podrían hacer las organizaciones de la sociedad civil, especialmente para promover el desarrollo del sector social. Se prestará apoyo para la creación de una red nacional de organizaciones no gubernamentales. Además, se seguirá prestando atención a las cuestiones de la mujer en el desarrollo, por conducto del suministro de apoyo al Departamento de Análisis y Problemas de Género de la Universidad de Tartu.

##### Apoyo al registro de ciudadanos

24. El Gobierno ha pedido al PNUD que siga prestando apoyo a los organismos estatales centrales, como la Junta de Migración y Ciudadanía de Estonia y el Centro Informático Estatal para que se creen y entren en funcionamiento las bases de datos y los registros centrales necesarios conforme a las normas de la Unión Europea. El Gobierno de Finlandia ha expresado su interés en colaborar con el PNUD, especialmente para prestar apoyo a la Junta de Migración y Ciudadanía de Estonia. El Gobierno también ha pedido al PNUD que mantenga su apoyo para fomentar la capacidad en los planos municipal y de los concejos locales, mediante la preparación de "Programas 21" a nivel de las comunidades locales.

25. Además, el Gobierno ha decidido establecer un departamento de vigilancia y evaluación dependiente del Ministerio de Hacienda y espera que el PNUD aporte su experiencia para llevar a cabo esta nueva iniciativa.

#### B. Mitigación de las consecuencias sociales de la transición

26. El PNUD ha ayudado a que la opinión pública cobre más conciencia de las consecuencias sociales de la transición mediante la publicación anual del informe nacional de desarrollo humano. El informe ha sido acogido favorablemente por todos los sectores de la sociedad, y ha sentado las bases para el debate público. Asimismo, su uso está ampliamente extendido como material didáctico en las universidades y en otras instituciones de enseñanza

superior. Así, pues, se seguirá publicando el informe anualmente, con el apoyo financiero y el aporte sustantivo del PNUD.

#### Apoyo al Programa de Reforma Social Nacional

27. El Gobierno de Estonia ha creado un comité interministerial encargado de estudiar las principales recomendaciones que se han hecho en las diversas conferencias mundiales de las Naciones Unidas y de preparar propuestas sobre las medidas para llevarlas a la práctica. El PNUD prestará su apoyo a este proceso, especialmente para elaborar unas estrategias que combatan la pobreza y la exclusión social, lo que incluirá el apoyo directo al Programa de Reforma Social Nacional del Gobierno.

#### Apoyo a la tecnología informática en las escuelas

28. El PNUD ayudará al Gobierno a llevar a cabo una iniciativa importante, el Programa Nacional para la Informatización de la Educación en Estonia, que está destinado a equipar a todas las escuelas de Estonia con tecnología informática moderna y a conectarlas a Internet. Además, el Gobierno ha pedido al PNUD que siga apoyando la preparación de programas de estudio, incluidos la edición y la publicación de material didáctico sobre cuestiones de interés mundial y sobre conceptos de desarrollo humano.

#### Apoyo a la mujer en el desarrollo

29. El Gobierno reconoce ahora que hay que tener en cuenta las cuestiones de género a nivel nacional, contando con el apoyo del PNUD a la elaboración de un marco nacional para Estonia, sobre la base de las recomendaciones de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. El Gobierno ha decidido crear una oficina para la igualdad entre los sexos, dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales, que servirá de dependencia para la participación de la mujer en el desarrollo y complementará el Departamento de Análisis de Problemas de Género de la Universidad de Tartu y a la Unidad de Estudios de la Mujer del Instituto Pedagógico de Tallin. A través de estos centros, se ha pedido al PNUD que siga trabajando con varias organizaciones no gubernamentales en cuestiones de participación de la mujer en el desarrollo.

#### Apoyo a una estrategia de desarrollo sostenible

30. En febrero de 1995, el Parlamento de Estonia aprobó la Ley sobre Desarrollo Sostenible, según la cual se ha de crear una comisión nacional sobre desarrollo sostenible. Esta comisión aconsejará al Gobierno sobre los grandes programas de inversión pública, para velar por que tengan en cuenta los aspectos ambiental y económico. Dentro de este marco, el Gobierno ha expresado un gran interés en formular una respuesta nacional al Programa 21 del Báltico, promulgado en la Cumbre de los Primeros Ministros del Báltico que se celebró en Visby (Suecia), en mayo de 1996. El PNUD, con fondos complementarios del programa Capacidad 21, desempeñará un papel crucial en la tarea de poner en funcionamiento la Comisión Nacional sobre Desarrollo Sostenible y ayudar a elaborar un Programa 21 para Estonia.

#### IV. MODALIDADES DE GESTIÓN

##### Ejecución y puesta en práctica

31. La ejecución por el Gobierno continuará siendo la modalidad preferida para los proyectos y programas que reciben el apoyo del PNUD en Estonia. Cuando sea necesario, se recabará el apoyo de organismos especializados de las Naciones Unidas.

32. Se usará el enfoque programático para aumentar la cooperación del PNUD y del sistema de las Naciones Unidas. Se considerará prioritario ayudar al Gobierno a formular y aplicar los programas nacionales. Estos programas servirán de marco conceptual primordial para proyectar la ayuda del PNUD, para movilizar recursos nacionales y externos, para coordinar el apoyo de los donantes y para poner en marcha, vigilar y evaluar los proyectos.

##### Vigilancia, examen y presentación de informes

33. Se revisarán los proyectos a fin de cerciorarse de que las metas y los objetivos sean claros y estén orientados hacia la obtención de resultados. Se prepararán informes sobre la marcha de los trabajos y exámenes bi o tripartitos de cada proyecto, según las normas del PNUD, y, cuando sea necesario, se harán evaluaciones oficiales de las consecuencias de los proyectos. Con el fin de facilitar la vigilancia y la evaluación de los efectos, se identificarán para cada proyecto los datos de referencia y los indicadores de éxito.

##### Movilización de recursos

34. Habida cuenta de los limitados recursos básicos de que dispone el PNUD, se prestará especial atención a la tarea de movilizar recursos complementarios en apoyo de las iniciativas del Gobierno y del PNUD en el país. Además, se tratará en particular de alentar a los donantes para que aumenten sus contribuciones al Fondo Fiduciario del Báltico y aporten recursos por concepto de participación de terceros en la financiación de los gastos, con el fin de que complementen el apoyo del PNUD a programas nacionales seleccionados, como el programa para la integración de la población no estonia.

Anexo

CUADRO DE OBJETIVOS DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA ESTONIA (1997-1999)

(En miles de dólares EE.UU.)

Fuente	Monto	Observaciones
<b>RECURSOS BÁSICOS DEL PNUD</b>		
Estimación de la CIP disponible	—	
Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.1)	95	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	Esos 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	660	De conformidad con el párrafo 19 de la decisión 95/23.
Apoyo a la elaboración de políticas y programas y apoyo a los servicios técnicos <sup>a</sup>	105	
Subtotal	860 <sup>b</sup>	
<b>FONDOS COMPLEMENTARIOS DEL PNUD</b>		
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos	—	
Fondos para el desarrollo sostenible	150	Capacidad 21
Participación de terceros en la financiación de los gastos	1 500	
Fondos, fondos fiduciarios y otros recursos	1 150	
	de los cuales:	
Fondo Fiduciario del Báltico	1 000	
Fondo fiduciario para la mitigación de la pobreza	150	
Subtotal	2 800	
Total	3 660 <sup>b</sup>	

<sup>a</sup> Los objetivos provisionales se establecen como porcentaje fijo de los posibles recursos para la partida, incluidos "otros recursos" para Europa y la Comunidad de Estados Independientes. La cantidad que aparece es mayor que estos objetivos debido a la necesidad de este tipo de apoyo y a otros factores propios del país.

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

CIP = Cifra indicativa de planificación.

-----