



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

Distr.
GENERAL

DP/CCF/SEN/1
2 de julio de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCÉS

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

PNUD: MARCOS DE COOPERACIÓN NACIONAL Y ASUNTOS CONEXOS
PRIMER MARCO DE COOPERACIÓN CON EL SENEGAL (1997-2001)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 4	2
I. SITUACIÓN DEL DESARROLLO DEL PAÍS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	5 - 14	2
II. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR	15 - 16	4
III. ESTRATEGIAS PROPUESTAS Y ESFERAS TEMÁTICAS	17 - 31	4
A. Programa nacional de lucha contra la pobreza	24 - 26	5
B. Apoyo al programa de gestión pública	27 - 31	6
IV. MODALIDADES DE GESTIÓN DEL PROGRAMA	32 - 40	7
<u>Anexo.</u> CUADRO DE PROPUESTA DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA EL SENEGAL (1997-2001)		9

INTRODUCCIÓN

1. De conformidad con las directivas relativas a los nuevos arreglos de programación aprobadas por el Consejo de Administración del PNUD (decisiones 95/22 y 95/23), el Gobierno del Senegal ha preparado el presente marco de cooperación con el PNUD para el período 1997-2001.
2. En este marco de cooperación con el país, el Gobierno senegalés recuerda sus prioridades e indica la naturaleza y el alcance de la asistencia que se espera recibir del PNUD.
3. Este marco de cooperación representa la culminación del proceso de elaboración del sexto programa de cooperación entre el PNUD y el Senegal, que comenzó con el examen a mediados del quinto ciclo de programación, efectuado en diciembre de 1995. Por consiguiente, este documento ha sido preparado sobre la base de las conclusiones de dicho examen, así como de las orientaciones estratégicas aprobadas por el Gobierno senegalés, que figuran en los siguientes documentos de planificación: la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible, 1995-2000, presentada al Grupo Consultivo en su tercera reunión; el Noveno Plan de Desarrollo Económico y Social (1996-2001) y la Nota sobre la estrategia para el país.
4. Teniendo en cuenta el nuevo mandato del PNUD y sus propios objetivos estratégicos de desarrollo, el Gobierno solicitará la asistencia del PNUD en materia de lucha contra la pobreza y buena gestión pública.

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

5. El Senegal es un país del Sahel ubicado en el extremo occidental del continente africano. Posee una superficie de 196.722 km², con una población que se estima en 8.346.996 habitantes.

Rendimiento económico

6. En los decenios de 1970 y 1980, el rendimiento de la economía senegalesa ha sido débil y ha sido exacerbado por tendencias pesadas como el fuerte crecimiento demográfico (2,7% anual), la persistencia de la sequía, el aumento de la deuda externa, que se estima, como promedio, en un 71% del PIB durante el período 1988-1995, y el estancamiento o la reducción de la tasa de inversiones.
7. A partir de 1994, la devaluación del franco CFA, junto con la puesta en práctica de importantes reformas estructurales, han contribuido a la restauración de la situación económica: la tasa de aumento del PIB, que en 1993 había sido negativa, pasó a ser positiva a partir de 1994 y para los años 1995 y 1996 se ha estimado en 4,8% y 5,2%, respectivamente; además, el déficit presupuestario ha sido reducido desde el 8% del PIB en 1981 hasta el 3,2% en 1995 y el 2% en 1996.
8. Esos acontecimientos positivos en la esfera macroeconómica son, no obstante, todavía muy recientes como para reflejarse en un real progreso en lo concerniente al desarrollo humano. Parece evidente que, para consolidar los

adelantos logrados en los últimos años y promover un desarrollo sostenible, el Senegal necesita reforzar la capacidad nacional y consolidar la buena administración pública, involucrando más a las poblaciones en la adopción de decisiones y la gestión de la economía.

Desarrollo humano

9. Según la encuesta sobre prioridades realizada en 1992, alrededor de un 33% de los hogares viven por debajo del límite de pobreza, definido como el gasto necesario para poder ingerir 2.400 calorías por día y por persona en el hogar. Es así como un 29% de los niños padecen de retraso en el crecimiento debido a la malnutrición; además, la tasa de mortalidad de lactantes se estima en 81 por cada 1.000 nacidos vivos y la mortalidad derivada de la maternidad, en 510 por cada 100.000 nacidos vivos. Hay, en promedio, un centro de salud por cada 155.000 habitantes y un médico por cada 13.500 habitantes. El analfabetismo afecta a aproximadamente el 67% de los adultos y el 77% de las mujeres; el acceso al empleo, según lo indicado por una tasa de desempleo urbano estimada en 24%, sigue siendo precario.

10. La casi totalidad de los indicadores están por debajo de las normas internacionales. No obstante, frente a esta situación, el Gobierno senegalés se ha fijado varios objetivos de desarrollo humano a alcanzar antes del año 2001 y cuenta con la asistencia del PNUD y otros organismos de cooperación bilateral y multilateral para alcanzar dichos objetivos. En particular, la actualización antes de fines de 1997 de los indicadores sociales, mediante la elaboración de un informe nacional sobre el desarrollo humano, posibilitará establecer mejor los objetivos y la cooperación prevista en esta esfera. La primera versión de dicho informe será preparada con la asistencia del PNUD en el último trimestre de 1997.

Desarrollo sostenible

11. El Senegal tropieza con importantes problemas medioambientales, debido a diferentes factores, entre ellos la deforestación que cada año se cobra un 0,7% de la superficie de las zonas arboladas; el aumento de la fragilidad de los suelos debido a un proceso permanente de erosión; la reducción del rendimiento y del espacio agrícola, que es de 3% a 5% cada año; y la reducción del potencial biológico. Se están elaborando documentos de estrategia y planes de acción, en el marco de la lucha contra la desertificación, para lograr una mejor protección y preservación del medio ambiente.

Gestión pública

12. Para alcanzar los objetivos de desarrollo y hacer frente a los nuevos desafíos es preciso mejorar la gestión pública. Se trata, en particular, de mejorar el ámbito institucional e introducir reformas tendientes a aumentar la eficacia de la función pública, reforzar la capacidad de gestión de la economía y aplicar eficazmente medidas de descentralización. En especial, se trata de replantear el papel del Estado, intensificar la participación de los demás protagonistas (sector privado, entidades de la sociedad civil y comunidades locales), y asignarles mayores responsabilidades.

Objetivos estratégicos de desarrollo y esferas de cooperación con el PNUD

13. Teniendo en cuenta los problemas con que se ha tropezado, el Gobierno ha adoptado los siguientes objetivos estratégicos de desarrollo:

- a) Mantener un crecimiento fuerte y sostenido de la economía;
- b) Satisfacer las necesidades humanas básicas, en un contexto de profundización de la democracia y consolidación de la paz;
- c) Salvaguardar el patrimonio natural;
- d) Tener en cuenta las exigencias de las futuras generaciones.

14. Estos objetivos estratégicos cubren perfectamente las esferas de concentración establecidas en el marco del sexto ciclo de cooperación entre el PNUD y el Gobierno senegalés, cuando se efectuó el examen de mediados de período del quinto programa, y en reuniones posteriores. La concordancia entre los objetivos de desarrollo del Senegal y los pertinentes al nuevo mandato del PNUD mueven al Gobierno a solicitar que la asistencia del PNUD abarque las dos esferas de acción siguientes:

- a) Apoyo al programa nacional de lucha contra la pobreza;
- b) Apoyo al programa nacional de buena gestión pública.

II. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR

15. La asistencia del PNUD al Senegal durante el quinto ciclo abarcó actividades en las siguientes esferas: medio ambiente y ordenamiento de los recursos naturales, promoción del sector privado, gestión de la economía y mejora de las condiciones de vida. Además de los recursos asignados de conformidad con la cifra indicativa de planificación (19.844.000 dólares), otros fondos administrados por el PNUD, con un monto total de 25.101.000 dólares, han contribuido a la financiación del programa.

16. En lo concerniente al mejoramiento de las condiciones de vida, se han obtenido resultados positivos en materia de lucha contra el SIDA, promoción económica de los grupos femeninos y abastecimiento de agua potable y saneamiento en las zonas rurales. Además de esas acciones directas, el apoyo del PNUD a la formulación de estrategias, planes y programas, en especial en lo que respecta al medio ambiente, la gestión de la economía, la lucha contra la pobreza y la promoción de la mujer, también han tenido efectos positivos. Finalmente, el apoyo al sector privado ha posibilitado en particular suscitar el interés de las empresas privadas nacionales y crear las condiciones propicias a las inversiones en sectores dinámicos.

III. ESTRATEGIAS PROPUESTAS Y ESFERAS TEMÁTICAS

17. Los alentadores resultados obtenidos por el Senegal a consecuencia de las reformas macroeconómicas introducidas a comienzos del decenio de 1990 no siempre

han ido acompañados de un desarrollo humano sostenible. Esa comprobación ha motivado que el Gobierno definiera una estrategia coherente y realista en lo relativo a su cooperación con el PNUD.

18. Esa estrategia, que ya había sido indicada en la Nota sobre la estrategia para el país, formulada con la asistencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, hace hincapié en los siguientes aspectos: a) reforzar los marcos macroeconómico e institucional; b) modificar las tendencias demográficas desfavorables y valorizar los recursos humanos; c) preservar el medio ambiente y mejorar las condiciones de vida; d) reducir el desequilibrio regional, en especial mediante el establecimiento de infraestructuras básicas; y e) reforzar la capacidad del sistema de producción.

19. De manera similar, la asistencia del PNUD, a la vez que ha de lograr un efecto mensurable sobre el bienestar de las poblaciones beneficiarias y reforzar la capacidad de la estructura nacional para mejorar la gestión pública, desempeñará un papel catalítico y de coordinación con miras a maximizar las contribuciones de los demás donantes.

20. La asistencia que se espera del PNUD, en el marco de la realización de esta estrategia, será organizada más concretamente en torno a la concertación y la colocación en condiciones operacionales del desarrollo humano sostenible.

21. La asistencia del PNUD a la concertación consistirá en apoyar iniciativas sectoriales encaminadas a definir o mejorar políticas o estrategias en materia de desarrollo humano sostenible. En virtud de esa asistencia, también se contribuirá a la reflexión y los debates sectoriales sobre temas relativos al desarrollo humano sostenible.

22. En lo concerniente a la colocación del desarrollo humano sostenible en condiciones operacionales, el PNUD seguirá apoyando al Gobierno senegalés en la lucha contra la pobreza y la promoción de la buena administración pública.

23. Para cada uno de los programas individualizados, la asistencia del PNUD tendrá las características indicadas a continuación:

A. Programa nacional de lucha contra la pobreza

24. El objetivo a mediano plazo del programa nacional de lucha contra la pobreza es reducir la tasa de pobreza, por los siguientes medios:

a) El aumento del ingreso de la población mediante una política de promoción voluntaria de la microempresa y las actividades generadoras de ingresos;

b) Una mejor cobertura de las necesidades básicas de las poblaciones;

c) Una mejor vigilancia de las condiciones de vida de los hogares y un refuerzo de la capacidad de los protagonistas en las comunidades de base.

25. El apoyo del PNUD al programa nacional de lucha contra la pobreza incluirá acciones en las regiones de Tambacounda y Diourbel y en la periferia de Dakar que, según la encuesta sobre prioridades (1992) y el documento de presentación

del programa nacional de lucha contra la pobreza, figuran entre las zonas más pobres del país.

26. Para maximizar los efectos de la asistencia del PNUD, ésta hará hincapié en tres esferas esenciales:

a) Creación de empleos y generación de ingresos para los grupos más pobres: se ha previsto determinar los sectores dinámicos en los que se va a actuar y definir las acciones a realizar, así como las circunstancias a promover para crear empleos y generar ingresos en zonas periurbanas y rurales; la asistencia del PNUD se basará en un enfoque local y tendrá además por objetivo aprovechar racionalmente el potencial natural y humano de los departamentos escogidos, preservando al mismo tiempo el medio ambiente;

b) Mejorar la cobertura social de los grupos más vulnerables de la población: se hará hincapié en mejorar la calidad de las infraestructuras y los servicios básicos de salud, abastecimiento de agua potable y educación básica;

c) Reforzar la capacidad nacional de lucha contra la pobreza: para combatir la pobreza será necesario realizar acciones en diversos planos; en particular, será necesario establecer un marco de concertación local y una colaboración sostenida entre las estructuras descentralizadas (comunidades locales, comunidades aldeanas, organizaciones no gubernamentales); el PNUD contribuirá a establecer un marco institucional flexible que posibilite aprovechar de la mejor manera las diversas experiencias y conocimientos en los planos local, regional y nacional.

B. Apoyo al programa de gestión pública

27. En lo tocante a la gestión pública, en los próximos años el Senegal debe tratar de mejorar la eficacia de la administración oficial, reforzar la capacidad de gestión económica y llevar a la práctica la descentralización. El PNUD apoyará al Gobierno en esas tres esferas concretas y contribuirá a movilizar recursos y coordinar la asistencia externa para la realización de programas en dichas esferas concretas.

28. La necesidad de un desempeño más eficaz de la administración pública es una preocupación cada vez mayor de las entidades del sector privado y de la sociedad civil. La asistencia prevista debería contribuir a la formulación de un programa de reforma de la función pública para cuya puesta en práctica es preciso que el PNUD, junto con el Banco Mundial, ayude a movilizar recursos internos y externos.

29. Después de haber realizado, con el apoyo del PNUD, un diagnóstico de la situación de los instrumentos de política económica, el Gobierno ha determinado qué funciones de gestión económica considera imprescindibles. Al respecto, el PNUD, en asociación con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) apoyará las siguientes acciones: a) refuerzo de la capacidad de los ministerios técnicos en materia de individualización, evaluación y gestión de programas y proyectos; b) racionalización del marco institucional de programación de las inversiones públicas en el Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación; c) mejora de la gestión y la coordinación de la asistencia; y

d) preparación y organización de consultas sectoriales con los copartícipes en el desarrollo del Senegal.

30. Si bien se han logrado adelantos en cuanto a que el Estado se desvincule de los circuitos de producción y armonice el marco jurídico en que actúan las empresas, el Senegal tropieza con problemas sustanciales en materia de descentralización. Deberá facilitarse la transferencia de responsabilidades desde la administración central hacia las comunidades locales mediante el desarrollo de la capacidad de estas últimas, tanto en lo concerniente a la formulación de programas de desarrollo y la búsqueda de financiación para éstos como a su ejecución, vigilancia y evaluación. Asimismo, las comunidades locales deberán desarrollar su capacidad de negociación y concertación, tanto con el Estado como con los aliados externos y las organizaciones no gubernamentales.

31. El PNUD, junto con otros donantes, podría ayudar al Senegal a poner en práctica la descentralización, facilitando la formulación de planes y programas de desarrollo regionales y locales, así como su ejecución, vigilancia y evaluación. Se escogerán para prestarles asistencia comunidades descentralizadas en las tres regiones prioritarias: Tambacounda, Diourbel y la periferia de Dakar. Al hacerlo, el PNUD aprovechará los adelantos del Plan de Ordenamiento Territorial preparado por el Gobierno senegalés durante el quinto ciclo de programación, con el apoyo del PNUD.

IV. MODALIDADES DE GESTIÓN DEL PROGRAMA

32. De conformidad con las conclusiones del examen realizado a mediados del quinto ciclo, la cooperación entre el Senegal y el PNUD hará hincapié ahora en el enfoque programático y la ejecución nacional, y los reforzará.

El enfoque programático

33. Con miras a reforzar la aplicación del enfoque programático, el programa de cooperación del PNUD con el Senegal hará hincapié en la formulación o el perfeccionamiento de estrategias, la elaboración de programas nacionales y su vigilancia y evaluación, en las esferas de acción escogidas: lucha contra la pobreza y buena gestión pública.

34. Para llevar a la práctica la asistencia prevista en lo concerniente a la lucha contra la pobreza, se superarán las dificultades experimentadas durante el quinto ciclo en cuanto a la aplicación del enfoque programático, dado que el Gobierno ha adoptado una estrategia nacional y, en especial, un plan de lucha contra la pobreza elaborado con el apoyo del PNUD. En la otra esfera del programa, relativa a la buena gestión pública, en un primer momento el PNUD apoyará al Gobierno en la formulación de la estrategia nacional sobre la que se basará el programa.

Ejecución nacional

35. En el examen del programa realizado a mediados del quinto ciclo se llegó a la conclusión de que las dificultades con que se había tropezado en la aplicación de la modalidad de ejecución nacional se debían esencialmente a que la parte nacional no dominaba los procedimientos. Esas dificultades se

superarán reforzando estructuras nacionales bien establecidas y asignándoles responsabilidades. Los procedimientos ya se han descrito claramente en un manual de procedimiento que se difundirá ampliamente y con respecto al cual se impartirán seminarios de capacitación.

36. Además, el programa del PNUD, al mismo tiempo que recurrirá a los especialistas disponibles en instituciones y organismos no gubernamentales (universidad, sector privado, organizaciones no gubernamentales), intensificará las acciones para que los nacionales se apropien de diferentes actividades y las incorporen, de modo que puedan reproducirse y tengan sustentabilidad.

37. Dado que la lucha contra la pobreza requiere acciones en el plano de las comunidades de base, se ha previsto reforzar la ejecución nacional mediante la utilización de servicios de voluntarios nacionales y el refuerzo de los intercambios Sur-Sur en virtud de la modalidad de cooperación técnica entre países en desarrollo. Asimismo, se aprovechará la capacidad de los organismos de las Naciones Unidas a fin de reforzar el proceso de generalización de la ejecución nacional.

Vigilancia y evaluación

38. Para la vigilancia y la evaluación del programa de cooperación, se recurrirá a diversos mecanismos, en particular los siguientes:

a) Cada dos meses, se reunirá un comité mixto del PNUD y del Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación para considerar el grado de adelanto de los diferentes programas;

b) Se efectuarán exámenes técnicos anuales para verificar la buena ejecución técnica de los programas;

c) Se realizará un examen de mitad de período del programa de cooperación del PNUD con el Senegal, a fin de examinar todos los aspectos de su ejecución. Las recomendaciones de ese examen posibilitarán la adopción de medidas correctivas, a medida que se vaya ejecutando el programa.

Mobilización y asignación de recursos

39. Como ya se indicó, en la esfera del desarrollo humano sostenible, el Gobierno espera que el PNUD desempeñe funciones catalíticas y de apoyo a la coordinación de la asistencia externa. Para ello, el Senegal propone una estrategia doble: por una parte, recurrir a la movilización eficaz de los recursos internos del PNUD (objetivos de la asignación de recursos con cargo a los fondos básicos, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), Oficina de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (UNSO), Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), Red África 2000) y, por otra parte, movilizar recursos complementarios aportados por otros aliados para el desarrollo.

40. Los recursos básicos del PNUD asignados a este programa ascienden a 12,55 millones de dólares (incluido el importe arrastrado del quinto ciclo). Los demás recursos administrados por el PNUD y que estarán disponibles durante el sexto ciclo ascienden actualmente a 5.683.000 dólares.

Anexo

CUADRO DE PROPUESTA DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA EL SENEGAL (1997-2001)
(en miles de dólares EE.UU.)

FUENTE	MONTO	OBSERVACIONES
RECURSOS BÁSICOS DEL PNUD		
Estimación de la CIP disponible	75	
Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los fondos básicos (partida 1.1.1)	11.847	Recursos asignados inmediatamente al país.
Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los fondos 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.
Apoyo a la elaboración de políticas y programas y apoyo a los servicios técnicos	628	
Total parcial	12.550 ^a	
RECURSOS NO BÁSICOS		
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos		
Fondos para el desarrollo sostenible FMAM	3.900	
Participación de terceros en la financiación de los gastos		
Fondos administrados por el PNUD, fondos fiduciarios y otros fondos FNUDC UNSO Fondo de Lucha contra la Pobreza	5.233 del cual: 3.553 1.530 150	
Total parcial	5.683	
TOTAL GENERAL	18.233 ^a	

^a Sin incluir los recursos de la partida 1.1.2 que se asignan por regiones para su posterior asignación a los países.

Siglas: CIP = cifra indicativa de planificación; FMAM = Fondo para el Medio Ambiente Mundial; FNUDC = Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización; UNSO = Oficina de Lucha contra la Desertificación y la Sequía.
