NACIONES UNIDAS

DP

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

Distr.
GENERAL

DP/CCF/TON/1
8 de junio de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

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 PARA TONGA (1997-2001)

ÍNDICE

	Párrafos	Página
INTRODUCCIÓN	1	2
I. SITUACIÓN DEL DESARROLLO DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	2 - 13	2
II. RESULTADOS Y ENSEÑANZAS DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR	14 - 15	5
III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS	16 - 21	6
A. Medios de vida sostenibles	20	7
B. Gestión de los asuntos públicos	21	7
IV. MODALIDADES DE GESTIÓN	22 - 26	8
Anexo: Cuadro de objetivos de movilización de recursos para Tonga (1997-2001)		9

INTRODUCCIÓN

1. El marco de cooperación quinquenal para Tonga (1997-2001) es el resultado de un proceso continuado de consultas entre el Gobierno y el PNUD. Como primer paso para determinar el alcance y la naturaleza de la colaboración entre el PNUD y Tonga durante el período abarcado por el primer marco de cooperación, el PNUD preparó una Nota de asesoramiento para el programa nacional y un breve documento expositivo para el programa subregional. En estos documentos se resumieron los marcos mundial, regional y nacional para la programación del PNUD. La Nota de asesoramiento del PNUD proporcionó al Gobierno las opiniones del Programa sobre la mejor forma en que se podría prestar apoyo a las actividades de desarrollo de Tonga. En mayo de 1997 se celebraron entre el Gobierno y el PNUD consultas oficiales basadas en la Nota de asesoramiento del PNUD, tras lo cual se elaboró el presente marco de cooperación.

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

Prioridades y objetivos del desarrollo

2. El Gobierno expresa de la siguiente manera su visión a largo plazo para el desarrollo óptimo de Tonga: Para el año 2025, Tonga logrará una estructura socioeconómica óptima. Es decir, la sociedad de Tonga tendrá las siguientes características deseadas: a) una alta calidad de vida para toda la población; b) un alto nivel de vida en todo el país; c) el respeto de las elecciones que hagan las generaciones presentes y futuras; d) una cultura adaptable y de valores altos; e) la realización de los individuos; f) estabilidad política; y g) un entorno económico y social estable.

3. Se tiene el propósito de que los objetivos del Plan de Desarrollo 7 (DP7) para el período 1998-2001 sean centrados y realizables. A fin de asegurar la contribución del Estado al desarrollo y la visión nacionales, los siguientes objetivos generales orientarán la dirección del país durante el DP7:a) empresas estatales eficientes, bien estructuradas y coordinadas; b) un entorno racional y favorable para el desarrollo y una mayor participación del sector privado en la actividad económica; c) un sector gubernamental eficiente y bien estructurado, dotado de cualidades de buen gobierno y responsabilidad; d) una infraestructura física bien mantenida; e) la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo; f) una fuerza de trabajo bien educada y calificada, y una población saludable; g) una tasa de delincuencia baja y la seguridad nacional garantizada; y h) un entorno macroeconómico estable. Se dará prioridad a los dos primeros objetivos.

Desafío y problemas actuales

4. Tonga está compuesta de aproximadamente 170 pequeñas islas situadas en al Pacífico central. La población de Tonga ha permanecido estable por debajo de 100.000 habitantes durante los últimos dos decenios debido a una emigración sustancial. Los indicadores sociales reflejan la alta tasa de inversiones en recursos humanos y la gran contribución que aportan las remesas y la asistencia externas a la economía nacional.

5. La producción agrícola domina la economía del país, cuyas exportaciones son las más altas de todas las pequeñas islas del Pacífico. La calabaza representa más de la mitad de las exportaciones de Tonga en valor. Otros productos agrícolas, el pescado y los productos manufacturados aportan el resto. Últimamente, el sector manufacturero ha entrado en una recesión; las exportaciones de este sector en 1993 fueron las más bajas desde mediados del decenio de 1980 y el empleo ha declinado. El turismo aporta una contribución pequeña pero creciente a la economía.

Los indicadores económicos y del desarrollo humano de Tonga

Indicadores sociales		Indicadores económicos	
Población	97 000	PIB por habitante (1993)	800 dólares EE.UU.
Densidad de población media	149/km²	Asistencia como porcentaje del PIB (1994)	>15%
Tasa de crecimiento de la población	0,8%	Porcentaje de crecimiento real del PIB (1995)	+1,8
Tasa de nacimientos	2,0%	Porcentaje de empleados en el sector oficial	24
Mortalidad infantil	12,2/1000	Porcentaje de mujeres en el sector oficial	37
Tasa de alfabetismo de adulto	99%	Gastos como porcentaje del producto nacional bruto en:	
		Educación	7,2
Media de años en la escuela	7,1	Salud	3,8
Expectativa de vida al nacimiento	68 años	Servicios públicos	26,5

Fuente: Departamento Central de Planificación, Reino de Tonga.

PIB = producto interno bruto.

6. El índice de desarrollo humano de Tonga de 0,723 la coloca en el grupo medio alto de los países insulares del Pacífico. Los ciudadanos de Tonga disfrutan de estabilidad política y fuertes lazos comunitarios y culturales. La economía de remesas del exterior de Tonga ha contribuido a crear niveles de vida relativamente elevados. Estos ingresos externos se canalizan en gran parte hacia los gastos para servicios sociales, consumo nacional e infraestructura. La emigración también ha contribuido a reducir el desempleo. El desafío que enfrenta Tonga, sin embargo, es desarrollar y retener a una fuerza de trabajo calificada.

7. Los indicadores sociales y económicos indican que Tonga no tiene ningún problema de pobreza en términos de acceso a alimentos nutritivos, salud, agua segura y sanidad, alfabetismo, educación e ingresos. Ahora bien, hay algunos problemas sociales que están apareciendo y que comprenden:

a) Educación: Son motivo de preocupación las posibilidades de empleo de los que abandonan la escuela a los niveles primario y secundario, y también los planes de estudio inadecuados de las escuelas primarias y secundarias;

b) Salud: Son motivo de preocupación la desnutrición y la sobrenutrición de los niños, la creciente demanda de atención médica especializada y la necesidad de mantener un alto nivel de atención sanitaria preventiva y primaria;

c) Desarrollo urbano: La aparición de asentamientos ilegales en Nuki'alofa y la población creciente de Tongatapu parecen indicar la existencia de problemas relacionados con el desplazamiento hacia los centros urbanos; y

d) Bienestar social: Hay pruebas de efectos sociales cada vez más perturbadores de la emigración sobre la vida familiar, con una tasa de divorcios en aumento y un incremento en el número de hogares encabezados por mujeres.

8. Otros factores que pueden contribuir a aumentar el número de grupos desaventajados o vulnerables comprenden la importancia crítica que tienen las remesas desde el exterior (tanto en efectivo como en especie) como fuente de ingresos familiares, y el impacto consiguiente que tendría una disminución de esta corriente sobre la calidad de la vida; el crecimiento lento de la creación de empleo; y la disponibilidad limitada de tierra.

9. Empleo. En 1994, los sectores de la agricultura, la silvicultura y las pesquerías aportaban aproximadamente el 40% del empleo total; el sector de los servicios comunitarios, sociales y personales aportaba el 26%; y la manufactura aportaba el 22%. Aproximadamente el 66% de la población empleada vivía en Tongatapu. El desempleo se estimaba en el 12%, correspondiendo la tasa más alta al grupo de 15 a 24 años de edad. El sector formal abarcaba un 24% de la fuerza de trabajo potencial. Este porcentaje ha ido en aumento, registrándose una tasa de crecimiento anual en el empleo asalariado oficial de aproximadamente un 2%. Aunque el nivel de empleo parece alto, hay que tener en cuenta que todos los años entran al mercado de trabajo unos 2.000 egresados de las escuelas. Se prevé que las oportunidades de empleo en la administración pública se reducirán debido al proceso de reforma en marcha, de lo que se desprende la necesidad de crear más empleo en el sector privado. Entre los obstáculos a la creación de esas oportunidades en las zonas urbanas y rurales figuran: el papel preponderante del sector público; el tamaño pequeño del sector privado; una base de exportaciones muy pequeña; un sistema de educación que debe ser ajustado a las necesidades de empleo del país; regiones y zonas rurales con servicios deficientes; y la pérdida de aptitudes debido a la sustancial emigración.

10. Género. Todos los observadores han constatado la situación relativamente privilegiada de las mujeres en la sociedad de Tonga. Ahora bien, esto no se ha materializado en una representación a los niveles más altos del Gobierno; en Tonga todavía no hay ninguna mujer en el gabinete de ministros. Las mujeres participan extensamente en la economía monetaria, particularmente en la producción de vainilla y calabaza como fuerza de trabajo asalariada, y en las actividades menores y hogareñas de generación de ingresos, como las artesanías. El mejor acceso al mercado está aumentando los incentivos para una mayor participación. Hay numerosas organizaciones y grupos informales de mujeres activos en los sectores de la educación, la planificación de la familia, el

cuidado del hogar y las actividades comerciales. Todas estas actividades tienen un impacto positivo en el nivel de vida.

11. El Gobierno está decidido a mejorar la situación de la mujer mediante la elaboración de una política nacional para las mujeres, el establecimiento de un Centro de Desarrollo para la Mujer que coordine las actividades en favor de éstas, la creación de un comité nacional de asuntos de la mujer, y el apoyo a las organizaciones no gubernamentales.

12. Medio ambiente. El medio ambiente y la base de recursos naturales de Tonga son la principal riqueza nacional. Si bien se están planteando algunos problemas ambientales en ciertas zonas, se está prestando atención al aprovechamiento sostenible de estos recursos y a los efectos ambientales de las actividades de desarrollo. Algunos de los problemas planteados por la mayor urbanización, las pautas cambiantes de los cultivos agrícolas, el mayor uso de plaguicidas y la explotación de los recursos terrestres y marinos tienen que ver con la gestión del uso de la tierra, el abastecimiento de agua, los desechos sólidos y tóxicos, la ordenación de las costas, la conservación de la diversidad biológica y la silvicultura. Tonga puede aprovechar los recursos no básicos disponibles en virtud de programas regionales de ordenación del medio ambiente, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Capacidad 21 y la Iniciativa de Estrategias para la Pobreza.

13. Gestión de los asuntos públicos. El Gobierno está decidido a mejorar la gestión del sector público y estimular las inversiones tanto extranjeras como nacionales. Reconoce que el gran tamaño del sector público perjudica al desarrollo del sector privado. Se ha iniciado la reforma del sector público para reducir el costo del gobierno, disminuir la carga fiscal sobre el sector privado y aumentar las oportunidades para este último. Se ha creado un subcomité de ministros que está supervisando el proceso de reforma con asistencia bilateral de Australia y Nueva Zelandia. También hay en marcha actividades para reducir la brecha de desarrollo entre los grupos de islas, coordinar la asistencia y aumentar las vinculaciones entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales.

II. RESULTADOS Y ENSEÑANZAS DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR

14. En virtud del quinto programa nacional para Tonga, que abarcó el período 1991-1996, el PNUD colaboró con ese país en las esferas de la agricultura, la manufactura y la planificación del turismo; la promoción de las exportaciones y el desarrollo de pequeñas empresas; la planificación del desarrollo; y la capacitación de la mano de obra. Esta última actividad comprendió asistencia al Centro de Capacitación para el Desarrollo de Comunidades Pequeñas, los servicios de personal médico del programa de Voluntarios de las Naciones Unidas y la capacitación especializada para nacionales de Tonga; también abarcó asistencia técnica en las esferas de las telecomunicaciones, las leyes laborales, el apoyo al sector energético y la hidrografía. Aunque el Gobierno consideró que esta asistencia técnica abordaba necesidades urgentes, el impacto sobre la creación de capacidad, que es el objetivo principal del programa no llegó a ser óptimo. Casi todos los proyectos fueron objeto de ejecución nacional y se realizaron como intervenciones independientes, sin participación en los gastos. El examen de mitad de período del quinto programa nacional, realizado en noviembre

de 1993, puso de relieve que eran pocas las actividades que apoyaban directamente el desarrollo humano sostenible; se recomendó que se tomaran medidas para que el programa fuera más sensible a este objetivo. También fue motivo de preocupación el hecho de que el programa nacional tenía una amplitud ambiciosa y una complementariedad insuficiente con el programa nacional.

15. La asistencia del programa subregional para Tonga incluía el mejoramiento de la educación primaria por conducto del Programa "Educación básica y técnicas de vida"; el desarrollo de sistemas de cuarentena ambientalmente aceptables en virtud del proyecto regional de la mosca de la fruta; apoyo a la preparación del presupuesto nacional para 1994-1995, la privatización de instituciones públicas, la legislación financiera y otras esferas de la administración financiera en virtud del proyecto de reforma de la gestión económica y del sector pública; y apoyo a las organizaciones no gubernamentales por conducto del Programa de Asociados para el Desarrollo, incluidas pequeñas subvenciones para iniciativas de autoayuda basadas en la comunidad, programas de concienciación sobre el VIH/SIDA y actividades generadoras de ingresos. El Programa de Desarrollo Humano Equitativo y Sostenible también prestó apoyo técnico al plan de crédito para la juventud del Congreso Nacional para la Juventud de Tonga.

III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS

16. Teniendo en cuenta la visión del Gobierno de Tonga para el desarrollo del país en el próximo siglo y los objetivos del DP7 esbozados más arriba, así como el hincapié que hace el PNUD en el desarrollo humano sostenible, el marco de cooperación apuntará a mantener el alto estándar de vida y mejorar la capacidad nacional para elaborar, administrar y aplicar políticas y programas que apoyen los esfuerzos del Gobierno de creación de oportunidades de empleo y medios de vida sostenibles.

17. La estrategia tendrá en cuenta las recomendaciones del examen de mitad de período del quinto programa nacional, que puso de relieve la necesidad de prestar más atención al desarrollo humano sostenible. Para alcanzar esta meta, será necesario proporcionar incentivos a las inversiones para generar oportunidades de empleo de alta productividad, seguridad social y movilización del ahorro interno, y una mayor igualdad de género. Esto debe ir acompañado de mejores vínculos entre el sistema de educación y el mercado de trabajo.

18. La igualdad de género y la sostenibilidad del medio ambiente se integrarán en todas las actividades y el diseño de programas. El PNUD, en colaboración con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, aplicará el 25% de los recursos de sus programas básicos a las actividades de proyecto que beneficien tanto a hombres como a mujeres, como esfuerzo especial para asegurar la igualdad de género en todos los programas de desarrollo. Estas actividades formarán parte de todos los programas del primer marco de cooperación.

19. El Gobierno de Tonga se encuentra en las primeras etapas de la aplicación del DP7. El PNUD prestará asistencia técnica a corto plazo al Departamento de Planificación para que siga elaborando los planes sectoriales de los ministerios clave y coordine las actividades de los donantes en estos sectores. El Gobierno utilizará, siempre que sea posible, la modalidad de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD). Entre los indicadores del impacto figurarán:

a) datos de referencia para vigilar la aplicación del DP7 y de los planes sectoriales; y b) una división más clara del trabajo entre los donantes y mejores niveles de coordinación tanto de los componentes del DP7 con financiación externa como de los componentes financiados con cargo al presupuesto de desarrollo.

A. Medios de vida sostenibles

20. Aumento del ahorro interno y seguridad financiera para los trabajadores y sus familias en el momento de la jubilación o en caso de muerte. El Gobierno de Tonga está preparando la creación de un plan de contribuciones para una caja de pensiones de los empleados del Gobierno, como fase de transición hacia el establecimiento de una caja de pensiones nacional. Se considera que ésta es una forma viable de movilizar el ahorro interno, utilizar las remesas del exterior y elevar el nivel de las inversiones productivas en la economía, atendiendo al mismo tiempo la importante función social de proporcionar seguridad financiera en caso de muerte o en el momento de la jubilación para los trabajadores y sus familias. Esta iniciativa apuntará a dirigir la capacidad contributiva de la economía nacional y las comunidades migrantes de Tonga, elaborar la legislación necesaria, desarrollar la comercialización de la Caja de Pensiones en el extranjero y establecer capacidades operacionales y de gestión. Se procurará especialmente aprovechar al máximo los beneficios sociales del plan asegurando la participación de todos los sectores de la fuerza de trabajo de Tonga y garantizando la igualdad de género. Entre los indicadores del impacto figuran: a) la comprensión y la aceptación de los beneficios del plan por el Gobierno y por la población; b) el establecimiento del marco jurídico y la legislación pertinente, que aseguren la participación más plena posible y la equidad en los términos y las condiciones de los beneficios; y c) la existencia de mecanismos de gestión y operacionales acordados.

B. Gestión de los asuntos públicos

21. Mejoramiento de la eficiencia del mercado laboral. El PNUD prestará apoyo para mejorar la información sobre la dinámica del mercado laboral, aumentado la capacidad local para generar y analizar información sobre la fuerza de trabajo, y para integrar esta información en la capacidad general de planificación del Gobierno. También se prestará asistencia en la utilización de esta información con dos fines: a) informar a los que ingresan al mercado de trabajo de las oportunidades profesionales o de capacitación disponibles; y b) informar a la comunidad de negocios sobre las aptitudes disponibles. Los indicadores del impacto serán: a) mejor información sobre el empleo y la fuerza de trabajo para facilitar la planificación; b) mejor coordinación entre los organismos gubernamentales pertinentes, las instituciones de capacitación y el sector privado en la generación, distribución y utilización de esta información; y c) el mejoramiento general de la correspondencia entre las oportunidades de empleo y las aptitudes de la fuerza de trabajo.

IV. MODALIDADES DE GESTIÓN

Gestión del marco de cooperación

22. El Gobierno y el PNUD administrarán conjuntamente el marco de cooperación, incluida la preparación de las actividades derivadas del presente documento, la evaluación de los distintos proyectos, la vigilancia y el examen de la ejecución, y la evaluación de los resultados.

23. El Gobierno de Tonga ha indicado que está dispuesto a utilizar la modalidad de ejecución nacional para todos los futuros programas del PNUD. Se hará todo lo posible por utilizar a los voluntarios de las Naciones Unidas, la CTPD y el Programa de Transferencia de Conocimientos por Intermedio de Profesionales Expatriados (TOKTEN). Otra modalidad apropiada es la participación de las organizaciones no gubernamentales en la aplicación y ejecución de proyectos que tengan que ver especialmente con la participación de la comunidad y la creación de capacidad.

Vínculos con los programas subregionales

24. Las esferas temáticas del primer marco de cooperación están en consonancia con el tema básico del sexto programa subregional del Pacífico: la creación de empleo y los medios de vida sostenibles. Esta complementariedad facilitará la movilización de recursos adicionales para intervenciones de proyecto específicas y fortalecerá el impacto general del programa nacional.

Movilización de recursos

25. El Gobierno trabajará con el PNUD para movilizar recursos destinados a esferas de programa prioritarias determinadas en este marco de cooperación. A tal fin, el Gobierno y el PNUD tratarán de obtener la participación de otros donantes en la financiación de las actividades, y fomentarán la participación bilateral y multilateral en los gastos para mejorar la ejecución del programa. Para ello, se procurará concertar acuerdos de participación en los gastos con otros donantes a fin de aumentar la ejecución de programas. El Gobierno también participará en la financiación de los gastos de las actividades.

Vigilancia y examen

26. El PNUD hará más hincapié en la evaluación del impacto y la ejecución de los programas. Se desarrollarán indicadores cualitativos y cuantitativos para establecer marcos de referencia a tal fin. El programa será vigilado conjuntamente por el Gobierno y el PNUD mediante consultas y visitas de vigilancia que realizará el personal del PNUD por lo menos una vez cada trimestre. A mediados de 1999 se realizará un examen trienal del marco de cooperación.

Anexo

CUADRO DE OBJETIVOS DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA TONGA (1997-2001)
(en miles de dólares EE.UU.)

FUENTE	MONTO	OBSERVACIONES
RECURSOS BÁSICOS DEL PNUD		
Estimación del saldo transferido de la CIP	15	
Objetivo de la consignación con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.1)	443	Recursos asignados al país de manera inmediata.
Objetivo de la consignación con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.2)	0 a 66,7% de la partida 1.1.1	Estos porcentajes se proporcionan únicamente para los fines de la planificación inicial. La consignación efectiva dependerá de la disponibilidad de programas de calidad. Todo aumento del porcentaje estará sujeto también a la disponibilidad de recursos.
AEPP/AST	80	
Total parcial	538[a]	
RECURSOS NO BÁSICOS DEL PNUD		
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos	145	
Fondos para el desarrollo sostenible	-	
Participación de terceros en la financiación de los gastos	443	
Fondos, fondos fiduciarios y otras fondos	-	
Total parcial	588	
TOTAL GENERAL	1.126[a]	

[a] No incluye el objetivo de la consignación con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.2), que se asigna a nivel regional para su aplicación ulterior en los países.

Siglas: CIP = cifra indicativa de planificación; AEPP = apoyo para la elaboración de políticas y programas; AST = apoyo para los servicios técnicos.