



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

Distr. general
9 de enero de 2002

Original: español

Primer período ordinario de sesiones de 2002

Nueva York, 28 de enero a 8 de febrero de 2002

Tema 3 del programa provisional

Marcos de cooperación y asuntos conexos

PNUD

Segundo marco de cooperación con el Paraguay (2002-2004)

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-3	2
II. Situación de desarrollo desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible	4-24	2
III. Resultados de la cooperación anterior y experiencia adquirida.	25-34	6
IV. Estrategia propuesta y esferas temáticas.	35-53	8
A. Desarrollo humano y reducción de la pobreza	36-41	8
B. Gobernabilidad democrática y modernización del Estado	42-45	9
C. Ordenamiento del medio ambiente	46-48	10
D. Competitividad e integración económica internacional y desarrollo productivo	49-50	11
E. Tecnología de la información y las comunicaciones para el desarrollo	51-53	11
V. Modalidades de gestión	54-60	11
Anexo		
Objetivos de movilización de recursos para el Paraguay (2002-2004)		14

I. Introducción

1. El presente marco de cooperación establece el contenido, el enfoque, el alcance y la naturaleza de la cooperación técnica y financiera del PNUD con el Gobierno del Paraguay. En este marco, el Gobierno del Paraguay reconoce la comunidad de intereses y metas con la cooperación del PNUD de 2002 a 2004 en las esferas temáticas en que se basará dicha cooperación: a) Desarrollo humano y reducción de la pobreza; b) Gobernabilidad democrática y modernización del Estado; c) Ordenamiento del medio ambiente; d) Competitividad e integración económica internacional y desarrollo productivo; y e) Tecnología de la información y las comunicaciones para el desarrollo.

2. Estas esferas temáticas propuestas han sido determinadas sobre la base de la previa experiencia del primer marco de cooperación (1998-2001) y las prioridades del Gobierno establecidas en el Plan de Gobierno 1999-2003 y el Plan Estratégico Económico y Social elaborado por el Gobierno en 2001. Asimismo, el presente instrumento se enmarca en los lineamientos establecidos por el Administrador en su Plan de Acción, así como en las líneas de servicios establecidas en la estrategia de la Dirección Regional de América Latina y el Caribe.

3. La presente cooperación durará tres años (2002-2004) y será armonizada con los programas de otros organismos del sistema de Naciones Unidas por conducto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). A estos fines, el Gobierno tomará las medidas de coordinación apropiadas a fin de optimizar los niveles de gestión requeridos para la efectiva y eficiente recepción de la cooperación.

II. Situación de desarrollo desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible

4. Durante los últimos doce años de transición, el país ha realizado importantes esfuerzos cualitativos a fin de lograr el desarrollo institucional requerido para la plena vigencia de un Estado democrático de derecho. Algunos de esos esfuerzos han producido importantes logros históricos, como la aprobación de la nueva Constitución, el restablecimiento de la libertad de opinión y de expresión y la transparencia de los procesos electorales, entre otros. El logro más significativo es, sin duda, la defensa y el mantenimiento de la democracia, por la cual el pueblo paraguayo y los partidos políticos se han movilizado y luchado en varias oportunidades, cuando ha sido amenazada por las armas.

5. Mientras que en la primera mitad del pasado decenio se obtuvieron resultados positivos en cuanto al desarrollo humano (entre 1990 y 1995 el Índice de Desarrollo Humano aumentó de 0,716 a 0,733 y la pobreza descendió del 38% en 1992 al 30% en 1995), la situación ha sufrido un claro deterioro desde entonces (el IDH se estancó en 0,738 para 1999 y la pobreza volvió a subir al 34%). En consecuencia, es preciso reconocer que el país debe prepararse para seguir enfrentando grandes desafíos, cada vez más inevitables y urgentes. Cuestiones tales como el aumento de la pobreza debido al deterioro de la situación económica y la recesión, el aumento del descontento de la ciudadanía con la corrupción, el mal uso de los recursos públicos, la impunidad y el caudillismo, contribuyen a crear una situación cada vez más conflictiva e insostenible.

6. Entre todos los temas de la agenda nacional que requieren cambios rápidos, en la Evaluación Común sobre el País los organismos de las Naciones Unidas representados en el Paraguay han individualizado los siguientes temas:

7. *Necesidad de fortalecer el Estado de derecho.* En el Paraguay hubo avances importantes en la configuración de un Estado de derecho, pero limitados al ámbito oficial y jurídico. Dichas limitaciones obedecen a que, si bien constitucionalmente se reconocen los elementos básicos de un Estado de derecho (supremacía de la ley, sufragio universal y separación de poderes), éste se desenvuelve en un entorno marcado por el deficiente desarrollo institucional, junto a numerosas restricciones estructurales que amplían la brecha entre lo previsto por la norma y lo reflejado en la realidad.

8. Dichas restricciones limitan el alcance de la función social y económica del Estado y se traducen en una escasa capacidad de gestión en la aplicación de políticas públicas, la persistencia de elementos negativos del pasado que siguen subsistiendo en forma de prácticas corruptivas de conculcación, no sistemática pero recurrente, de los derechos humanos, por omisión o falta de protección por parte del Estado. Todo ello, favorecido por una débil función de control por parte de una sociedad civil frágil y desarticulada, y por la incapacidad del sector político para traducir en resultados concretos las demandas sociales. Esta situación adquiere relevancia particular al crear obstáculos a la gobernabilidad democrática.

9. Paralelamente a la modernización normativa del Estado, es preciso introducir cambios institucionales que armonicen la estructura y el funcionamiento del Estado con el proceso de transformación del modelo económico y productivo.

10. *Apoyo a la transformación del modelo económico y productivo.* El modelo económico productivo paraguayo está agotado y necesita una revisión urgente. La exportación de materias primas y agrícolas y el comercio de reexportación han sufrido a causa de la fluctuación de los precios y la liberación comercial de los países vecinos, que acarrearón consecuencias negativas sobre la economía del país y en especial de las zonas rurales. El agotamiento del modelo productivo está relacionado con el agotamiento del modelo de Estado empresario y empleador sobre el cual se articulaban en gran medida las relaciones de producción. El reciente aumento del déficit fiscal es un síntoma del agotamiento del modelo. Las causas inmediatas de éste déficit son la ineficiencia del gasto público (sistema de servicios públicos no estructurado, falta de seguimiento de metas estratégicas ministeriales) y bajo nivel de ingresos fiscales (sistema impositivo desarticulado y baja capacidad de recaudación).

11. El actual modelo impide el acceso adecuado a los mercados de factores (trabajo, capital y tierra) y a los servicios básicos (especialmente de salud y educación) para grandes grupos de población, especialmente en zonas rurales. El proceso de exclusión generado por este fenómeno se manifiesta en un deterioro de los índices de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas. La inadecuación cualitativa y cuantitativa de los factores de producción (alto crecimiento demográfico, pobre calificación de la mano de obra, limitada infraestructura) y del entorno nacional (debilidad institucional, informalidad dominante) son factores limitantes para que esta economía pueda integrarse en su entorno regional y global de manera más equilibrada que en la actualidad.

12. Las reformas macroeconómicas introducidas a partir del decenio de 1990 por el Estado (la reducción arancelaria, el marco promotor para la IED, la estabilidad de precios y la liberalización financiera) no fueron acompañadas por un desarrollo institucional y medidas estructurales de mejora de la competitividad. Esto, sumado al desmoronamiento de la triangulación comercial, ha traído consecuencias perniciosas, como el cierre de numerosas instituciones bancarias y financieras y de industrias nacionales, al no poder competir con los productos de importación o contrabando. Dado que esta crisis tiene carácter estructural, para superarla es necesario introducir reformas a fondo, tanto del sector público como de los sectores productivos.

13. *Políticas públicas sostenibles.* Existe un gran déficit en la formulación de políticas públicas sostenibles (política ambiental, energética, turística, etc.). Ello supone un gran desafío, especialmente en los polos más débiles de desarrollo, como desarrollo humano y ambiental. Sobre este último sector, el agotamiento del modelo económico productivo dominante en el Paraguay durante el decenio de 1980 e intensificado en el de 1990 está causalmente relacionado con la destrucción de las zonas de captación de agua, el crecimiento urbano desordenado, la contaminación industrial, la deforestación, los inadecuados métodos de cultivo agrícola, el manejo deficiente de las sustancias peligrosas, la contaminación atmosférica en la Capital y otros factores, todo lo cual ha suscitado efectos negativos en los recursos naturales y en la salud humana que deben ser motivo de atención del Gobierno y de la cooperación técnica internacional.

14. El deterioro de los recursos naturales no se debe a la falta de una ley específica, sino a la vulnerabilidad del control de su aplicación y a la falta de concienciación ciudadana, situación que se estima ha de mejorar hasta cierto punto dada la reciente creación de la Secretaría del Ambiente.

15. También la baja prioridad gubernamental en la asignación de recursos presupuestarios para saneamiento y medio ambiente y la débil participación de la comunidad organizada, que interviene poco en la determinación de políticas públicas de salubridad, la promoción de la salud, la prevención y control de los factores de riesgo del medio ambiente que afectan la salud y el desarrollo, redundan en que el país tenga baja capacidad de respuesta e insuficiente capacidad de ordenamiento ambiental.

16. *Falta de equidad y desarticulación de la sociedad.* Las características del desarrollo sociocultural en el Paraguay están estrechamente vinculadas con la naturaleza del modelo histórico de desarrollo económico aplicado en el país, así como, muy particularmente, con su crisis y agotamiento, evidenciados en los últimos años. Los efectos de dicho modelo se manifiestan principalmente en el aumento de los niveles de pobreza, así como en la falta de equidad y la creciente exclusión social, que afectan fundamentalmente a las poblaciones rurales campesinas, los indígenas y la niñez.

17. Paralelamente a estos procesos de transformación económica y poblacional de las últimas décadas, la sociedad paraguaya ha experimentado cambios en varios aspectos de su organización y su cultura. La antigua sociedad rural, en que las clases sociales principales estaban constituidas por campesinos y terratenientes, va dando paso de forma acelerada a una sociedad urbana con identidad confusa, frágil y sustentada en una economía terciaria, donde predominan el empleo en el sector paralelo o no estructurado (informal) y se revelan los mayores niveles de inequidad y exclusión social.

18. La pobreza se encuentra más difundida y con mayor intensidad en las zonas rurales y del norte del país. De la población de 5.496.450 habitantes, el 33,7% se encuentra bajo el límite de pobreza; la extrema pobreza afecta a un 15,5% de la población total del país. Esto significa que un total de 874.000 personas no tienen acceso a una canasta básica de alimentos. La niñez también se ve afectada de manera fundamental; 937.000 niños, un 42% de la población del país entre 0 y 14 años, están en condiciones de pobreza que los obliga a una inserción en el mercado laboral a edades tempranas (de 5 a 7 años). En 1995, un 38% de los niños y niñas económicamente activos (de 7 años a 17 años) no asistía a la escuela, lo cual constituye una grave conculcación de uno de los derechos humanos más básicos, el del acceso a la educación.

19. La pobreza que se observa en el país, sobre todo en zonas rurales, se debe a inadecuados mecanismos de acceso a la tierra, bajos niveles de escolaridad, altas tasas de fecundidad e inadecuado acceso a los mecanismos productivos y de mercado.

20. Si bien en las tasas de escolaridad universitaria hay igualdad entre varones y mujeres, hay restricciones en el acceso a las estructuras de poder, lo cual se refleja en un 8% de mujeres que ocupan cargos electivos. Es preciso erradicar además la violencia física contra la mujer y promover una cultura de vida familiar armónica, que propicie el desarrollo humano doméstico.

21. La tasa de desempleo es alta y afectaba en 1998 a un 14% de la población económicamente activa, originando una alta demanda de empleos. En las presentes circunstancias de recesión económica, el nivel de desempleo y subempleo llega a un 19%.

22. El acceso a los servicios sociales básicos, como los de educación, salud y abastecimiento de agua potable, es menor en las poblaciones más pobres, y en ellas se agudizan la inequidad y exclusión sociales. El 30% de la población no tiene acceso a servicios de salud pública; el 60% del gasto en salud en el país proviene de sus ciudadanos. Sólo el 0,4% del PIB se destina a servicios básicos de salud. En zonas rurales, sólo el 15% de los hogares tiene acceso a agua potable y menos del 4% de quienes inician la educación secundaria se gradúan. Apenas el 9% de la población económicamente activa en el Paraguay tiene educación terciaria, lo que representa una clara desventaja en el contexto del MERCOSUR.

23. El proceso de fragmentación social ha puesto de relieve la mayor vulnerabilidad de algunos sectores, como los indígenas, que aunque en cantidades absolutas son pocos, representan un sector históricamente importante de la población paraguaya, que merece una reivindicación de su identidad y su patrimonio cultural y físico.

24. Asimismo, el aumento de los niveles de violencia e inseguridad ciudadana, aunque facilitado por el limitado alcance del Estado de derecho, se agrava por el proceso de fragmentación social que agrieta el escaso nivel de cohesión existente en la sociedad paraguaya. Si bien no hay encuestas actualizadas sobre víctimas de delitos, las estadísticas policiales y judiciales y la percepción ciudadana muestran claramente un preocupante aumento de la violencia y la inseguridad.

III. Resultados de la cooperación anterior y experiencia adquirida

25. El primer marco de cooperación para el país, 1999-2001, estableció tres esferas estratégicas de intervención: a) Desarrollo humano para la erradicación de la pobreza; b) Apoyo a la consolidación de la democracia, la gobernabilidad democrática y la reforma del Estado; y c) Ordenamiento intersectorial del ambiente. Con relación a la pertinencia temática de esas esferas, la evaluación de mitad de período llevada a cabo en 2000 confirmó la prioridad de los temas planteados.

26. En materia de desarrollo humano para erradicación de la pobreza hubo logros importantes en lo referente a la asistencia a sectores campesinos vulnerables. Se colaboró con el Gobierno en tres años consecutivos (1999-2001) en la provisión de insumos clave de producción agrícola, entre ellos la producción algodonera, de mucha trascendencia social por estar asociada a sectores minifundistas. Además, fue muy importante facilitar modalidades de asistencia a sectores campesinos en situación crítica mediante la realización de microproyectos en comunidades que se encuentran por debajo del límite de pobreza, con lo cual se beneficiaron más de 145.000 familias rurales. Se prestó asistencia también a 32 cooperativas agrícolas mediante el fortalecimiento de la capacidad administrativa y financiera, la elaboración de programas técnicos y la individualización de clientes. En la esfera laboral, el PNUD (con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)) llevó a cabo un proyecto de grandes efectos y de alcance nacional, orientado a la capacitación laboral de grupos especialmente vulnerables (desempleados, jóvenes, microempresarios, campesinos, y otros)

27. En materia de gobernabilidad, con el apoyo del BID se ha fortalecido la institucionalidad del Poder Judicial brindando instrumentos de apoyo para la función jurisdiccional y administrativa de los jueces de todas las circunscripciones de la República. El desarrollo de sistemas informáticos, la capacitación de magistrados y la mayor transparencia en la gestión de procesos han sido elementos centrales del apoyo brindado por el PNUD. Paralelamente, se ha contribuido a mejorar la infraestructura de este sector con la construcción de dos Palacios de Justicia, dos juzgados de primera instancia y cinco juzgados de paz en el interior del país. Asimismo, se ha ayudado a la Corte Suprema en la elaboración de instrumentos y líneas de trabajo orientados a mejorar la gobernabilidad del propio Poder Judicial y su relación con los demás Poderes del Estado, en colaboración con el Proyecto regional RLA/00/001.

28. En la esfera de la gobernabilidad democrática también se han emprendido iniciativas para el fortalecimiento de los partidos políticos, mediante la capacitación de sus cuadros. Asimismo, se ha brindado apoyo a la formulación de las bases para una política exterior del país, la cual se halla actualmente en proceso de consulta con los diversos sectores económicos y políticos. Un aspecto importante en este marco es el mejoramiento del orden público y la seguridad ciudadana para la plena vigencia del Estado de derecho y los derechos humanos. En este contexto, el PNUD está apoyando el proceso de modernización de la Policía Nacional y concluyó una etapa de diagnóstico con fuerte participación de los cuadros policiales. La construcción de "Escenarios Cívicos" con participación de los líderes de los diversos estamentos sociales, políticos, económicos y culturales, ha sido un aporte al proceso de diálogo y encuentro de líderes nacionales.

29. Uno de los más importantes aportes del PNUD ha sido contribuir a la formulación del actual Plan Estratégico, Económico y Social, conjuntamente con la Secretaría Técnica de Planificación. Por primera vez, un proyecto de cooperación técnica se convierte en un plan de Gobierno aprobado por decreto del Poder Ejecutivo e inicia su aplicación como tal. Este Plan es de cumplimiento obligatorio para el sector público y constituye el marco para la cooperación internacional. En el ámbito de esta iniciativa, el PNUD apoya al Gobierno en la formulación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza mediante un proceso participativo. Otras importantes esferas asistidas por el PNUD son: el apoyo a la aplicación de las políticas comerciales; el fortalecimiento del Ministerio de Industria y Comercio; la promoción de exportaciones; y el fortalecimiento de la gestión del Ministerio de Hacienda. En el ámbito normativo, se ha prestado asistencia técnica al Gobierno en la elaboración de una propuesta de Ley de reforma de los Ministerios del Poder Ejecutivo para lograr un sistema más racional y eficiente, acorde con los principios orientadores del proceso de reforma del Estado.

30. Uno de los aspectos centrales en la promoción del desarrollo humano sostenible a nivel del país ha sido la iniciativa de la Oficina del PNUD para continuar la formulación y divulgación de Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano. El último informe nacional fue publicado en 1995 y después se discontinuó el proceso. En el pasado marco de cooperación se seleccionó y puso en funcionamiento un equipo técnico, el cual deberá producir sus primeros resultados en 2002.

31. En materia de medio ambiente, los principales resultados obtenidos se refieren a la puesta en marcha del Programa de Áreas Silvestres Protegidas con financiamiento del Fondo para el medio Ambiente Mundial (FMAM) y el fortalecimiento institucional de la Secretaría del Ambiente, creada en 2000. Otros logros son la recuperación de 20 microcuencas en la zona este del país y la capacitación de gobiernos locales en el ordenamiento ambiental.

32. Entre los principales aspectos fuertes del primer marco de cooperación pueden destacarse la flexibilidad y versatilidad del PNUD para adaptarse a los diversos y casi permanentes cambios políticos. Entre 1998 y 2000 se han alternado tres Gobiernos distintos, a los cuales se ha prestado asistencia en el marco de los mencionados tres ejes del programa. Esta versatilidad ha permitido el crecimiento del programa en más de un tercio, pues pasó de unos 16 millones de dólares en 1998 a unos 27 millones de dólares en 2000. Este crecimiento se ha dado en circunstancias de varios cambios que requirieron sobre todo una importante capacidad de gestión y apoyo a los diversos proyectos, los cuales en su casi totalidad son ejecutados por el Gobierno. Además, el hecho de que los fondos del programa en gran medida se sufraguen según la modalidad de participación gubernamental en los gastos, refleja el grado de confianza que depositan en el PNUD el Gobierno, las instituciones financieras internacionales y las organizaciones de la sociedad civil.

33. Los sucesivos cambios de Gobiernos y gabinetes, si bien no impidieron un crecimiento del programa, coartaron el logro de algunas importantes metas, pues se cancelaron algunos proyectos, principalmente en materia de desarrollo humano, donde se preveía una asistencia a un gran sector de la población campesina. En cuanto a las debilidades del programa, puede señalarse la ausencia de un enfoque de género y de iniciativas en este sentido, así como la necesidad de focalizar acciones orientadas no sólo al crecimiento, sino sobre todo a la calidad y pertinencia del programa.

34. Finalmente, la experiencia obtenida en el primer marco de cooperación ha demostrado la importancia crítica de la participación de la sociedad civil y del sector privado, como generadores de legitimidad, consenso y sinergia con las acciones emprendidas por el Gobierno. Asimismo, una importante esfera que aún no ha sido desarrollada es la tecnología de la información y las comunicaciones como herramienta principal para la promoción del desarrollo humano sostenible, sobre todo dado el escaso nivel de desarrollo tecnológico del país y la ausencia de metas de integración en la mundialización sobre la base de la sociedad de la información.

IV. Estrategia propuesta y esferas temáticas

35. Uno de los aspectos que se destacaron en la evaluación de mitad de período ha sido la validez y pertinencia de las esferas temáticas del primer marco de cooperación. En consecuencia, se mantendrán: Desarrollo humano y reducción de la pobreza; Gobernabilidad democrática y modernización del Estado; y Ordenamiento del medio ambiente. A estas tres esferas se agregarán otras dos de gran importancia: Competitividad e integración económica internacional y desarrollo productivo; y Tecnología de la información y las comunicaciones para el desarrollo.

A. Desarrollo humano y reducción de la pobreza

36. En este tema, las actividades del PNUD se concentrarán en: i) Formulación, debate y aplicación de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza; ii) Promoción de un entorno favorable para mejorar el acceso a servicios, recursos productivos y bienes por parte de los pobres; iii) Promoción del desarrollo humano sostenible mediante la formulación y difusión del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano.

37. En relación con la formulación y aplicación de la Estrategia de Reducción de Pobreza, el Gobierno, con el apoyo del PNUD, ha iniciado el proceso de formulación de dicha Estrategia, para dar cumplimiento a lo acordado en la Cumbre del Milenio. Dicha Estrategia se integrará al Plan Estratégico Económico y Social. La participación activa de protagonistas no gubernamentales (partidos políticos, sociedad civil, gobiernos locales, instituciones no organizadas, etc.) es uno de los principales aspectos del proceso de formulación. Para el año 2002 se espera contar con un documento de estrategia de consenso con la sociedad civil para reducir la pobreza en un 50% para el año 2015 y un conjunto de medidas macroeconómicas a corto plazo, así como una cartera de proyectos para el corto y mediano plazo. La estrategia contemplará un claro enfoque de género y proyectos específicos que contribuyan a integrar políticas de equidad de género, cumplir con compromisos internacionales, capacitar a las instituciones y elaborar indicadores de género. Asimismo, se creará capacidad en el Gobierno y se desarrollarán instrumentos en materia de información, gestión y toma de decisiones, que posibiliten subsanar la pobreza.

38. En cuanto a la creación de un entorno favorable para mejorar el acceso a recursos productivos y bienes por parte de los pobres, el PNUD seguirá apoyando al Gobierno en la ejecución de un programa de asistencia productiva a sectores en situación de pobreza crítica. La modalidad de ejecución se basará fundamentalmente en alianzas estratégicas entre pequeños productores y en la generación de capacidad local. Esta medida de emergencia es una de las más importantes respuestas del

Gobierno a las demandas de las organizaciones campesinas en situación de pobreza crítica. Además, en 2002 el PNUD evaluará el apoyo que ha venido brindando al Gobierno en la provisión de insumos para las campañas algodoneras entre los años 1999 y 2001 con el objeto de impulsar la reconversión productiva del sector en el marco de los objetivos trazados en el Plan Estratégico Económico y Social y la Estrategia de Reducción de la Pobreza

39. Como medida complementaria de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, el PNUD apoyará al Gobierno central y los gobiernos locales en el establecimiento de asentamientos urbanos sostenibles, principalmente en la región metropolitana de la ciudad de Asunción,

40. Un aspecto central en la promoción del desarrollo humano y la reducción de la pobreza es la elaboración y difusión del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. El PNUD ha contribuido a elaborar y publicar el primer Informe Nacional en 1995, cuya publicación ha quedado interrumpida desde entonces. A partir del año 2002 se volverá a elaborar y publicar anualmente el Informe Nacional, para lo cual se ha establecido un equipo técnico y se fortalecerá la capacidad nacional.

41. De conformidad con su mandato institucional, el PNUD debe fortalecer su papel de portavoz y coordinador en la lucha contra la pobreza. En este sentido, el PNUD fomentará el establecimiento de mecanismos de coordinación de la cooperación del sistema de las Naciones Unidas y promoverá la creación de herramientas de información, monitoreo y apoyo a la gestión pública en la reducción de la pobreza.

B. Gobernabilidad democrática y modernización del Estado.

42. En cuanto a la gobernabilidad democrática y la modernización del Estado, las actividades del PNUD se concentrarán en: i) Desarrollo institucional para la gobernabilidad democrática y aplicación de una visión del futuro del país; ii) Fortalecimiento de la capacidad de gestión de sectores clave del Gobierno; iii) Seguridad ciudadana y derechos humanos

43. En asociación con el Instituto de Gobernabilidad de Cataluña, el PNUD apoyará un proceso de desarrollo institucional que se basará en la promoción del diálogo y la concertación de líderes de diversos sectores sobre los aspectos críticos que deberían ser considerados en las reformas constitucionales y jurídicas. Se establecerán estrictos controles a la puesta en práctica de esta iniciativa, los que emplearán indicadores de progreso que midan de manera fiable los productos y los resultados del proceso de desarrollo institucional. Esas reformas, en principio, estarán relacionadas con: a) reformas del régimen político establecido en la Constitución para la sucesión presidencial; b) reformas en el proceso electoral; c) establecimiento de equilibrio entre los Poderes; y d) reforma en el sistema de partidos políticos. Asimismo, a partir de 2002 el PNUD apoyará la aplicación de una visión del futuro del país que ha sido generada por líderes de todos los sectores mediante un proceso participativo de construcción de “Escenarios Cívicos”, llevado a cabo en 2001. Dicha aplicación consistirá en la determinación de acciones concretas y su progresiva puesta en práctica desde los diversos sectores hacia la elaboración de políticas de Estado. En particular, se apoyará el proceso de definición de un pacto fiscal entre el Gobierno, el sector privado y las instituciones sociales.

44. Dentro de una línea de trabajo ya aplicada en el primer marco de cooperación, el PNUD seguirá fortaleciendo y modernizando la capacidad de gestión de instituciones clave del Gobierno. En este sentido, seguirá apoyando la modernización del Poder Judicial mediante la aplicación total de un sistema informático integrado de gestión de procesos judiciales y de gestión administrativa, mejorando además las instalaciones físicas en las nueve jurisdicciones del país. En el ámbito del Poder Ejecutivo se apoyará: a) el diseño y aplicación de un programa para la gestión del Despacho del Gabinete Civil de la Presidencia; b) el fortalecimiento de la capacidad del Gobierno para la formulación, negociación, seguimiento y ejecución de los proyectos financiados por organismos financieros internacionales; c) la aplicación del Programa Estratégico Económico y Social y su articulación con el Sistema Integrado de Administración Financiera, así como el desarrollo de un sistema de planificación en coordinación con otros organismos de cooperación como la GTZ; d) el proceso de reforma de la banca pública que se iniciará en 2002, además de la modernización del sistema de jubilaciones y pensiones mediante el apoyo tanto en la etapa de estudios y análisis como en la de ejecución; e) para promover la transparencia en la relación del ciudadano con su Estado, se generarán cauces estratégicos de comunicación intragubernamentales, internacionales y entre el sector público y la sociedad civil; f) la gestión fiscal del Ministerio de Hacienda mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la Dirección de Aduanas, el Viceministerio de Administración Financiera y el Viceministerio de Tributación, mediante el desarrollo de sistemas y la informatización de dichos sectores; y g) en cuanto a los gobiernos locales, el PNUD apoyará con estudios la detección de los obstáculos normativos para la efectiva descentralización de competencias y recursos, así como el desarrollo de por lo menos dos iniciativas piloto de mejoramiento de la capacidad de gestión municipal en zonas del interior del país.

45. En el plano de la seguridad ciudadana y los derechos humanos, el PNUD apoyará: a) la modernización de la Policía Nacional en su etapa de planificación estratégica así como la capacitación en asuntos de derechos humanos; y b) la generación de una propuesta básica de seguridad ciudadana dimanada de foros de intercambio de ideas con la sociedad civil, sobre la base de los derechos humanos.

C. Ordenamiento del medio ambiente

46. En materia de ordenamiento del medio ambiente, la Oficina del PNUD concentrará sus acciones en el fortalecimiento institucional del sector y desarrollará líneas de acción en cuestiones de diversidad biológica; energía renovable; aguas internacionales y desertificación; y cambio climático.

47. En cuanto al fortalecimiento institucional, el PNUD apoyará la creación de capacidad en la recientemente creada Secretaría del Ambiente, mediante la provisión de asesoramiento técnico, equipamiento y coordinación del sector con otras dependencias del Gobierno y con organizaciones de la sociedad civil.

48. El PNUD apoyará las siguientes líneas de acción: a) la ejecución de proyectos con financiamiento del FMAM para cooperar con el Gobierno en la formulación de una estrategia para la diversidad biológica y apoyar la inclusión activa de 18.380 hectáreas dentro del Sistema Nacional de Áreas Silvestres protegidas mediante la gestión y conducción de cuatro parques nacionales; b) el desarrollo de iniciativas en energía renovable que permitan la introducción de un sistema de electrificación rural

descentralizada que mejore las condiciones de vida de la población de esas zonas; c) la iniciativa trinacional (Paraguay, Argentina y Bolivia) para mitigación de los efectos ambientales en la cuenca del río Pilcomayo; además, en las cuencas de los ríos Paraná y Paraguay se desarrollarán proyectos para la mitigación de daños causados por la pesca indiscriminada; d) la elaboración de un plan de recuperación de zonas degradadas con alto grado de salinización en zonas de la región occidental o Chaco paraguayo; y e) el desarrollo de programas específicos relacionados con propuestas de cambio climático a ser presentadas al FMAM.

D. Competitividad e integración económica internacional y desarrollo productivo

49. En esta esfera se procurará el fomento de la competitividad del sector privado y se apoyarán acciones para el desarrollo productivo del país.

50. En particular, se pondrán en práctica iniciativas para: a) establecer un marco jurídico, reglamentario e institucional adecuado que favorezca la competitividad del sector privado y la generación de empleos; b) establecer espacios de trabajo entre el sector público y el privado tendientes a definir y ejecutar conjuntamente acciones y políticas favorables a la competitividad, inclusive el desarrollo de conglomerados productivos regionales; c) apoyar al Gobierno en la aplicación del Plan Estratégico Económico y Social en lo referente a la transformación del sector productivo; d) apoyar al Gobierno y al sector privado en el diseño y la aplicación de acciones y políticas de fomento de la empresa pequeña y mediana y la promoción de exportaciones; y e) formular y apoyar la puesta en práctica de medidas macroeconómicas de fomento de la competitividad.

E. Tecnología de la información y las comunicaciones para el desarrollo

51. Como componente transversal, el PNUD realizará acciones tendientes a fomentar el ingreso del país en la sociedad mundial del conocimiento y la utilización de la Tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para el desarrollo humano sostenible. Dado el incipiente nivel de desarrollo de los análisis y las políticas sobre la TIC en el Paraguay, PNUD concentrará sus acciones en los siguientes temas:

52. Introducir la TIC en la agenda nacional mediante acciones con amplia participación orientadas a: a) analizar la situación actual de la TIC en el Paraguay; b) estudiar las oportunidades y retos que ofrecen en el contexto nacional, con especial énfasis en las esferas de actuación del PNUD. Estas acciones deberían desembocar en la elaboración de un diagnóstico y una estrategia para la transformación de la sociedad paraguaya en una sociedad del conocimiento y la información, así como iniciar un proceso de promoción de la TIC y de acceso a la sociedad del conocimiento.

53. Seleccionar y preparar nuevos proyectos innovadores: a) analizar las iniciativas en curso; b) seleccionar proyectos prioritarios y fuentes de financiación disponibles; c) formular proyectos piloto de fomento del uso de la TIC, fundamentalmente en los jóvenes, mediante telecentros comunitarios integrados en centros de información para el desarrollo; y d) ejecutar algunos proyectos demostrativos de “gobierno electrónico” (ventanilla única virtual de exportaciones; centro virtual de inteligencia comercial), aprovechando sinergias con otros proyectos del PNUD en curso.

V. Modalidades de gestión

54. *Ejecución*: el programa será ejecutado aplicando la modalidad de ejecución nacional. Esta modalidad ha demostrado ser suficientemente adecuada para el programa, pues facilitó su crecimiento sostenido. La utilización de la modalidad de ejecución nacional durante el primer marco de cooperación con el país no ha sido plena, dado que la responsabilidad de varias acciones de apoyo administrativo siguió recayendo en las oficinas del PNUD sin lograr el afianzamiento y fortalecimiento de los proyectos en la gestión directa de sus procesos administrativos. Esta situación requiere dos niveles de intervención. Un primer nivel, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los proyectos mediante la capacitación de sus respectivas unidades ejecutoras y un segundo nivel, la simplificación de procesos y el uso intensivo de instrumentos tecnológicos de apoyo a la gestión y de información. Estos dos niveles, actualmente en incipiente proceso de aplicación, posibilitarán un mayor grado de control, seguimiento, comunicación y calidad en los procesos de gestión, transfiriendo las acciones derivadas de los procesos administrativos hacia los proyectos y fomentando, de manera transparente, segura, eficiente y ordenada, la aplicación gradual de la ejecución nacional plena. Otro aspecto importante es la versatilidad del sistema informático de gestión que facilite procesos y la información a las instituciones de financiamiento internacional, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

55. Otras medidas importantes atañen a la naturaleza temporal de la ejecución nacional y sobre todo al establecimiento de estrategias de salida de los proyectos apoyados por el PNUD y al momento de la formulación de los documentos de proyecto. Estas medidas deben ser fortalecidas, facilitando la transferencia de instrumentos tecnológicos ya elaborados, para que los resultados alcanzados puedan seguir a cargo de los nacionales.

56. Debido a la diversidad de las posibilidades de apoyo que puede brindar el sistema de las Naciones Unidas, es importante que las líneas de cooperación entre los diversos organismos del sistema sean presentadas en forma uniforme, ordenada y eficiente. Al respecto, la mudanza en 2001 a una Casa de Naciones Unidas compartida con la mayoría de los organismos del sistema presentes en el país ha sido un gran adelanto. Asimismo, la Evaluación Común sobre el País (CCA), finalizada en 2001, y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), que será finalizado dentro de poco, servirán a los mismos efectos.

57. *Monitoreo y evaluación*: El segundo marco de cooperación para el país será evaluado a mediados del período. La metodología que se utilizará para el monitoreo y seguimiento será el sistema de gestión basado en resultados (RBMS). El presente marco está basado en el marco estratégico de resultados y este instrumento posibilitará un seguimiento constante y la información anual sobre los principales resultados obtenidos mediante el Informe Anual Orientado a los Resultados (ROAR).

58. Cada año se verifican las cuentas de los proyectos, a fin de asegurar la aplicación de medidas correctivas en tiempo oportuno. Asimismo, se desarrollarán sistemas que permitan mayor eficiencia en el seguimiento de las recomendaciones de auditoría.

59. El presente marco de cooperación refleja la visión y previsión del Gobierno y del PNUD sobre la ejecución de acciones conjuntas en los próximos tres años. Sin perjuicio de lo expuesto, el presente marco podrá ser modificado y revisado si media el acuerdo mutuo de las partes.

60. *Mobilización de recursos:* El PNUD tiene como meta la movilización de 120 millones de dólares en un período de tres años. Los fondos movilizados abarcan 304.000 dólares de los recursos propios del PNUD; el resto provendrá de otras fuentes, entre ellas el FMAM, así como de fuentes multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento, además de recursos propios del Gobierno. Es importante señalar que la contribución del Gobierno paraguayo por concepto de participación en la financiación de los gastos refleja su compromiso en pro del programa y asegura que los objetivos a alcanzar y los resultados esperados sean compatibles con las metas nacionales.

Anexo

Objetivos de movilización de recursos para el Paraguay (2002-2004)

<i>Fuente</i>	<i>Monto (en miles de dólares EE.UU.)</i>	<i>Observaciones</i>
Recursos básicos del PNUD		
Estimación del saldo transferido a 2002	67	Incluye los saldos arrastrados de la consignación con cargo a los recursos básicos (partidas 1.1.1. y 1.1.2).
Objetivo de la consignación con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.1)	288	Recursos asignados de inmediato al país.
Objetivos de la consignación con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.2)	0 a 66,7% de la partida 1.1.1	Estos porcentajes se proporcionan únicamente para los fines de la planificación inicial. La consignación efectiva dependerá de la disponibilidad de programas de calidad. Todo aumento del porcentaje estará sujeto además a la disponibilidad de recursos.
Apoyo a la elaboración de políticas y programas y a servicios técnicos	192	
Total parcial	547	
Recursos no básicos del PNUD		
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos	105 000	Contribuciones gubernamentales
Fondos, fondos fiduciarios y otras fuentes		
FMAM	15 000	
Total parcial	120 000	
Total general	120 547	