



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

Distr. general  
31 de octubre de 2003  
Español  
Original: inglés

---

**Primer período ordinario de sesiones de 2004**

Nueva York, 23 a 30 de enero de 2004

Tema 5 del programa provisional

**Programas por países y asuntos conexos**

**Asistencia a Myanmar**

**Nota del Administrador**

*Resumen*

El presente informe contiene los principales problemas estratégicos identificados y las conclusiones y recomendaciones propuestas por una misión internacional independiente de evaluación, compuesta por dos miembros, de la fase IV de la Iniciativa para el Desarrollo Humano (2002-2004). La misión se realizó en Myanmar del 11 al 30 de agosto de 2003, de conformidad con las directrices impartidas por la Junta Ejecutiva en sus decisiones 96/1, de 16 de enero de 1996, 98/14, de 19 de junio de 1998, 2001/15, de 14 de septiembre de 2001, y 2003/2, de 23 de enero de 2003. El informe de la anterior misión de evaluación de la Iniciativa para el Desarrollo Humano fue presentado a la Junta en enero de 2003 (véase el documento DP/2003/3). Tras un retraso de nueve meses para obtener el respaldo del Gobierno, en enero de 2003 comenzó la ejecución de los proyectos de la fase IV de la Iniciativa, que en la actualidad se están aplicando en su totalidad.

El Administrador señala que: a) la misión de evaluación de la Iniciativa para el Desarrollo Humano correspondiente a 2003 se realizó en agosto de 2003; y b) el Representante Residente presentó a la Junta Ejecutiva, en su segundo período ordinario de sesiones en septiembre de 2003, un informe oral preliminar sobre las principales constataciones de la misión. La misión reveló que, en general, todos los proyectos de la fase IV de la Iniciativa se han diseñado clara y expresamente de conformidad con las decisiones pertinentes del Consejo de Administración y de la Junta Ejecutiva. El PNUD y el personal de proyectos están totalmente comprometidos con la ejecución del mandato y todas las actividades de los proyectos se realizan en cumplimiento de las decisiones. La misión también puso de relieve algunos problemas y limitaciones e hizo varias recomendaciones que quizás la Junta desee tener en cuenta en la ejecución de la Iniciativa. El texto completo del informe de la misión independiente puede solicitarse en la secretaría de la Junta Ejecutiva.



*Elementos de decisión*

La Junta Ejecutiva tal vez desee: a) tomar nota del documento DP/2004/8 y del informe presentado por la misión independiente de evaluación en Myanmar, en particular los problemas estratégicos y las recomendaciones que allí se plantean; y b) pedir al Administrador que tenga en cuenta las constataciones y aplique las recomendaciones de la misión independiente de evaluación en la fase IV de la Iniciativa para el Desarrollo Humano, según proceda.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes y propósito .....	3
II. Conformidad con el mandato del Consejo de Administración y la Junta Ejecutiva .....	3
III. Evaluación efectuada por la misión independiente .....	4
A. Necesidades básicas de la población en Myanmar .....	4
B. Respuestas del PNUD .....	5
IV. Vigilancia y evaluación .....	7
V. Problemas estratégicos y recomendaciones .....	7
VI. Conclusiones de la misión independiente .....	8

## **I. Antecedentes y propósito**

1. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presta asistencia a Myanmar desde 1993, en cumplimiento de las directrices establecidas en la decisión 93/21 del Consejo de Administración y las decisiones de la Junta Ejecutiva 96/1, 98/14, 2001/15 y 2003/2. De conformidad con esas decisiones, se asignan recursos para atender necesidades humanitarias urgentes y necesidades básicas de la población en Myanmar, mediante programas que tengan efecto sostenibles para las comunidades en materia de atención primaria de la salud, medio ambiente, VIH/SIDA, capacitación y educación, y seguridad alimentaria. Se han formulado y coordinado proyectos en el marco de la denominada “Iniciativa para el Desarrollo Humano”. La primera fase de la Iniciativa (15 proyectos) se ejecutó entre 1994 y fines de 1996. La fase II, de ampliación de la Iniciativa, se componía de 10 proyectos cuya realización terminó a fines de 1999. Los proyectos de la fase III comenzaron a finales de 1999 en cumplimiento de la decisión 98/14 de la Junta Ejecutiva; siete de ellos concluyeron en febrero de 2002. Se ha ejecutado a continuación un proyecto de desarrollo comunitario integrado. Este proyecto, y el proyecto de desarrollo comunitario de la fase III de la Iniciativa en las zonas fronterizas remotas, constituyen el núcleo de la Iniciativa. Estas actividades, junto con los tres proyectos restantes, se han traspasado a la fase IV de la Iniciativa, que se compone de seis proyectos con un presupuesto total de 22 millones de dólares.

2. En su reciente decisión 2003/2, la Junta Ejecutiva reafirmó decisiones previas del Consejo de Administración y de la Junta Ejecutiva. La Junta exhortó también al PNUD a que, en el marco de su mandato, potenciara los efectos de la fase IV de la Iniciativa para el Desarrollo Humano, teniendo en cuenta el informe presentado por la misión independiente de evaluación correspondiente a 2002. La misión de evaluación de 2003 de la fase IV de la Iniciativa examinó el grado en que la asistencia prestada a Myanmar seguía cumpliendo lo dispuesto en las decisiones pertinentes del Consejo de Administración y de la Junta Ejecutiva y el progreso alcanzado y los problemas surgidos al llevar a cabo los proyectos de la Iniciativa. En consecuencia, se presentan a la Junta en su actual período de sesiones los resultados de la misión realizada en 2003.

3. En el presente informe se exponen los principales resultados, las conclusiones y recomendaciones de la misión internacional de evaluación, integrada por dos miembros, que se llevó a cabo en Myanmar del 11 al 30 de agosto de 2003. La misión estudió cuestiones generales relacionadas con la Iniciativa, la conformidad con el mandato del Consejo de Administración y la Junta Ejecutiva y los problemas y las dificultades surgidos en la ejecución de las actividades del proyecto.

## **II. Conformidad con el mandato del Consejo de Administración y la Junta Ejecutiva**

4. Durante sus prolongadas consultas y visitas sobre el terreno, la misión examinó constantemente la cuestión de la conformidad de la fase IV de la Iniciativa con las decisiones del Consejo de Administración y la Junta Ejecutiva. La conclusión de la misión fue que los proyectos de la fase IV de la Iniciativa estaban diseñados clara y expresamente de conformidad con esas decisiones. Todo el personal del PNUD y de proyectos tiene pleno conocimiento del mandato y está comprometido con su

aplicación. Si bien la ejecución de la fase IV de la Iniciativa se encuentra aún en una etapa preliminar, hasta la fecha todas las actividades del proyecto también se han realizado de conformidad con esas decisiones, y todo parece indicar que así continuará durante toda la fase. La misión también destacó algunos elementos fundamentales en el contexto de la decisión 93/21 del Consejo de Administración respecto a la cuestión de la sostenibilidad. En el informe de la misión se incluyen algunas observaciones y sugerencias para intensificar la labor en esa esfera. Se señala también que el efecto sostenible de los programas comunitarios en todas partes depende exclusivamente de un entorno normativo y jurídico propicio y favorable. En la actualidad, la excelente experiencia comunitaria adquirida por el PNUD sirve como base para entablar un diálogo con los interesados que puede redundar en el mejoramiento de las políticas que afectan la vida de los pobres de las zonas rurales.

### **III. Evaluación efectuada por la misión independiente**

5. Si bien la fase IV de la Iniciativa es aún relativamente nueva, la misión examinó el progreso alcanzado en los últimos meses para satisfacer las necesidades humanitarias básicas y señaló que: a) se ha progresado considerablemente en los mecanismos para determinar cuáles son los hogares más empobrecidos en las aldeas para dirigir mejor las intervenciones de la Iniciativa a los más necesitados; b) la fase IV de la Iniciativa está mejor centrada y es más coherente que las fases anteriores; c) cabe la posibilidad de que el enfoque intersectorial tenga un efecto mayor en la población al que está dirigido, así como un costo menor; d) la fase IV de la Iniciativa proporciona oportunidades para vincular mejor las actividades de microfinanciación, el examen del sector agrícola y el resto del programa; e) es necesario prestar más atención a largo plazo para sostener las organizaciones con base comunitaria; f) la fase IV de la Iniciativa es encomiable por sus enfoques programáticos para habilitar al grupo seleccionado y respecto de la equidad en los ingresos y la igualdad de género; g) el proyecto de microfinanciación está contribuyendo significativamente a promover los ingresos y los ahorros de los pobres. El progreso está bien concebido y administrado y logra una sostenibilidad financiera sorprendente en un entorno difícil. Su capacidad de ampliarse se ve limitada por los problemas conexos de la deficiente capitalización e institucionalización; h) el proyecto sobre el VIH/SIDA se compone de muchos elementos útiles pero sería conveniente que fuera más preciso; e i) la combinación de la experiencia directa sobre el terreno, de efectos muy positivos, con la capacidad de representar los intereses de los pobres a nivel nacional e internacional justifican a fondo la Iniciativa.

#### **A. Necesidades básicas de la población en Myanmar**

6. Son escasos los datos sobre la pobreza y las necesidades básicas de la población en Myanmar y casi no hay información fiable y coherente sobre las tendencias. Según la encuesta económica de los hogares realizada en 1997, un tercio de la población (aproximadamente 10 millones de personas) vivían en condiciones de pobreza grave y aguda, y la proporción era casi igual en las zonas urbanas y rurales. Desde esa época, el porcentaje de pobres de las zonas rurales y urbanas parece haber aumentado en forma sustancial debido a los acontecimientos recientes y a las tendencias actuales en el entorno macroeconómico. No obstante, el mayor número de personas extremadamente pobres sigue encontrándose en las zonas rurales.

7. Sobre la base de las observaciones directas sobre el terreno y los datos disponibles, la misión formuló algunas conclusiones provisionales sobre la índole de la pobreza en Myanmar. Existen enormes variaciones en el país en relación con las zonas agroclimáticas, las modalidades de cultivo y los tipos de organización social, si bien al mismo tiempo, parece haber algunas características generales. El Myanmar rural no se considera una economía de subsistencia, en que la mayoría de los agricultores cultivan productos agrícolas para su propio consumo. Hay un alto grado de monetización de la economía rural vinculada con una especialización considerable en cultivos comerciales que se pueden vender para comprar arroz y otros alimentos esenciales.

8. La gran mayoría de la población rural es bastante pobre, con salarios que oscilan entre 60 centavos y 25 dólares por día. Las tasas de malnutrición crónica son elevadas, y afectan a dos de cada cinco niños de las zonas rurales. Si bien es posible tener acceso a la escuela primaria, el costo de los uniformes, los libros de texto y los derechos de matrícula hacen que sea inaccesible para muchos, con lo cual hay una elevada tasa de deserción escolar. Además, las familias rurales tienen más dificultades para que los niños accedan a los grados superiores de la educación elemental debido a las distancias y al aumento de los costos. Menos del 50% de la población rural tiene acceso a agua potable o a saneamiento apropiados. El paludismo está muy extendido y es la causa principal de la mortalidad y la morbilidad; la tuberculosis está generalizada; y el aumento en la propagación de la infección del VIH es motivo de gran preocupación a nivel nacional. Las personas que carecen de tierra constituyen del 30% al 40% de la población rural y subsisten principalmente con trabajos ocasionales, ganando en su mayoría salarios escasos.

## **B. Respuesta del PNUD**

9. Al margen del sistema de las Naciones Unidas, no se proporciona asistencia oficial para el desarrollo destinado a aliviar los problemas de la pobreza rural. Dentro del marco de su mandato, la Iniciativa tiene un efecto directo en un gran número de pobres de las zonas rurales en los municipios donde se ejecuta. La Iniciativa continúa buscando enfoques innovadores para el desarrollo comunitario que permitan a los pobres de las zonas rurales adoptar y aplicar decisiones sobre su propio futuro. No obstante, ello exige esfuerzos muy concertados con respecto a la creación de los sistemas y las estructuras de gestión pública local. El PNUD se encuentra en una posición óptima para evaluar el efecto de la pobreza rural y las repercusiones de las políticas en las poblaciones pobres. Esta es incluso otra justificación para que se incluya la encuesta económica de los hogares como parte integrante de la fase IV de la Iniciativa.

10. La fase actual de la Iniciativa se compone de seis proyectos, tres de los cuales son nuevos en esta fase. Los proyectos se refieren a desarrollo comunitario integrado (dos proyectos); microfinanciación; VIH/SIDA; examen del sector agrícola; y evaluación integrada de las condiciones de vida en los hogares. En general, la fase IV de la Iniciativa está encaminada a prestar asistencia a 3.900 aldeas en 24 municipios (aproximadamente el 5% de todas las aldeas en el país).

11. Los proyectos han pasado a ser más centrados y explícitos en la fase IV de la Iniciativa. Con objeto de identificar y seleccionar los hogares más desfavorecidos, en la fase IV de la Iniciativa se ha elaborado un proceso perfeccionado para la

selección de comarcas y aldeas dentro de los municipios como principales beneficiarios de sus proyectos de desarrollo comunitario. Dos proyectos dirigidos a una zona amplia constituyen el núcleo de la fase IV de la Iniciativa. Sobre la base de la experiencia adquirida de fases anteriores de la Iniciativa, se hace más hincapié en aumentar los ingresos de los hogares pobres en cada aldea, especialmente mediante las actividades de la Iniciativa de microfinanciación. Además, los dos proyectos comunitarios han perfeccionado su capacidad de movilizar a los grupos locales en las aldeas seleccionadas y habilitarlos para que lleven a la práctica sus decisiones sobre las actividades de desarrollo. Esto crea una base eficaz para la asignación de los recursos a los proyectos. El enfoque integrado respecto de la aplicación de los proyectos está encaminado a intensificar la eficacia en función de los costos, teniendo en cuenta la significativa reducción para el ciclo actual del objetivo global de asignación de recursos con cargo a los fondos básicos.

12. Ha comenzado la labor inicial sobre el examen del sector agrícola y la encuesta sobre las condiciones de vida y se intensificará en 2004. El examen del sector agrícola corre el riesgo de no contribuir, como se esperaba, al análisis de las políticas en favor de los pobres del sector rural. Es necesario encontrar los medios de ampliar el equipo encargado del examen del sector agrícola incorporando especialistas en el desarrollo de la comunidad y la silvicultura. Esto fortalecería la capacidad del equipo de evaluar y recomendar formas de mejorar el entorno normativo en beneficio de los pobres de las zonas rurales.

13. El proyecto de microfinanciación contribuye significativamente al bienestar de los grupos seleccionados entre los sectores más pobres de la sociedad. Tiene una excelente trayectoria en la promoción de un enfoque disciplinado de crédito y ahorro, la sostenibilidad financiera y el reembolso. El proyecto abarca 1.700 aldeas y tiene actualmente un total de los créditos pendientes de 2.536.000 kyats, y un historial de reembolsos de deudas pendientes de casi el 100%. No obstante, las posibilidades de que el proyecto se amplíe para satisfacer plenamente las demandas de los prestatarios existentes, ofrecer nuevos productos y prestar servicios a nuevos prestatarios, se ve limitada por los problemas que presenta la subcapitalización y la institucionalización.

14. El PNUD fue la primera organización que abordó la cuestión del VIH/SIDA en Myanmar. Las actividades de los proyectos se concentran en esferas consideradas de alto riesgo para la propagación de la infección del VIH. En la actualidad, la ejecución de los proyectos va más allá de los 24 municipios abarcados por la Iniciativa y ha servido para unir a las instituciones de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y el programa nacional sobre el SIDA en la formulación del programa conjunto sobre el VIH/SIDA, 2003-2005. Sobre el terreno, el proyecto ha establecido un mecanismo amplio de ejecución que recibe el apoyo de los coordinadores del programa y los voluntarios en las aldeas y las comarcas. Mediante el proyecto se presta una amplia gama de servicios que son extremadamente valiosos dado el alcance de la epidemia y los limitados recursos disponibles. Sin embargo, la misión considera que debido a las fases cortas de la Iniciativa, hay dudas respecto de la sostenibilidad de las actividades realizadas al margen de la financiación del PNUD para luchar contra el VIH/SIDA. El PNUD está examinando su función en forma crítica a fin de definirla mejor de conformidad con su mandato y de lograr la máxima ventaja comparativa.

## IV. Vigilancia y evaluación

15. La misión señaló que los proyectos de la fase IV de la Iniciativa aplican las recomendaciones de la misión independiente de evaluación de 2002. Los mecanismos de vigilancia y evaluación se están reestructurando para que se adapten al nuevo objetivo integrado de la fase IV de la Iniciativa. La misión señaló que varios de los elementos de vigilancia y evaluación podían intensificarse aún más mediante: a) la compilación e inclusión de una base estructurada de conocimientos; b) las evaluaciones de la repercusión; c) un proceso de vigilancia y d) las contribuciones a los análisis de política sobre la base de la experiencia adquirida.

## V. Problemas estratégicos y recomendaciones

16. Las consignaciones básicas del objetivo global de asignación de recursos para la fase IV de la Iniciativa han descendido por debajo del 50% respecto a las fases anteriores. Esto exige que se elabore una estrategia del programa bien fundamentada y que se fijen nuevos objetivos en tanto se trata de lograr un efecto más sostenible en el bienestar de los pobres de las zonas rurales de Myanmar. La misión señaló que si bien se había progresado considerablemente en ese sentido, aún era posible seguir mejorando, incluso con respecto a la integración y la cohesión de algunas actividades del proyecto.

17. Es bastante evidente que la sostenibilidad de los proyectos para las comunidades depende de la existencia de un entorno normativo y jurídico propicio de apoyo a los pobres. En ese sentido, el PNUD tiene una oportunidad fundamental de aprovechar su experiencia sobre el terreno, su acceso a las opiniones de los pobres y sus encuestas nacionales realizadas en la fase IV de la Iniciativa para lograr la participación de todos los interesados en un diálogo sobre esa cuestión. Si bien la encuesta sobre las condiciones de vida contribuirá a este proceso, el logro del pleno potencial del examen del sector agrícola depende en gran medida de la existencia de un entorno normativo propicio.

18. El proyecto de microfinanciación sigue teniendo mucho éxito en las aldeas escogidas de la Iniciativa. No obstante, sin capital adicional será imposible ampliar las operaciones para dar respuesta a las demandas de otras aldeas y comunas rurales. Debido a la rápida inflación, la asignación de capital adicional por valor de 600.000 dólares en la fase IV de la Iniciativa sólo permite un crecimiento limitado. Además, el elevado nivel de endeudamiento del sector rural de fuentes de crédito no estructuradas ha dado lugar a una gran demanda del crédito más accesible y menos oneroso ofrecido en el marco de la Iniciativa. La misión de evaluación estima que el cambio de política que mas repercusión tendría sobre la pobreza rural sería la creación de un marco normativo y jurídico que respaldase activamente la institucionalización de los servicios de microfinanciación. En la actualidad, ni la legislación de bancos comerciales ni el marco jurídico cooperativo ofrecen instrumentos normativos y de política suficientes para institucionalizar el funcionamiento de la microfinanciación. La misión alienta al PNUD y sus asociados a que entablen un diálogo con el Gobierno sobre la importancia de la microfinanciación para aliviar la pobreza rural y sobre una base institucional sólida y pertinente para la sostenibilidad.

19. Habida cuenta de que se dispone de los recursos limitados para luchar contra el VIH/SIDA, es necesario reorganizar algunas actividades. La misión de evaluación

estima que la ventaja comparativa del PNUD yace en su capacidad de coordinar los esfuerzos de varias organizaciones de las Naciones Unidas respecto de la lucha contra el VIH/SIDA y apoyar el mecanismo de programación conjunto que facilite el diálogo sobre política y la articulación de una estrategia de programa y política nacional. También es necesario mejorar la educación pública sobre el VIH/SIDA y ocuparse más a fondo de las cuestiones de los derechos humanos y atender a los infectados. La misión estima que tal vez haya duplicación de esfuerzos por parte del PNUD y otras organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, lo que va en detrimento de la ventaja comparativa del PNUD. La misión recomienda que el PNUD delegue alguna de esas actividades a organizaciones no gubernamentales que puedan realizar actividades del programa mediante arreglos de asociación, y que el PNUD concentre sus esfuerzos en el desarrollo de las capacidades de gestión y técnicas de las organizaciones de la sociedad civil, haciendo particular hincapié en el fomento de la capacidad para la prevención y la atención.

20. Como refuerzo de las recomendaciones de la misión independiente de evaluación de 2002, se señaló que la fase IV de la Iniciativa representa una oportunidad única de contribuir positivamente a la evolución de un marco normativo y jurídico para abordar el problema de la pobreza en Myanmar y promover un desarrollo equitativo y rápido. Asimismo, eso tendría un efecto a largo plazo en la sostenibilidad de las actividades de la Iniciativa. Dos actividades operacionales inmediatas serían la encuesta sobre condiciones de vida y el examen del sector agrícola. Además, se puede aprovechar la rica y valiosa experiencia obtenida en un decenio de aplicación de la Iniciativa para determinar la forma de diseñar mejor una política para velar por el desarrollo en favor de los pobres. La misión recomendó algunas medidas fundamentales para mejorar la capacidad interna del PNUD a fin de promover un diálogo sobre el entorno para las políticas en favor de los pobres. La misión identificó también algunos problemas con que se enfrenta el PNUD para mantener las capacidades de las aldeas.

21. La misión instó al PNUD a que ayudara a los pobres de las zonas rurales para que superen el nivel de subsistencia y comiencen a participar más plenamente en una economía rural más amplia. La misión señaló que los elementos fundamentales para lograrlo eran el entorno normativo, un sistema institucionalizado de crédito rural, organizaciones pujantes comunitarias y vías hacia una economía más amplia. En ese sentido, señaló que el plazo para la fase IV de la Iniciativa era demasiado corto para abordar ese problema. No obstante, sería útil que el personal directivo superior y el personal del proyecto comenzaran a examinar las prioridades y las direcciones futuras más allá de los objetivos de la fase IV de la Iniciativa. Se destacaron cuatro elementos claves en ese sentido, a saber: a) un entorno propicio; b) un sistema institucionalizado de crédito rural; c) pujantes organizaciones de base comunitaria capaces de evolucionar y satisfacer las nuevas necesidades de los pobres de las zonas rurales; y d) el desarrollo de vías hacia una economía más amplia.

## **VI. Conclusiones de la misión independiente**

22. La misión independiente concluyó que la fase IV de la Iniciativa mejorada es un programa exhaustivo que vale la pena aplicar. Los dos proyectos de zona básicos y el proyecto de microfinanciación proporcionan beneficios directos sustanciales a un gran número de personas muy pobres en la zona rural de Myanmar. El proyecto sobre el VIH/SIDA también aborda un problema nacional importante. El criterio de

la Iniciativa respecto de la organización de la comunidad permite albergar la esperanza de crear un sistema de gestión pública local que promueva el desarrollo, la habilitación y la equidad.

23. La misión se sintió complacida de comprobar que el PNUD y su personal de proyectos abordan activamente muchas de las cuestiones planteadas. Con la esperanza de que la mayoría de las cuestiones puedan solucionarse, la misión recomendó que la comunidad internacional examinara debidamente la posibilidad de asignar recursos complementarios para la fase IV de la Iniciativa a fin de que el programa pueda enfrentarse a los problemas individualizados por la misión y seguir sus recomendaciones. La asignación de más recursos complementarios daría también la posibilidad de fortalecer las relaciones con las organizaciones comunitarias para colaborar más efectivamente en el logro de la sostenibilidad y crear un modelo para la gestión pública local en el futuro. Esos recursos permitirían también una ampliación geográfica a nuevas zonas de máximas necesidades, la ampliación de los servicios de microfinanciación antes de su institucionalización y la ejecución de programas diseñados para contrarrestar la degradación de la base de recursos naturales.

---