



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

Distr.
GENERAL

DP/CCF/CHI/1
11 de agosto 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

PNUD: MARCOS DE COOPERACIÓN NACIONAL Y ASUNTOS CONEXOS

PRIMER MARCO DE COOPERACIÓN CON CHILE (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 - 5	2
II. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR	6 - 8	3
III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS	9 - 13	3
A. Gestión pública	14 - 18	5
B. Programa social	19 - 30	6
C. medio ambiente	31 - 33	7
IV. MODALIDADES DE GESTIÓN	34 - 39	8
<u>Anexo.</u> Cuadro de objetivos de movilización de recursos para Chile (1997-1999)		10

INTRODUCCIÓN

1. Este documento ha sido elaborado conjuntamente por la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en consulta con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y con la colaboración de la oficina del Representante Residente del PNUD en Chile.

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

2. En el Informe sobre Desarrollo Humano 1997, se indica que en la clasificación de los países del mundo según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), Chile ocupa el 30° lugar. Esto es resultado de un proceso de fortalecimiento de la capacidad institucional y económica, de la organización social y de la acción colectiva. De acuerdo a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1996, entre 1987 y 1996 el porcentaje de pobres se redujo desde un 45,1% hasta un 23,2%, pues pasó de 5,5 millones a 3,3 millones de personas. Entre esos mismos años, la población indigente disminuyó de 17,4% a 5,8%.

3. A partir de 1990, el Estado ha privilegiado un papel regulador y conductor de la economía; ha tenido un papel activo en la integración económica del país en alianzas comerciales regionales y ha suscrito acuerdos bilaterales de libre comercio. Sin embargo, aún hay importantes aspectos vulnerables que atentan contra la sostenibilidad de su desarrollo: a) la alta concentración en la distribución del ingreso; a fines de 1996, el 20% de los hogares más ricos tenía un 57% de los ingresos autónomos, mientras que el 20% más pobre percibía sólo un 3,9%. Si bien el dinamismo del crecimiento ha contribuido a la reducción de los índices de pobreza, esto se está logrando a un ritmo que es aún lento frente a las necesidades de fortalecimiento de la democracia, eliminación de los focos de exclusión y conservación de la paz social; b) existe una falta de equidad en cuanto a la situación de desarrollo humano de la mujer: en la clasificación según el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) Chile desciende 15 lugares con respecto al lugar ocupado en la clasificación según el IDH; c) la economía chilena aún requiere una transformación productiva que sirva de base para el logro de una competitividad a partir de las comunidades de base y de la gente, apoyada en la incorporación de tecnología, el trabajo calificado, el uso renovable de los recursos naturales y una nueva dinámica exportadora. El deterioro del medio ambiente y la explotación racional de los recursos son cuestiones que se debaten constantemente a todos los niveles de la sociedad, dadas sus repercusiones directas sobre la pobreza y el modelo económico adoptado.

4. Como seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el Presidente dispuso la creación del Comité Interministerial Social y del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza; que asesorará a la Presidencia. Este último tendrá entre sus funciones asesorarlo en complementar los esfuerzos del Gobierno con los del resto de la sociedad. Además, el Gobierno ha hecho hincapié en la inversión social y el fomento del desarrollo productivo, incorporando criterios tales como la integralidad de la acción, la coordinación intersectorial y con el sector privado y la participación de los propios afectados o beneficiarios.

5. En el informe del PNUD Desarrollo Humano en Chile 1996 se indica que la distribución del desarrollo humano en el territorio del país es asimétrica y dicho desequilibrio refuerza y agudiza las inequidades sociales y se reproduce aún más intensamente en la competitividad regional. Esta situación podría distorsionar aún más los logros en materia de desarrollo humano, si no fuera por la acción correctiva impulsada por el Estado mediante el gasto social.

II. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR

6. Es importante destacar que el quinto programa de cooperación técnica concentró su acción sobre la descentralización impulsando un Programa de Apoyo a los 13 Gobiernos Regionales (PADERE), lo cual posibilitó conocer las necesidades y los aspectos fuertes regionales y las limitaciones jurídicas y operacionales que impone el poder político central a las decisiones adoptadas en el plano regional.

7. Las lecciones aprendidas durante el quinto ciclo posibilitan que el conjunto de variables asociadas a la competitividad incidan significativamente sobre la superación de la pobreza extrema persistente en el país. Por ello, en el nuevo programa se deberá intensificar el apoyo a esta modalidad de trabajo, modificando y adaptando los proyecto del PADERE a las realidades a medida que éstas vayan surgiendo. Igualmente, se considera que el trabajo a niveles más locales en las comunas (representadas por sus Municipalidades), reportará los mayores beneficios, en vista de que la competitividad tiene una importante connotación geográfica y es una condición necesaria para lograr el desarrollo humano.

8. Durante el quinto programa, se utilizó la modalidad de ejecución nacional en casi todos los proyectos. Tal como se había indicado en el documento de examen de mitad de período del programa nacional de Chile, de diciembre de 1995, se aprovechó la experiencia e infraestructura del PNUD para liberar a los funcionarios homólogos nacionales de obstáculos burocráticos y controles del sector público, lo cual posibilitó mejorar notablemente la ejecución de los programas de gobierno.

III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS

9. Chile avanza hacia su plena integración en la economía mundial. Esta integración y la transición a la escala internacional excede absolutamente el problema económico. La posibilidad de competir con éxito en los mercados mundiales dependerá, en gran medida, de la capacidad sistemática del país para integrar los papeles del Estado con los de los empresarios, así como de la capacidad, preparación y creatividad de la fuerza laboral. Esto representa una gran oportunidad para la cooperación externa multilateral, en vista de su experiencia, su neutralidad, y su ámbito de acción.

10. La principal contribución que el PNUD puede hacer a Chile, dado el nivel de los índices macroeconómicos actuales del país, es ayudar al perfeccionamiento, fortalecimiento y modernización de la capacidad endógena para lograr el desarrollo pleno y la concreción de las metas en cuanto a la erradicación de la

pobreza en el menor plazo posible, respetando las directrices estratégicas programáticas del PNUD. En este sentido, los programas estarán insertos en esferas programáticas complementarias, cada una de las cuales abarca diversos temas, que tienen en común factores medioambientales y de género.

11. El PNUD puede realizar una significativa contribución al éxito de los programas nacionales de desarrollo, coadyuvando bajo una modalidad de financiamiento compartido, en los siguientes programas y proyectos de grandes efectos que constituyen la esencia del programa de gobierno para el período 1997-2000:

a) Superación de la pobreza. El principal factor al respecto es el mejoramiento de las condiciones de producción y productividad, en especial al trabajador independiente. Lo que ha ocurrido en los últimos años ha sido la "etapa de superación fácil de la pobreza", ya que los aumentos en los ingresos fueron efectos derivados del desarrollo económico del país y la disminución de las cesantías;

b) Educación. La educación es el mejor medio de superar intergeneracionalmente la distribución del ingreso. Es necesario señalar que actualmente, la educación está más diferenciada que la propia distribución de los ingresos económicos;

c) Programas sociales. Los programas sociales existentes están dotados de financiamiento de diversas fuentes; sin embargo, éstos necesitan de una conceptualización más profunda, de estructuras gerenciales de gestión modernas y desburocratizadas, así como de una focalización en permanente evaluación de sus enfoques;

d) Integración social y ciudadanía. Una sociedad integrada con equidad requiere de una mayor gradación en los niveles sociales, de modo que en los estratos pobres, las personas tengan perspectivas de movilidad. Se requiere, por tanto, la constitución de espacios públicos integrados, donde puedan encontrarse y participar los más diversos sectores de la sociedad;

e) Fomento de la capacidad a escala municipal. Uno de los instrumentos institucionales públicos más importantes para la aplicación de políticas sociales son los municipios; sin embargo, de los 344 municipios existentes, actualmente muchos carecen de la plena capacidad profesional, técnica y administrativa necesaria para ser instrumentos descentralizados de la política social;

f) Protección del medio ambiente. Las condiciones ambientales influyen mucho en la calidad de vida de la población, ya que su deterioro atenta contra el bienestar y salud de la gente; pero también atenta contra la producción y productividad de la economía y contra la imagen que el país proyecta hacia el mundo. En este sentido, es necesario hacer funcionar eficientemente los instrumentos de gestión medioambiental.

12. Como una nueva modalidad en la estructuración de la cooperación entre el PNUD y el Gobierno de Chile, el Gobierno hará una contribución directa por un monto de 4 millones de dólares aproximadamente. Además, con recursos extrapresupuestarios de otros fondos que administra el PNUD y el financiamiento

compartido que aporten diversas contrapartes nacionales que intervendrán en proyectos concretos, el importe ascenderá a alrededor de 66,7 millones de dólares para el trienio 1997-1999.

13. El Gobierno ha determinado que la cooperación del PNUD con Chile durante el período 1997-1999 se ha de concentrar básicamente en tres esferas, dentro de las cuales se realizarán proyectos para fortalecer las acciones del Gobierno en ámbitos clave, donde se estima que la capacidad del PNUD es insustituible.

A. Gestión pública

14. Plan de Acción de Gobierno 1997-2000. La cooperación del PNUD reforzará la capacidad del Gobierno para la formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo del país, así como para la anticipación de sus posibles efectos sociales, políticos, culturales, medioambientales y económicos.

15. Modernización de la gestión pública y readecuación del Estado. Es necesario aplicar políticas de recursos humanos, mejorar la calidad de la atención al usuario, aumentar el acceso a los servicios mediante el establecimiento de dependencias que ofrezcan información y orientación clara y expedita al público, así como de mecanismos de reclamación sencillos, efectivos y ampliamente difundidos. La cooperación del PNUD en este programa se centrará en los siguientes proyectos: a) informatización de los mecanismos de coordinación entre los diferentes actores públicos; b) modernización de la gestión de planificación y la política de recursos humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores; c) consolidación de la Empresa Portuaria de Chile para modernizar su estructura y adecuar su gestión a los desafíos que entrañan los procesos de integración con las economías de los países colindantes; d) desarrollo de la infraestructura de aeronavegación civil a fin de optimizar la capacidad nacional en materia de seguridad de la navegación aérea y lograr altos estándares en las reglamentaciones, normas y procedimientos relativos al sistema de aviación civil.

16. Existe consenso acerca de que para el crecimiento del país es necesario un desarrollo equilibrado territorialmente y se considera necesario profundizar la descentralización mediante una nueva etapa del programa PADERE, que ampliará las actividades iniciadas durante el quinto programa de cooperación, habida cuenta del Índice de Desarrollo Humano de Chile desagregado por región y de la necesidad de mejorar el nivel de vida. Al respecto, se apoyará a los gobiernos regionales en la consecución de la meta definida por el Gobierno nacional de incrementar la proporción de inversiones facultativas de las regiones, desde un 26,6% en 1996 hasta un 42% en 2000.

17. Se tiene asimismo la intención de seguir apoyando la gestión de los gobiernos locales iniciada en la 8ª Región del Bío-Bío, a fin de fortalecer la capacidad operativa de las municipalidades para coadyuvar en la entrega de productos y servicios altamente prioritarios para los gobiernos locales. Se espera que al finalizar el trienio se habrá incorporado un 30% de las Municipalidades del país al plan de Asociación Regional. En el marco de esta iniciativa y con financiamiento del UNIFEM, se apoyará la potenciación del papel de las mujeres de esa Región que actúan en política (concejales), para:

oficializar una organización regional de concejales; establecer oficinas de la mujer en los municipios; crear espacios de reflexión sobre cuestiones de género; capacitarlas para asumir mejor su papel de liderazgo; preparar una propuesta colectiva para la Asamblea Nacional de Concejales de la Asociación Chilena de Municipalidades; promover el empleo, atendiendo en particular a la mujer campesina jefa de hogar; y enfrentar a violencia intrafamiliar.

18. Los efectos esperados al finalizar la cooperación del PNUD en materia de gestión pública, serán una mayor eficiencia en la aplicación de las políticas públicas actualizadas y reorientadas y a las que se han asignado prioridades en el Plan de Acción 1997-2000, apoyando así la gestión global del Gobierno. Se habrán formulado planes específicos para cada sector y se habrá logrado un seguimiento eficiente de dicho Plan, especialmente en las esferas más delicadas: descentralización, salud, medio ambiente y educación haciendo hincapié en una efectiva coordinación programática de la gestión gubernamental.

B. Programa social

19. Informe sobre Desarrollo Humano. En 1997, el informe tratará de la seguridad humana y del adelanto hacia una mejor calidad de vida a partir de los efectos que las recientes transformaciones económicas y sociales de Chile han tenido para la seguridad en la vida cotidiana de las personas. Una parte del documento se referirá a cuestiones de género y analizará la incertidumbre desde el punto de vista de la mujer. Este estudio se realizará con el apoyo de los organismos del sistema de las Naciones Unidas presentes en Chile. Se prevé continuar la elaboración de estos informes anualmente en los próximos años, definiendo para cada uno un tema central.

20. Apoyo a grupos vulnerables. La acción del PNUD se orientará, por una parte, a apoyar el diseño y la puesta en marcha de un Centro Modelo de Capacitación y Desarrollo del Adulto Mayor, y por otra parte, a apoyar a las personas discapacitadas. Asimismo, continuará, con fondos aportados por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el apoyo al tema de género y salud reproductiva, especialmente prevención del embarazo de adolescentes, así como prevención del VIH/SIDA en ese grupo, para dar cumplimiento al Programa de Acción de El Cairo y la Plataforma de Acción y Beijing.

21. Apoyo al Consejo Nacional para el Combate contra la Pobreza. Con la cooperación del PNUD, se intentará estructurar redes de instituciones privadas que se coordinen e interactúen en programas comunes con el Gobierno, definan los principales problemas y propongan soluciones en lo relativo a niños discapacitados y/o en situación irregular, mujeres jefas de hogar, alcoholismo y drogadicción.

22. Apoyo a la gestión del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Esta organización para la superación de la pobreza ha contado con apoyo del PNUD para la ejecución de los diferentes programas que realiza el Fondo. Continúa la asistencia del PNUD para optimizar la misión del Fondo.

23. Apoyo a la gestión del Consejo Nacional de Control de Estupefacientes (CONACE). Se apoyará la puesta en marcha del Fondo del CONACE para otorgar, por concurso, asistencia a instituciones públicas y privadas, universidades y

organizaciones no gubernamentales que realizan diagnósticos locales del consumo y acciones de prevención, tratamiento y rehabilitación de toxicómanos.

24. Programa de cultura. La cooperación del PNUD ayudará a definir un programa de modernización cultural que abarque: afianzamiento de la identidad cultural chilena, definición de políticas, iniciativas legislativas y orientación programática.

25. Protección del consumidor. La cooperación del PNUD se efectuará por conducto del Ministerio de Economía, donde se espera definir un nuevo enfoque institucional de las relaciones entre el consumidor, el producto y el Estado.

26. Gestión urbana. La reutilización de grandes predios fiscales que, por efecto de la transformación económica y tecnológica de los procesos de producción y distribución, han quedado desafectados o subutilizados, abre una buena oportunidad para las ciudades. Es importante que en el período del marco de cooperación continúe la asistencia del PNUD al Programa de Gestión Urbana por conducto del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

27. Infraestructura y mejoramiento de los servicios de salud. Mediante el Plan de Fortalecimiento del Sector Salud, el Gobierno trata de mejorar la situación de salud y calidad de vida de toda la población, en particular de la más necesitada. El apoyo del PNUD se orientará a mejorar la disponibilidad de servicios, aumentando la cantidad y calidad de la infraestructura material, de equipamiento clínico y de laboratorio para ofrecer una oportuna y eficaz cobertura a las necesidades de salud de la población.

28. Renovación y modernización de la infraestructura universitaria. El programa tiene el propósito de incrementar cualitativa y cuantitativamente la investigación científica institucional, consolidando sus grupos de investigación establecidos y dotándolos de la infraestructura material básica.

29. Apoyo al Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). El PNUD fomentará la capacidad operativa del INDAP para enfrentar situaciones de emergencia agropecuaria y contribuirá a perfeccionar las opciones productivas y tecnológicas de la agricultura familiar campesina, facilitando su transformación y plena incorporación al desarrollo socioeconómico del país.

30. Los efectos esperados en el sector social consistirán en lograr una mayor equidad, transformando la política social en un instrumento de desarrollo y modernizando el diseño y la gestión de la acción pública social, mediante la coordinación interinstitucional, la descentralización y el mayor centramiento de las acciones. Para mejorar la capacitación y la capacidad de empresa de los grupos destinatarios de las acciones, se facilitará el acceso de la gente a las oportunidades que genera el desarrollo del país. La acción del Estado dará prioridad a las mujeres, los niños, los jóvenes, los adultos mayores y los discapacitados.

C. Medio ambiente

31. La temática del medio ambiente será abordada con proyectos financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Se continuará con los

proyectos: "Reducción de gases productores de efectos invernadero" y "Capacitación de Chile para cumplir sus compromisos con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático". En la categoría de proyectos de mediana escala, se elaborarán propuestas sobre protección de la diversidad biológica.

32. Por otra parte, el Gobierno ve con interés la continuación del Programa de Pequeños Subsidios (PPS) del FMAM, el cual ha apoyado alrededor de 30 proyectos de organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base comunitaria y grupos de la comunidad, en su mayoría orientados a la protección de la diversidad biológica y el cambio climático a nivel local.

33. Los principales efectos previstos de la acción del PNUD en la esfera medioambiental serán: por una parte, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la protección y recuperación de la diversidad; y por otra parte, el fortalecimiento institucional gubernamental y no gubernamental en lo concerniente al ordenamiento del medio ambiente.

IV. MODALIDADES DE GESTIÓN

34. Ejecución y realización. Tomando en consideración los resultados obtenidos durante el quinto programa, el Gobierno estima conveniente continuar con la modalidad de ejecución nacional, en la cual la oficina local del PNUD desempeña un papel importante en las operaciones, así como en la compatibilización de los principios y normas de gestión propios del Gobierno con los de las Naciones Unidas. Se continuará utilizando para ejecutar los proyectos a las propias organizaciones gubernamentales, para fortalecerlas y ampliar su esfera de competencia. Para el desarrollo de temas concretos se recurre con frecuencia a organizaciones no gubernamentales, con el fin de ampliar y enriquecer los enfoques, así como para realizar análisis e intercambios de ideas. Asimismo, el Comité de Evaluación de Proyectos del FMAM cuenta con la activa participación de organizaciones no gubernamentales.

35. El Acuerdo entre el Gobierno de Chile y el PNUD, firmado el 12 de junio de 1995, contempla la cofinanciación de los proyectos; el Gobierno también podrá realizar aportes financieros al Programa.

36. Considerando la elevada prioridad asignada en la política exterior del país a la cooperación internacional, se estima indispensable que el PNUD continúe apoyando las acciones del Gobierno por conducto de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), para ampliar el temario y las modalidades de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD).

37. Vigilancia y examen. Durante el período del primer marco de cooperación se deberán intensificar las visitas de seguimiento, las evaluaciones periódicas y las reuniones tripartitas entre los funcionarios de las reparticiones públicas pertinentes, el PNUD y los responsables de cada proyecto, en vista de los excelentes resultados que estos procedimientos arrojaron en el pasado, para ajustar la ejecución y vigilar el cumplimiento de los objetivos.

38. Movilización de recursos y estrategia y objetivo. Vistos los limitados recursos básicos del PNUD asignados al país, el Gobierno aprobó una

cofinanciación directa por un importe similar al aportado por el PNUD de estos aportes, para el cual se llegó a un acuerdo sobre su utilización en esferas programáticas de alta prioridad para el Gobierno en lo concerniente a la toma de decisiones y la formulación de políticas y programas. Sin perjuicio de lo anterior, se arbitrarán medidas para que las sumas asignadas al Programa, sean complementadas en cada caso por las instituciones beneficiarias y/o los participantes en los proyectos.

39. Por este motivo y para imprimir impulso en las esferas ya mencionadas y en otras, se ha iniciado una intensa movilización de recursos adicionales por un importe de aproximadamente 61,9 millones de dólares, lo que posibilitará realizar las diversas tareas necesarias para maximizar los efectos de las acciones del PNUD durante el período del primer marco de cooperación.

Anexo

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

(En miles de dólares EE.UU.)

Fuente	Monto	Observaciones
RECURSOS BÁSICOS DEL PNUD		
Estimación de la CIP disponible	(17)	
Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los fondos básicos (partida 1.1.1)	1 516	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.
Otros recursos	100	Gestión del desarrollo y gestión pública
Apoyo a la elaboración de políticas y programas y apoyo a los servicios técnicos	133	
Total parcial	1 732 ^a	
RECURSOS NO BÁSICOS		
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos	61 900	
Fondos para el desarrollo sostenible	3 000	
	del cual:	
FMAM	3 000	
Participación de terceros en la financiación de los gastos	-	
Fondos, fondos fiduciarios y otras fuentes	111	
	del cual:	
VNU	111	
Total parcial	65 011	
TOTAL	66 743 ^a	

^a 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;
FMAM = Fondo para el Medio Ambiente Mundial;
VNU = Voluntarios de las Naciones Unidas.