



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

Distr.
GENERAL

DP/CCF/ELS/1
31 de julio 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 EL SALVADOR (1997-1999)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 2	2
I. SITUACIÓN DE DESARROLLO DEL PAÍS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE . . .	3 - 16	2
II. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR	17 - 25	4
III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS	26 - 41	5
IV. MODALIDADES DE GESTIÓN	42 - 51	7
<u>Anexo.</u> Cuadro de objetivos de movilización de recursos para El Salvador (1997-1999)		10

INTRODUCCIÓN

1. El primer marco de cooperación del PNUD con El Salvador para 1997-1999 coincide con la etapa de transición que atraviesa el país. Durante esta etapa se está tratando de consolidar el proceso de paz, ampliar los programas de erradicación de la pobreza, avanzar en la modernización del Estado e incorporar al país en los procesos de mundialización e integración regional y mundial.

2. El marco de cooperación toma en consideración la situación y las perspectivas sociales y económicas del país; las políticas y los programas propuestos; las necesidades de cooperación para alcanzar las metas de desarrollo; y las normas establecidas por la Junta Ejecutiva del PNUD.

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

3. La firma de los Acuerdos de Paz (1992) puso fin al enfrentamiento interno y contribuyó a la definición de soluciones a los problemas de exclusión que originaron el conflicto. Los Acuerdos de Paz crearon una plataforma para consolidar la gobernabilidad democrática.

4. El país enfrenta el reto de consolidar la gobernabilidad democrática, integrarse al proceso de mundialización, desarrollar una economía estable, superar la pobreza de gran parte de su población y proteger el medio ambiente. En 1989 comenzaron a aplicarse medidas de reforma para lograr una economía de mercado y lograr altas tasas de crecimiento. El actual Gobierno profundizó esas medidas y adoptó otras para responder al proceso de mundialización, mejorar la gestión pública y erradicar la pobreza.

5. El Gobierno de El Salvador definió un modelo de desarrollo centrado en el ser humano. El Plan de Gobierno 1994-1999 fija como objetivos nacionales consolidar el ámbito político y democrático; facilitar el pleno desarrollo humano; lograr la autonomía económica e incorporar al país a las cadenas de producción mundial; y fomentar el espíritu de reconciliación.

6. El país avanzó en materia de gobernabilidad democrática para consolidar la paz y modernizar el Estado. Para proteger los derechos humanos y la seguridad ciudadana se crearon instituciones, se introdujeron reformas electorales y judiciales y se inició la modernización de varias instituciones. Para la consolidación del proceso de paz es preciso lograr la sostenibilidad de las nuevas instituciones y poner en práctica varias reformas.

7. Durante el período 1990-1996 la economía se recuperó con una tasa de crecimiento anual del 5,5%, se redujeron la inflación y el déficit fiscal y aumentaron las recaudaciones. El déficit comercial continúa siendo elevado, el ahorro interno aún es bajo, y prevalece un alto consumo sufragado con recursos externos provenientes de las remesas familiares.

8. Los niveles de desarrollo humano aumentaron, aunque no al mismo ritmo que la economía. El Gobierno adoptó como política mejorar la cobertura y la calidad de los servicios. La aplicación de la política de desarrollo local ampliará la participación de la sociedad e impulsará la descentralización con la ayuda del

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). El nuevo Plan Agropecuario tiene el objetivo de subsanar la crisis que experimenta la agricultura.

9. Varios factores continúan afectando la gobernabilidad democrática, entre ellos: la inseguridad ciudadana; la fragilidad del sistema de protección de los derechos humanos; un sistema electoral en evolución; y una administración pública cuya eficiencia se ha puesto en tela de juicio. El país se encuentra en una etapa de consolidación del proceso de paz y de su apropiación por parte de los protagonistas nacionales, para lo cual es necesario fortalecer la vigencia de la legalidad, establecer espacios de participación para los sectores y fortalecer el papel de los medios de comunicación.

10. El Informe sobre Desarrollo Humano de 1997 sitúa a El Salvador en el grupo de países con índices de desarrollo humano intermedio (0,592). El 48% de la población vive en situación de pobreza, la cual afecta mayormente a los campesinos (58%) y a las mujeres que son jefas de hogar (27% de los hogares). La población rural pobre dedicada a la agricultura (72%) tiene limitaciones para tener acceso a la tierra, el crédito y la asistencia técnica.

11. Los principales retos para superar la pobreza son: a) fortalecer políticas que contribuyan a disminuir la pobreza, b) aplicar políticas agropecuarias de estímulo a la producción; c) lograr una mayor participación de la población en el desarrollo local; y d) ofrecer a las mujeres mayor acceso a los servicios básicos y a empleos mejor remunerados.

12. En la Agenda Ambiental y en su Plan se indica que el desarrollo del país debe reorientarse hacia la sustentabilidad. El deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente representan una amenaza para el desarrollo sostenible.

13. La deforestación causó la pérdida de 98% del bosque originario, en parte debido a que la leña es la fuente principal de energía de un 77% de la población. El 75% de los suelos sufren erosión y es notoria la degradación de las cuencas hídricas, como la del Río Lempa, que genera el 90% de la energía hidroeléctrica. Se registra una contaminación de las aguas del 90% y una pérdida de la diversidad biológica, 67 especies de árboles y 128 vertebrados en peligro de extinción.

14. Los desafíos en esta esfera son: a) establecer un marco jurídico para proteger y conservar los recursos; b) aplicar una estrategia que incluya elementos de educación y gestión; c) fijar mecanismos que impulsen la inversión para la rehabilitación del medio ambiente; d) conservar la diversidad biológica; e) ampliar los conocimientos científicos; y f) disminuir la contaminación atmosférica, de las aguas y de los desechos sólidos.

15. En lo concerniente a las cuestiones de género, no hay igualdad de oportunidades y la mujer tiene menor acceso a la educación, el desarrollo social y cultural y la participación política. Para la mujer pobre es difícil romper el círculo de la pobreza. El analfabetismo de las campesinas es superior al 40% y el trabajo femenino no siempre se valora debidamente. La situación de la mujer se agrava debido al deterioro de los recursos naturales, lo cual aumenta su carga de trabajo y va en detrimento de su salud y de la salud de su familia.

16. Para lograr igualdad de oportunidades para la mujer es necesario:
a) fortalecer las normas para lograr la igualdad de trato; b) destinar recursos a la aplicación del Código de Familia, la Ley de Violencia Intrafamiliar y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; c) aplicar la política nacional de la mujer; y d) fortalecer el Instituto Salvadoreño de la Mujer, la Secretaría de la Familia y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

II. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR

17. En el período 1992-1996 la asistencia externa ascendió a 1.900 millones de dólares de los EE.UU., equivalente al 86% de la asistencia recibida en el quinquenio anterior. El aporte bilateral fue de 45%, el de fuentes multilaterales, 53% y el de organizaciones no gubernamentales internacionales, 2%. Los sectores de mayor concentración de la cooperación fueron los de asuntos de desarrollo (47%) y transporte (14%).

18. El PNUD asignó fondos por un monto de 9,4 millones de dólares y encauzó recursos del Gobierno y de 22 donantes bilaterales y multilaterales por un importe de 203 millones de dólares de los EE.UU. Entre los donantes figuran Australia, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Canadá, Dinamarca, España, los Estados Unidos, Francia, FIDA, Gran Bretaña, Italia, el Japón, México, Noruega, los Países Bajos, Suecia y Suiza. Los recursos financiaron proyectos de modernización del Estado (47%), superación de la pobreza (37%) y reconstrucción nacional y fortalecimiento democrático (12%).

19. Después de haberse suscrito los Acuerdos de Paz, los objetivos del quinto programa de cooperación del PNUD fueron: a) la reconstrucción nacional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas; b) la superación de la pobreza; c) la preparación del programa de modernización del Estado; y d) la gestión del ordenamiento del medio ambiente.

20. El quinto programa de cooperación del PNUD tuvo que responder a la situación posterior al conflicto y tuvo como eje principal la consolidación de la paz. Abarcó varias esferas, entre ellas: la reconciliación nacional, la promoción de los derechos humanos, la creación de instituciones democráticas, la reforma judicial y la asistencia a zonas afectadas por el conflicto. En el período 1992-1994 se ofreció asistencia de emergencia y a partir de 1994, el trabajo se centró en consolidar la futura sostenibilidad de las acciones.

21. En consonancia con los Acuerdos, la asistencia del PNUD se orientó hacia: facilitar el diálogo político, formular programas, movilizar fondos, asumir tareas de mediano plazo y coordinar a los donantes. La asistencia se vinculó con la formulación del Plan de Reconstrucción Nacional, la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y del nuevo cuerpo de seguridad pública, el apoyo a la reforma judicial, la asistencia al proceso electoral y las propuestas de reforma del sistema. Se ejecutaron programas para la reintegración de excombatientes, y se brindó asistencia al Fondo de Lisiados y Discapacitados. El trabajo se realizó en coordinación con la Misión de Observadores de las Naciones Unidas y de conformidad con programas adoptados junto con varios donantes.

22. Los proyectos del PNUD para la erradicación de la pobreza se orientaron a la compensación social y la generación de empleo. En el primer caso, se realizaron actividades en materia de salud, educación, capacitación y saneamiento básico en colaboración con el Fondo de Inversión Social (FIS). El PNUD participó en la ejecución de proyectos (préstamos del Banco Mundial y del BID) cuyo propósito era mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de educación y salud.

23. Con arreglo a lo acordado en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), y su iniciativa central, el PRODERE (Programa de Desarrollo para las Personas Desplazadas, los Refugiados y los Repatriados), se promovió la integración de poblaciones desarraigadas mediante proyectos de desarrollo local. Se realizaron tareas para promover el consenso y fortalecer así la capacidad local de planificación. El PNUD contribuyó a la formulación de dos proyectos de desarrollo agrícola (Chalatenango y Paracentral), que benefician a 17.000 agricultores en pequeña escala.

24. La asistencia relativa a modernizar el Estado y definir las bases de una administración pública moderna tuvo los siguientes objetivos: redefinir el papel del Estado; lograr mayores niveles de eficiencia en el sector público; y mejorar la calidad y cobertura de los servicios. Los estudios abarcaron: simplificación de procedimientos; reorganización institucional; formación de recursos humanos; descentralización; privatización y desregulación; y modernización financiera. Sectorialmente, se apoyó la modernización de los Ministerios de Agricultura, Educación y Salud, de la Dirección de Aduanas y del Registro de la Propiedad y Catastro.

25. Las principales lecciones obtenidas en el quinto programa de cooperación del PNUD son: a) la necesidad de formular programas de reconstrucción con criterios de desarrollo a largo plazo, particularmente en las circunstancias posteriores al conflicto, en que prevalecen las perspectivas a corto plazo; b) apoyar modalidades de participación y de búsqueda de consenso en el proceso de reconstrucción; c) apoyar la creación de instituciones democráticas a fin de coadyuvar a la gestión pública y aumentar la participación; d) promover mayores niveles de consenso entre protagonistas nacionales y externos; y e) contribuir a la formulación de políticas macroeconómicas que estimulen un mayor desarrollo y posibiliten consolidar los procesos de paz.

III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS

26. El Salvador continúa aplicando un programa interdependiente, apoyando el desarrollo humano sostenible, tratando de lograr una paz duradera y promoviendo el desarrollo económico y social haciendo hincapié en las actividades a escala local. La asistencia del PNUD entraña la existencia de propósitos comunes con donantes e instituciones nacionales.

27. El país enfrenta el reto de consolidar los procesos dimanados de los Acuerdos de Paz y de la mundialización, así como las repercusiones de dichos procesos sobre la producción, la integración social y los mercados laborales. Debido a la naturaleza de ese reto salvadoreño, la colaboración del PNUD se centra en tres esferas de concentración: gobernabilidad democrática, superación de la pobreza y medio ambiente.

28. En la primera esfera, las actividades abarcarán: reformas del sistema judicial; consolidación de las instituciones de seguridad ciudadana; fortalecimiento de la protección de los derechos humanos; modernización del Estado; creación de espacios para la participación de las comunidades locales; fomento del acceso de las mujeres a la toma de decisiones; y promoción del desarrollo económico y social.

29. En lo concerniente al sistema de administración de justicia, se propiciará la capacitación de recursos humanos y el fortalecimiento institucional, especialmente en las esferas en que se aprobaron nuevas normas, se promovieron reformas y se ratificaron convenios internacionales. La capacitación se hará extensiva a las facultades de derecho y se continuarán las tareas de educación pública sobre temas jurídicos.

30. Con respecto a las instituciones de seguridad ciudadana, el PNUD continuará apoyando una estrategia basada en fortalecer la capacidad de investigación científica de la policía, armonizar el trabajo de los investigadores policiales y los fiscales, establecer sistemas de información integrados e impartir capacitación a los agentes en temas especializados. Se brindará asistencia para el desarrollo y la sostenibilidad del marco institucional, y se promoverá el fortalecimiento de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil y de los órganos internos de control.

31. Se intensificará la asistencia para la protección de los derechos humanos y la educación al respecto, entablando alianzas de diversos tipos con entidades de la sociedad. Se consolidará la capacidad técnica de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, promoviendo su vinculación con otras instituciones complementarias.

32. En lo relativo a la consolidación democrática, se coadyuvará a la puesta en práctica de las principales reformas electorales, fortaleciendo al Registro Nacional de las Personas Naturales y la aplicación de las normas de voto residencial. Se formularán y ejecutarán programas para mejorar la capacidad de gestión de la Asamblea Legislativa y se contribuirá a la formación de políticos jóvenes.

33. En lo concerniente a la modernización del Estado, el PNUD complementará acciones en curso y contribuirá a: a) la descentralización y el fomento de la participación de entidades de la sociedad civil; b) la modernización de la gestión de los recursos humanos y de las adquisiciones y contrataciones de proyectos; y c) la incorporación al proceso de mundialización, la promoción de la competitividad y la promoción del desarrollo económico y social.

34. Para promover la equidad de género, se dará prioridad a la aplicación de la política nacional de la mujer y la protección de sus derechos. Como aporte al diálogo nacional y la búsqueda de consenso, el PNUD también promoverá la celebración de debates temáticos, con la participación de representantes de diversos sectores.

35. En lo concerniente a la superación de la pobreza, se hará hincapié en mejorar las condiciones de vida de los más pobres, estableciendo bases sostenibles para su integración. Otra tarea importante será la formulación de la política nacional de juventud.

36. El PNUD colaborará para la aplicación de estrategias de mitigación de la pobreza a escala nacional y local, haciendo hincapié en la colaboración interinstitucional para la ejecución del Programa de Desarrollo Humano en la Zona Norte. La asistencia tendrá los siguientes objetivos: a) fortalecer políticas; b) mejorar la capacidad local de gestión, en especial en zonas pobres y deterioradas; c) integrar la perspectiva de género; y d) colaborar en la aplicación de lo acordado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

37. En virtud del marco de cooperación con El Salvador se mejorarán los instrumentos para el seguimiento de los programas de erradicación de la pobreza, utilizando información para el diagnóstico y la medición de la pobreza y la elaboración del informe nacional sobre desarrollo humano.

38. El PNUD continuará colaborando en la formulación y ejecución de proyectos con el propósito de aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios sociales y promover actividades que creen empleos e ingresos, financiadas por el Banco Mundial, el BID, el FIDA y otros donantes.

39. En lo relativo al medio ambiente, se tratará de lograr el uso racional de los recursos naturales y la protección de los recursos naturales. Se contribuirá a la puesta en práctica de la Alianza para el Desarrollo Sostenible; se colaborará en la elaboración de la estrategia nacional del medio ambiente; y se contribuirá a la realización de proyectos de protección por zonas, incluido el Corredor Biológico Mesoamericano. Se brindará asistencia al Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible. Se prestará asistencia para dar cumplimiento a los compromisos contraídos en virtud de convenios internacionales, lograr la sostenibilidad en materia energética y fortalecer la capacidad de gestión de los recursos (Capacidad 21). Se apoyará la integración de la mujer en el ordenamiento del medio ambiente y la reducción de la degradación de los suelos y la erosión.

40. El PNUD promoverá el diálogo entre diversos protagonistas para integrar los aspectos humanos, económicos y ambientales del desarrollo dentro de las políticas públicas y privadas. Se fortalecerá el diálogo en torno a enfoques integrados del aprovechamiento racional de los recursos naturales, a fin de generar medios de vida sostenibles para la población pobre de comunidades de la Cuenca del Río Lempa.

41. Se movilizarán recursos para realizar estudios sobre ordenamiento territorial; uso de recursos hídricos; conservación y sostenibilidad de los suelos; y transferencia de tecnología para un uso más eficiente de leña.

IV. MODALIDADES DE GESTIÓN

42. La modalidad de ejecución nacional continuará aplicándose para entre el 80% y el 90% del programa, debido al éxito alcanzado durante el quinto programa del PNUD en cuanto al uso adecuado de los recursos, el aumento de la capacidad de las instituciones nacionales y la formación de recursos humanos para ejecutar proyectos financiados con préstamos del BID, el Banco Mundial y el FIDA. También adquirieron esa capacidad varias organizaciones no gubernamentales y se sigue tratando de fortalecer esa capacidad a escala local.

43. Se ampliarán los mecanismos de armonización interinstitucional para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en conferencias de las Naciones Unidas. Se prevé la colaboración de los organismos del sistema de las Naciones Unidas como ejecutores de proyectos, en especial dentro del Programa de Desarrollo Humano Sostenible.

44. Para mejorar la capacidad local de gestión del desarrollo, se continuará utilizando el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU). Se utilizará la modalidad de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), en las esferas que abarca el marco de cooperación con el país. Se ampliará la participación de las organizaciones no gubernamentales en la ejecución de proyectos y la formulación de propuestas de interés común.

45. Las actividades de vigilancia y evaluación se realizarán en tres planos: el primer marco de cooperación, las esferas programáticas, y los programas y proyectos.

46. En lo concerniente al marco de cooperación, se efectuarán reuniones entre el Gobierno y el PNUD y un examen de mitad de período sobre la marcha de los trabajos y pertinencia de la cooperación. También se celebrarán reuniones con los donantes para armonizar la asistencia.

47. En lo tocante a la erradicación de la pobreza, se medirán los resultados en materia de adopción de políticas; acceso al crédito por parte de los pobres; elaboración de informes sobre desarrollo humano y avances en la gestión local del desarrollo. Los efectos sobre la gobernabilidad democrática, se medirán en función de la consolidación de las instituciones democráticas; la administración de justicia; la introducción de reformas electorales; la modernización de las instituciones públicas; y el nivel de ejecución de la Política Nacional de la Mujer. Los criterios de medición de los resultados en lo relativo al medio ambiente se refieren a la aplicación de una estrategia medioambiental nacional y el cumplimiento de las disposiciones del Programa 21.

48. En lo relativo a las esferas programáticas, se celebrarán reuniones anuales entre el Gobierno y el PNUD. Se realizará una evaluación de mitad de período, para determinar el grado de adelanto y se realizarán encuentros temáticos entre los donantes, el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales.

49. Con respecto a los programas y proyectos, se efectuarán reuniones semestrales de análisis y reuniones anuales sobre los efectos logrados, y se efectuarán evaluaciones externas. La información básica para la medición de los efectos se obtendrá a nivel de los proyectos. La evaluación de proyectos se realizará sobre la base de las normas del PNUD y los acuerdos concretos con donantes e instituciones nacionales. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas aportarán servicios de apoyo técnico.

Mobilización de recursos

50. Habida cuenta de la capacidad del PNUD para la movilización de recursos durante el quinto programa de cooperación, resultado de una adecuada determinación de prioridades y estrategias con los donantes, la estrategia de movilización de recursos en el período 1997-1999 se basa en la profundización de

los acuerdos del PNUD con diversos donantes y la aplicación de los acuerdos concertados por el Gobierno con el Banco Mundial y el BID, en los que se incorpora al PNUD como institución de cooperación.

51. En el período 1997-1999 se movilizarían 146 millones de dólares EE.UU., en función de la definición de los programas, los acuerdos concretos con donantes y la aprobación por parte del órgano legislativo. Se prevé la obtención de recursos especiales del PNUD, Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Capacidad 21 y otras fuentes por un monto de 5 millones de dólares. El objetivo en cuanto a la movilización de recursos para el primer marco de cooperación con el país durante el período 1997-1999 ascendería a 150 millones de dólares (véase el anexo).

Anexo

CUADRO DE OBJETIVOS DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA EL SALVADOR (1997-1999)

(En miles de dólares EE.UU.)

FUENTE	MONTO	OBSERVACIONES
RECURSOS BÁSICOS DEL PNUD		
Estimación de la CIP disponible	521	
Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los fondos básicos (partida 1.1.1)	1 776	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.
Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los fondos básicos (partida 1.1.3)	1 000	
Otros recursos		
Apoyo a la elaboración de políticas y programas y apoyo a los servicios técnicos	156	
Total Parcial	3 453 ^a	
RECURSOS NO BÁSICOS		
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos	25 000	El período de utilización de los fondos obtenidos durante el trienio, superará en varios proyectos el período de referencia del nuevo ciclo de cooperación.
Fondos para el desarrollo sostenible FMAM Capacidad 21 Protocolo de Montreal	3 000 500 300	
Participación de terceros en la financiación de los gastos	112 800	El período de utilización de los fondos obtenidos durante el trienio, superará en varios proyectos el período de referencia del nuevo ciclo de cooperación.
Fondos, fondos fiduciarios y otros recursos Fondos fiduciarios UNIFEM	3 500 1 500	
Total parcial	146 600	
TOTAL	150 053^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; UNIFEM - Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.