



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

Distr.
GENERAL

DP/CCF/GAB/1
7 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 GABÓN (1997-2001)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 2	2
I. SITUACIÓN DEL DESARROLLO DEL PAÍS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	3 - 9	2
II. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR	10 - 12	3
III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS	13 - 21	4
A. Refuerzo de las capacidades de gestión del desarrollo	17	5
B. Reforma de la administración pública	18	6
C. Promoción del sector privado	19	6
D. Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el desarrollo	20 - 21	7
IV. MODALIDADES DE GESTIÓN	22 - 29	7
<u>Anexo.</u> Cuadro de objetivos de movilización de recursos para el Gabón, 1997-2001		10

INTRODUCCIÓN

1. El primer marco de cooperación para el Gabón, que abarca el período 1997-2001, es el resultado de un proceso de consulta entre el Gobierno, el PNUD, las organizaciones no gubernamentales y otros varios donantes. Iniciado a raíz del examen de mitad de período efectuado en mayo de 1995, este proceso ha continuado en el marco de la elaboración de la Nota sobre la estrategia del Gabón, particularmente durante el seminario sobre dicha nota que se organizó en diciembre de 1996, en el que se registró una extensa participación de representantes superiores de la administración pública, del sector privado, de la sociedad civil y de los organismos especializados de las Naciones Unidas.

2. Dicho proceso se ha basado también en el debate interno permanente que tuvo lugar durante el estudio de las perspectivas nacionales a largo plazo "Gabón 2025" cuyos resultados reflejan el cambio de visión y de enfoque del Gobierno en materia de gestión del desarrollo.

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

3. A pesar de que el nivel medio de los ingresos es uno de los más elevados del continente, el Gabón tiene indicadores sociales que son comparables y a veces incluso inferiores a los de algunos países africanos de bajo nivel de ingresos: la esperanza de vida al nacer es de 53,3 años, la tasa de mortalidad infantil es de 99 por 1.000 nacidos vivos, y la tasa de mortalidad materna es de 600 por 100.000 nacidos vivos. Esto explica la diferencia de 46 puntos que hay entre la clasificación del Gabón según el indicador del desarrollo humano (120° de 174) y su clasificación según el producto interno bruto (74° de 174).

4. Situación desde el punto de vista de la pobreza. Según los cálculos efectuados a base de los datos de las cuentas nacionales y según la definición relativa al umbral de pobreza (2/3 del ingreso medio), las formas de pobreza extrema han desaparecido pero aproximadamente el 60% de la población es pobre. Con más exactitud, según los datos de la encuesta sobre presupuesto/consumo de 1993, en Libreville y Port-Gentil, donde se concentra aproximadamente la mitad de la población, el 20% de los habitantes viven por debajo del umbral de pobreza absoluta. La pobreza no se manifiesta únicamente por un bajo nivel de ingresos, sino también por el carácter precario de las condiciones de vida.

5. Las causas importantes de la pobreza y de la degradación de la situación social estriban por lo general en el nivel de la falta de racionalidad en la elección de los objetivos de las inversiones, lo inadecuado de los objetivos en materia de política de desarrollo, y la debilidad de la capacidad en materia de recursos humanos, de instrumentos y de medios de gestión de las políticas. Todo eso indica claramente que en el Gabón, la lucha contra la pobreza requiere el fortalecimiento de las capacidades de gestión pública.

6. La situación del empleo. La situación actual se caracteriza por una fuerte progresión del desempleo, registrada desde hace una decena de años y cuya tasa se calcula en el 20% aproximadamente de la población activa. Teniendo en cuenta el crecimiento demográfico (2,5%), la presión sobre el empleo va a acentuarse con el resultado de que progresará mucho el desempleo entre los jóvenes (más del

30% en el segmento inferior a 26 años de edad). La oferta del mercado de trabajo se caracteriza por un grave déficit de cualificaciones y de competencias técnicas.

7. Situación de la mujer. Se han efectuado notables progresos, aunque aún queda mucho por hacer. Sin embargo, es sintomático que aproximadamente el 30% de las familias estén dirigidas por mujeres, que son las más afectadas por la pobreza, con factores agravantes como la tasa de analfabetismo (34% de la población femenina) y la persistencia de su situación sociocultural desfavorecida.

8. Estado del medio ambiente. El Gabón posee un medio ambiente natural de muchísima riqueza. A pesar de la actividad humana, por lo demás muy limitada a causa de la escasa densidad de la población, el país ofrece un potencial de conservación excepcional. Las orientaciones políticas en materia de medio ambiente están definidas. Se halla en curso un proceso participativo de planificación de las actividades en esta esfera (plan nacional de acción ambiental, plan de acción forestal tropical, plan de acción en materia de biodiversidad). Se está reforzando la cooperación subregional en el contexto de la cuenca ecológica del Congo.

9. La gestión pública. La instauración gradual desde 1990 del Estado de derecho ofrece las condiciones requeridas para mejorar la gestión pública. Se está estableciendo un nuevo equilibrio entre el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Se ha adoptado recientemente una ley sobre la descentralización y la desconcentración. Se ha adoptado un programa de reforma administrativa que forma parte de un programa más amplio de robustecimiento de las capacidades.

II. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR

10. A pesar de que representa una pequeña parte del volumen global de ayuda externa, la aportación del PNUD ha permitido, mediante actividades de promoción y de asistencia en el plano de las estrategias y políticas, establecer un diálogo continuo entre el Gobierno, las instituciones y la sociedad civil por lo que se refiere a la formulación de políticas, estrategias y actividades.

11. Cabe extraer varias lecciones de la cooperación anterior y actual del PNUD con el Gobierno. El PNUD, como los organismos especializados de las Naciones Unidas, es un interlocutor privilegiado del Gobierno, muy solicitado por la sociedad civil. En vista de sus ventajas comparativas y de sus limitados recursos financieros, la aportación del PNUD debe concentrarse en la formulación de políticas, estrategias y programas de desarrollo. Bien administrado y aplicado en el marco de las disposiciones de trabajo en asociación, el programa de apoyo del PNUD puede aportar una contribución fundamental a la reorientación de la gestión del desarrollo en el Gabón.

12. La motivación, la disponibilidad y la competencia del personal afectado son factores importantísimos para el éxito de los programas y proyectos, y es fundamental que haya una buena selección de dicho personal, sobre todo en la esfera de la modalidad de ejecución nacional. La experiencia anterior ha demostrado que el seguimiento del PNUD debe ser eficaz y riguroso; su oficina en

el país es un buen ejemplo de buena gestión y de excelente labor, y desempeña el papel de polo de sinergia para sus asociados.

III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS

13. Los objetivos estratégicos de desarrollo del Gobierno, definidos en el marco del Estudio de perspectivas "Gabón 2025", se articulan en torno a dos ejes esenciales: a) la construcción de una democracia participativa que se apoye en un Estado de derecho, un mecanismo administrativo eficaz y una participación efectiva de la sociedad civil, y b) el comienzo de un proceso de desarrollo basado en los recursos humanos capacitados y en un sector privado activo que ha pasado de una economía de ingresos (exportación de petróleo y de madera) a una economía productiva, y que asegure un reparto equitativo de los ingresos nacionales. Un tercer objetivo estratégico inmediato se formula en el programa de ajuste estructural convenido con el Fondo Monetario Internacional en 1995: el saneamiento y la estabilización de las finanzas públicas y el ajuste de las estructuras de gestión de la economía, que debe hacer del mecanismo de producción un mecanismo flexible y competitivo.

14. Para alcanzar esos objetivos, el Gobierno del Gabón, consciente de la debilidad de las capacidades nacionales de promoción y gestión del desarrollo, tiene la intención de conceder prioridad a los siguientes aspectos:

a) Promoción de una política presupuestaria que se encamine a restablecer el equilibrio presupuestario, conseguir una asignación más eficaz de los recursos presupuestarios en beneficio de los sectores sociales y una reducción efectiva de la pobreza, y reorientar las inversiones públicas hacia la creación de infraestructuras sociales y económicas;

b) Instituir un programa de ajuste estructural que entrañe un fortalecimiento importante de las capacidades de gestión del desarrollo, un desarrollo acelerado de los recursos humanos, y una reforma del mecanismo de producción que asegure la emergencia y el desarrollo de un sector privado sólido y dinámico en los sectores de producción no petrolera.

15. En vista de que el PNUD sólo dispone de medios limitados, el Gobierno estima que la cooperación con el PNUD, para ser óptima, deberá efectuarse en tres planos estratégicos:

a) El plano de la elaboración de estrategias y políticas y del diálogo conexas. En ese plano es donde se consideran los problemas de transformación estructural y, por lo tanto, de desarrollo humano y durable y de lucha contra la pobreza, y donde se debe encontrar soluciones a las limitaciones con que tropiezan los grupos desfavorecidos;

b) El plano del refuerzo de las capacidades del país para administrarse y para desarrollarse con el menor costo humano que sea posible, y favoreciendo la responsabilización de las diferentes partes que participen en el seno de la sociedad civil;

c) El plano de la movilización y de la coordinación de la ayuda, para favorecer los programas prioritarios de desarrollo nacional.

El papel del PNUD, en vista de sus ventajas comparativas, consistió por una parte en desarrollar actividades de facilitación, sinergia y promoción, y por otra parte en coordinar y ayudar al Gobierno a fortalecer sus capacidades de gestión de los recursos. Las actividades inherentes al Coordinador Residente del sistema de las Naciones Unidas revisten importancia determinante.

16. El programa de asistencia del PNUD se integrará en el marco de las preocupaciones estratégicas del Gobierno en materia de desarrollo. Por lo tanto, el PNUD concentrará la totalidad de sus recursos en la única esfera del fortalecimiento de sus capacidades de gestión pública, y procurará concentrar su acción en las esferas en que las necesidades sean de importancia fundamental para una buena gestión pública, especialmente:

A. Refuerzo de las capacidades de gestión del desarrollo

17. En forma concreta y teniendo en cuenta las demás iniciativas desarrolladas por el Gobierno con el apoyo de otros donantes, el PNUD aportará su asistencia con miras a:

a) Efectuar una evaluación del sistema de gestión del desarrollo; este estudio no será institucional sino funcional y abarcará todas las capacidades disponibles; el análisis permitirá efectuar recomendaciones para el fortalecimiento del sistema de gestión y permitirá además definir mejor los puntos de intervención del PNUD;

b) Formular y poner en práctica un modelo de previsión macroeconómica que permita establecer otras opciones de política económica y medir sus efectos y su viabilidad; el PNUD velará por que el proceso de elaboración de dicho instrumento de gestión permita transferir técnicas de establecimiento de modelos y crear una capacidad nacional de establecimiento de modelos y de análisis, así como de previsión;

c) Llevar a cabo un programa de formación en dos esferas fundamentales para la gestión del desarrollo: el análisis y la formulación de las estrategias y políticas, así como los métodos de evaluación económica de los proyectos y las técnicas de programación. En los dos casos la formación será de carácter operacional y abarcará las técnicas y los instrumentos;

d) Traducir la visión de perspectiva enunciada en "Gabón 2025" en un programa de orientación, concebido en una perspectiva septenal;

e) Formular una estrategia que permita realizar una mejor coordinación entre la educación, la formación profesional y el empleo, y además crear una capacidad de planificación, de formulación y de seguimiento de la aplicación de las políticas en materia de desarrollo de los recursos humanos;

f) Instituir una base nacional de datos que esté vinculada a las bases de datos sectoriales que utilizan las posibilidades Intranet/Internet que ya existen en el país; en esta esfera, el apoyo del PNUD estará encaminado a robustecer el mecanismo estadístico y especialmente, de consuno con el Banco Mundial y el FNUJAP, el marco de recopilación y tratamiento de los datos estadísticos sociales, cuya situación está actualmente muy degradada, pues la

disponibilidad de esos datos es esencial para formular y seguir políticas sociales y de lucha contra la pobreza;

g) Publicar sobre una base regular un marco programático social, cuya metodología se ha establecido en el marco de un proyecto de asistencia del PNUD. Valdrá de instrumento esencial para el seguimiento de la situación de la pobreza, la formulación de políticas sociales y el seguimiento de su aplicación. Estará concebido de forma que facilite la elaboración del perfil del desarrollo humano en el Gabón, así como de una nota periódica sobre el estado de la pobreza en el país, que permita determinar la eficacia de las medidas adoptadas para eliminar la pobreza;

h) Velar por la formulación de un plan nacional de acción en favor del medio ambiente, en el marco del enfoque estratégico a largo plazo del Gobierno y con miras a conseguir una gestión racional de los recursos naturales y, por lo tanto, la protección de las riquezas del Gabón para las generaciones futuras. Dicho plan nacional, que revestirá la forma de un proceso, permitirá asociar las poblaciones locales a la gestión y explotación de los recursos forestales.

B. Reforma de la administración pública

18. La reforma administrativa es un elemento del programa de ajuste estructural. Entraña una redefinición del papel del Estado y la introducción de un redespliegue de los efectivos de la función pública en el marco de una reforma de la administración pública. El PNUD aportará su ayuda en el marco de la reforma definida por el Gobierno con el Fondo Monetario Internacional y ampliará su ayuda para que abarque al plan de descentralización. En términos concretos, el PNUD aportará su apoyo en cuatro esferas consideradas fundamentales para el éxito de la reforma administrativa y su modernización, así como para el establecimiento de un marco de aplicación de la ley de descentralización:

a) El fortalecimiento de las capacidades institucionales y de intervención de la Comisaría General de Reforma Administrativa y de la Comisión Interministerial de Reforma Administrativa;

b) La institución del marco jurídico y organizativo de gestión integradas y eficaz de los recursos humanos, los empleos y las partidas presupuestarias;

c) El desarrollo del marco jurídico de los recursos humanos de la administración central y descentralizada;

d) El desarrollo del marco institucional de la descentralización y de la transferencia de competencias.

C. Promoción del sector privado

19. Como el Gobierno ha optado por un crecimiento económico impulsado por el sector privado, el PNUD tiene la intención de acompañarle en su política de promoción del sector privado y de la artesanía. Más concretamente, el PNUD aportará su apoyo a la institución de una capacidad de promoción y asistencia para la creación de pequeñas y medianas empresas y pequeñas y medianas industrias, según se detalla a continuación:

a) Establecimiento de un servicio que se ocupe de crear un entorno favorable al desarrollo de la artesanía; su misión será buscar mercados, difundir información, analizar los sectores de negocios, sensibilizar a todas las instituciones del Estado interesadas por dicho sector, y movilizar la ayuda disponible;

b) Establecimiento de un servicio de promoción de las iniciativas y de creación de empresas; su misión será seleccionar a los promotores y aportar una ayuda para la preparación de los documentos de la empresa, colaborando con el nuevo empresario durante el proceso de creación de la empresa y para la implantación de mecanismos de gestión;

c) Creación en el plano subregional, en colaboración con el programa para la empresa en África, de una capacidad de apoyo a los empresarios ya activos con miras a fortalecer su gestión y su incorporación a redes internacionales de negocios, a fin de velar por la promoción de sus exportaciones y para informarles y orientarles en el plano de la selección tecnológica.

D. Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el desarrollo

20. El PNUD, de consuno con los organismos especializados de las Naciones Unidas, aportará su contribución para velar por el desarrollo interno del proceso de buena gestión pública mediante una participación activa de los interlocutores de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, asociaciones) y una mayor participación de la mujer. En esta esfera, el PNUD se esforzará activamente por promover la participación de los interlocutores sociales en el proceso de desarrollo, y, más concretamente:

a) Se ampliará el apoyo del PNUD a los servicios nacionales de organizaciones no gubernamentales;

b) El PNUD participará activamente, junto al UNICEF, el FNUAP, la OIT y el BAFD, en la elaboración de un programa conjunto para la aplicación del Programa de Acción Nacional establecido a raíz de la Conferencia de Beijing.

21. El factor esencial de la transformación y el cambio es la determinación de los ciudadanos del Gabón de desempeñar cada uno un papel de agente del desarrollo. La información, la educación y las comunicaciones (IEC) desempeñan un importante papel a este respecto. El PNUD, de consuno con el FNUAP y la UNESCO, aportará su ayuda al Ministerio de Comunicaciones para la elaboración de una estrategia de información, educación y comunicaciones que fomente el desarrollo humano sostenible.

IV. MODALIDADES DE GESTIÓN

22. Ejecución y aplicación. La modalidad de ejecución nacional se instituirá en el marco del nuevo programa por tres razones: la finalidad propiamente dicha de los proyectos retenidos, la movilización y el refuerzo de las competencias nacionales e individuales, y la reducción del costo de la asistencia técnica, su carácter nacional cada vez mayor y el sentimiento de propiedad de los programas. La experiencia indica, de todos modos, que han de tenerse principalmente en

cuenta los principios de la copropiedad y de la transparencia total del programa; la gestión financiera de los programas y los proyectos constituye un reto. Se puede aceptar este reto e incluso se puede ganar mediante: a) una formación intensiva de los administradores encargados de la gestión administrativa y financiera; b) la simplificación y la armonización de algunos procedimientos del PNUD y del Gobierno, cuando sea posible; c) la puesta en práctica de mecanismos de control conjuntos entre los responsables de los programas y la oficina del PNUD, y d) la puesta en práctica eficaz de un sistema de evaluación de la calidad de la prestación de ayuda por conducto de consultores nacionales.

23. La ejecución nacional se ampliará más allá incluso de los organismos del Estado a fin de que puedan participar la Universidad, las organizaciones no gubernamentales especializadas, los consultores nacionales y, en general, las capacidades del sector privado para la aplicación de los programas financiados por el PNUD.

24. Supervisión, examen y presentación de informes. El Gobierno, en particular el Ministerio de Planificación, Medio Ambiente y Turismo y la oficina del PNUD, deberían velar conjuntamente por la formulación y ejecución eficaces de los programas y proyectos mediante actividades profesionales de apoyo y seguimiento. A este respecto, el Ministerio de Planificación se propone establecer un servicio de coordinación y de seguimiento de los programas de las Naciones Unidas.

25. Todos los programas y proyectos apoyados por el PNUD quedarán sujetos a los procedimientos normales del PNUD en materia de seguimiento y evaluación. Podría instituirse una reunión anual del Gobierno con el PNUD acerca de los resultados y la evolución del programa.

26. Movilización de recursos. La asignación de recursos básicos (partidas 1.1.1 y 1.1.2 del objetivo de la asignación de recursos con cargo a los fondos básicos) se eleva solamente a 200.000 dólares anuales para el período 1997-1999; para el período 1997-2001 se puede calcular la totalidad de los recursos para las dos partidas mencionadas en 1 millón de dólares más 200.000 dólares procedentes del aumento de la tasa correspondiente a la partida 1.1.2 (máximo del 20% de 1 millón de dólares). Durante los últimos años se recibieron directamente de Nueva York recursos por un valor anual de unos 500.000 dólares con cargo a fondos especiales y fiduciarios (Fondo para el Medio Ambiente Mundial, apoyo a los servicios técnicos a nivel de los programas, cooperación técnica entre países en desarrollo, y organizaciones no gubernamentales). Se estima que durante el período 1997-2001 se dispondrá de una cantidad de 2 millones de dólares procedentes de esos fondos; de ellos, 1 millón provendría del FMAM y del Protocolo de Montreal, y 1 millón provendría de otros fondos fiduciarios. Una parte de esos fondos se destina a actividades especiales que no se repiten, difíciles de prever en el marco del programa.

27. Durante el quinto programa para el país, el Gobierno ha contribuido por valor de unos 3,2 millones de dólares para los gastos del programa. Para 1997 se han presupuestado unos 600.000 dólares. Como consecuencia de las limitaciones presupuestarias vinculadas al servicio de la deuda, el Gobierno ha comunicado al PNUD que no le sería fácil aumentar su participación en los gastos del programa. Por esta razón, para el período 1997-2001 se ha retenido una

cantidad idéntica a la del quinto programa. Esto representa poco más o menos las tres cuartas partes de la suma combinada de los recursos asignados con cargo a las partidas 1.1.1 y 1.1.2 y de la participación en los gastos. El Gobierno aportará una cantidad anual de 75.000 dólares para cubrir los gastos de una persona que se encargue del programa BAfD/PNUD. Es de esperar que el Gobierno pueda participar además en uno o más proyectos individuales (por ejemplo, apoyo empresarial).

28. Por tratarse de un país de nivel de ingresos intermedio (segmento superior) y por lo limitado de su población, la asistencia que se puede obtener en el Gabón en forma de donaciones o de préstamos en condiciones favorables es modesta. Por lo tanto, a menudo es necesario que el Gabón participe en los gastos de los programas y proyectos, a fin de poder obtener los insumos internacionales deseados.

29. Las posibilidades de que otros donantes participen en los gastos del programa o de los proyectos son limitadas, porque los donantes son muy poco numerosos. Francia, que representa cerca del 80% de la ayuda pública al Gabón, cuenta con un mecanismo de intervención bien establecido. La Unión Europea destinará la mayor parte de sus recursos del octavo Fondo Europeo de Desarrollo a la infraestructura. Los demás donantes, como los Estados Unidos, facilitan voluntarios o aportaciones para programas muy concretos, sobre todo en la esfera del medio ambiente. Con el nombramiento de una persona encargada del programa del Banco Africano de Desarrollo en el PNUD, aumentarán las posibilidades de llevar a cabo programas en colaboración con el BAfD (por ejemplo, en favor de los países más afectados). Es posible que el Banco Mundial ofrezca también oportunidades, aunque el número de préstamos previsto sea limitado como consecuencia del hecho de que en la actualidad el Gabón está clasificado como país con nivel de ingresos intermedio.

Anexo

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

FUENTE	MONTO	OBSERVACIONES
RECURSOS BÁSICOS DEL PNUD		
Estimación del saldo transferido de la CIP		
Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los fondos básicos (partida 1.1.1)	606	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	1.000	CTPD.
Apoyo a la formulación de políticas y programas y apoyo a servicios técnicos	40	
Total parcial	1.646 ^a	
RECURSOS NO BÁSICOS		
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos	3.575	Participación en los gastos del marco de cooperación con el país.
Fondos para el desarrollo sostenible:	1.000	
FMAM	de los	
Protocolo de Montreal	cuales:	
	700	
	300	
Participación de terceros en la financiación de los gastos	500	Fondos procedentes de donantes multilaterales y bilaterales.
Fondos administrados por el PNUD, fondos fiduciarios y otros fondos		
Total parcial	5.075	
TOTAL GENERAL	6.721 ^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; CTPD = cooperación técnica entre países en desarrollo; FMAM = Fondo para el Medio Ambiente Mundial.
