



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

Distr.
GENERAL

DP/1995/23
13 de febrero de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Segundo período ordinario de sesiones de 1995
Nueva York, 3 a 7 de abril de 1995
Tema 9 del programa provisional
PNUD

OTROS FONDOS Y PROGRAMAS

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO DE LA CAPITALIZACIÓN

Informe del Administrador

I. OBJETIVO Y ANTECEDENTES

1. El presente informe responde a la decisión 92/2 del Consejo de Administración y la decisión 93/32 de la Junta Ejecutiva; en esta última se invita al Administrador a que esboce sus planes para el futuro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC).

2. El Administrador tiene planeado reforzar la función del FNUDC como rama del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) especializada en el desarrollo de la comunidad y encargada de aliviar la pobreza, ante todo, en los países menos adelantados, en particular mediante el fomento de la participación a escala local, lo que supondrá potenciar el papel de la mujer. Se prevé que la experiencia adquirida por el FNUDC ha de resultar útil para el PNUD en la etapa inicial de formulación de políticas y servirá también para materializar las políticas en actividades concretas. Teniendo presentes esos objetivos, los esfuerzos del FNUDC se dirigen ahora a mejorar la calidad de sus productos y perfeccionarlos, aumentar al máximo la eficacia de sus programas, reforzar la relación entre el Fondo y el PNUD, buscar fuentes no habituales de financiación, reorganizarse para dotarse de una plantilla de personal y de una estructura óptimas para poner en práctica nuevas medidas de política y reducir los gastos generales, y llevar una buena gestión financiera.

II. ACTIVIDADES DEL PROGRAMA

3. Actividades de desarrollo de la comunidad en el bienio 1993-1994. Los nuevos proyectos aprobados por el FNUDC, por un monto de 36,9 millones de dólares en 1993 y 33,7 millones de dólares en 1994, se han basado en su mayoría en un nuevo método de programación que aprovecha y estimula las tendencias que se dan en los países menos adelantados en favor de la democratización, la adopción descentralizada de decisiones y la devolución de la gestión de los recursos a las autoridades locales y las instituciones de ámbito comunitario. La experiencia sobre el terreno ha demostrado que cuando las entidades locales tienen la propiedad y el control de los recursos, hay mayores probabilidades de que las inversiones se ajusten a las necesidades locales y la infraestructura se mantenga una vez finalizado el ciclo de los proyectos. Por tanto, el FNUDC ha intensificado su colaboración con las autoridades locales, concentrándose en el desarrollo de la capacidad en el plano local. Dotado de un ámbito geográfico adecuado a esta colaboración y concebido para incrementar al máximo las relaciones entre los componentes y multiplicar las ventajas de cualquier intervención, el nuevo método incorpora los puntos fuertes tradicionales del FNUDC en cuanto a suministro de infraestructura económica y social y concesión de créditos para actividades agrícolas y actividades empresariales en pequeña escala y los combina con fondos de desarrollo local. Estos fondos otorgan modestas subvenciones para planes laborales dirigidos a satisfacer necesidades sociales y económicas inmediatas a nivel de la comunidad, alentando la participación en la planificación, la ejecución y la administración de pequeños proyectos de infraestructura, por conducto de organizaciones comunitarias y de usuarios o de órganos de la administración local. Los nuevos programas suelen constar de uno o varios proyectos de infraestructura para beneficio del público en general, créditos para ayudar a incrementar los ingresos personales y fomentar el empleo y establecimiento de fondos de desarrollo local. En algunos casos, ya sea debido a la escasez de recursos o a la capacidad de absorción local, el nuevo programa consiste en un único proyecto que combina esos elementos. En Santo Tomé y Príncipe, por ejemplo, se aprobó un proyecto de desarrollo de las comunidades rurales de Agua Ize por un monto de 2,3 millones de dólares, que combinaba el desarrollo de infraestructura con la concesión de créditos y que, mediante la constitución de asociaciones de agricultores, sentaba las bases para la administración de los fondos de desarrollo local.

4. Durante el bienio, alrededor del 73% de los fondos aprobados se destinaron a infraestructura, con inclusión de planes de agricultura y regadío, transporte, abastecimiento de agua y saneamiento y ampliación de los servicios de enseñanza y de salud. Algunos de los proyectos de infraestructura complementan programas anteriores de mayor envergadura. Cabe citar, entre ellos, los proyectos de construcción de caminos secundarios en Nepal (5,4 millones de dólares) y Bhután (3,3 millones de dólares), un proyecto de edificación de escuelas primarias y centros de salud en Bhután (2,9 millones de dólares) y otro de creación de un mercado de comercio de frutas y verduras al por mayor en el Yemen (1,7 millones de dólares). En Madagascar, Malí, Mauritania, Mozambique, el Níger, Uganda y Zambia, los fondos de desarrollo local ascienden a alrededor de 10 millones de dólares, o sea, el 14% de los fondos aprobados. En los territorios palestinos ocupados, el fondo de desarrollo local de 1,4 millones de dólares aprobado en 1994, fecha en que el PNUD prestaba ya asistencia técnica en esos territorios, ha servido para financiar la construcción de una carretera

/...

asfaltada de 7 kilómetros, la edificación de una escuela para niñas de seis aulas y la bonificación de tierras, entre otros microproyectos. Aunque a lo largo del decenio los componentes de crédito no representaron más que alrededor del 7%, en varios de estos proyectos se emplean mecanismos innovadores de concesión de créditos (véase el párrafo 6).

5. En las zonas ecológicamente vulnerables, el nuevo método incorpora elementos tomados del examen temático de las actividades de participación en el ecodesarrollo. Los fondos de desarrollo local se convierten en un medio importante de obtener el apoyo necesario para concertar acuerdos de canje de deuda por actividades de protección del medio ambiente, en virtud de los cuales las comunidades se comprometen, por ejemplo, a realizar labores de estabilización de arenas, que no tienen beneficios inmediatos, a cambio de que se les proporcionen letrinas, farmacias municipales y otras mejoras que sí los tienen. En Guinea, Madagascar, Malí, Mauritania, el Níger y Laos, ya están en funcionamiento programas de ecodesarrollo. Una faceta importante del ecodesarrollo es la conversión de las ciudades de tamaño intermedio en centros de oportunidades de empleo en el comercio, los servicios y fuera del sector agrícola, con objeto de detener la emigración hacia las grandes ciudades, que están ya superpobladas. En 1993, se aprobó en Burundi un proyecto de 3,46 millones de dólares dirigido a transformar Karuzi y Cankuzo en centros semiurbanos mediante la construcción de carreteras, la instalación de redes eléctricas, la creación de mercados y la edificación de talleres y viviendas. Si las condiciones de seguridad permiten que el proyecto se lleve a cabo, esas ciudades prestarán servicios de apoyo a las poblaciones rurales de los alrededores y ayudarán a levantar sus economías. Entre los asociados que participan en el proyecto cabe citar a Alemania, Bélgica y Francia, así como la Organización Internacional del Trabajo.

6. Actividades de concesión de crédito y préstamos. El FNUDC sigue experimentando con nuevos mecanismos de concesión de créditos, y en el bienio 1993-1994 recurrió a su servicio de préstamos para cubrirse en caso de que sus prestatarios no habituales incumplieran las obligaciones que hubieran contraído con bancos comerciales. En África occidental, el FNUDC ha desempeñado un papel de catalizador y de promotor, al haber otorgado a cinco bancos comerciales un préstamo de 1 millón de dólares que les permite participar en el Fondo de Garantía para Inversiones Privadas de África Occidental, que tiene reservas de 25 millones de dólares. Estos bancos concederán a pequeños empresarios, por intermedio del Fondo de Garantía, un mínimo del 20% de sus préstamos. Hay otro proyecto regional de 2,9 millones de dólares que recurre al servicio de préstamos para concentrar en un solo agente de trayectoria acreditada los componentes crediticios de varios proyectos a fin de agilizar su desembolso. El FNUDC participará en un proyecto de 0,5 millones de dólares en Malawi emitiendo una carta de crédito que permitirá al Banco Nacional de Malawi garantizar a las pequeñas empresas préstamos para capital de explotación.

7. Evaluación. En el bienio de 1993-1994, el FNUDC llevó a cabo 15 evaluaciones, incluida una de índole temática. Con miras a reforzar su capacidad de hacer evaluaciones rigurosas de los efectos socioeconómicos de los proyectos en sectores concretos, el FNUDC elaboró un proyecto de directrices normalizadas para llevar a cabo estudios de referencia y determinar los indicadores de rendimiento esenciales. Esas directrices se fundamentaban en un

examen de las teorías y prácticas más modernas, así como en un análisis de las directrices de evaluación del FNUDC y de estudios de referencia recientes. Dado que los fondos de desarrollo local constituyen una nueva esfera de actividades para el FNUDC, se los está sometiendo desde el principio a una supervisión detallada a fin de adquirir experiencia en cuanto a su configuración y aplicarla rápidamente en las operaciones que se realicen con cargo a ellos. Se están preparando seis monografías para reunir datos sobre las realidades locales y analizarlas desde los puntos de vista interregional, de políticas y de configuración.

8. Programación conjunta. En 1994 se han intensificado los esfuerzos por procurar que los programas del FNUDC y los programas por países del PNUD sean complementarios y coherentes entre sí. Han empezado a celebrarse en la sede reuniones con la Dirección Regional de África con objeto de dar a conocer la gama de actividades que realiza el FNUDC en ese continente y sentar los cimientos para la planificación conjunta y la inclusión de la asistencia del Fondo en los programas por países. Hay dos proyectos aprobados recientemente en la Provincia Oriental de Zambia, un proyecto de rehabilitación y conservación de carreteras secundarias de 4,5 millones de dólares y otro proyecto de provisión de fondos de desarrollo local a tres distritos, de 2,6 millones de dólares, que forman parte integrante de programas más amplios de inversiones en el sector agrícola y de desarrollo de la capacidad de gestión económica administrados por el PNUD. Debe puntualizarse, sin embargo, que aunque el Programa financia actividades de cooperación técnica para avalar las inversiones de capital realizadas por el FNUDC en 17 nuevos proyectos, por un monto de 14,3 millones de dólares, el total de sus compromisos de gastos descendió de 8,7 millones de dólares en 1993 a 5,6 millones de dólares en 1994. Así pues, incluso en una coyuntura de cooperación ejemplar como la que se da en los nuevos programas de Zambia, el FNUDC debe seguir buscando otros socios. En Zambia, gracias a la concertación de acuerdos financieros paralelos, la Asociación Holandesa de Municipios proporciona recursos técnicos a las autoridades locales encargadas de administrar los fondos de desarrollo de la comunidad. La cuantía de las contribuciones de la Asociación será de 150.000 dólares anuales durante cuatro años y dependerá de la estabilidad de su propia situación financiera. También se está negociando la posible participación de la Asociación en un proyecto de formulación conjunta que se llevará a cabo en Viet Nam. Los Países Bajos han facilitado al Yemen alrededor de 0,5 millones de dólares en cooperación técnica para el mercado al por mayor.

9. Fuentes no habituales de financiación. La citada colaboración con la Asociación Holandesa de Municipios forma parte de una estrategia general encaminada a promover las asociaciones entre el FNUDC y las organizaciones de autoridades municipales del hemisferio norte para colaborar en la potenciación del papel de sus contrapartes del hemisferio sur. A ese respecto, el FNUDC ha cooperado estrechamente con la Unión Internacional de Autoridades Locales (UIAL) y con una organización no gubernamental francesa, Cités Unies Développement, a fin de reunir, por medio de esas asociaciones, los recursos necesarios para ayudar a las nuevas autoridades locales de los países menos adelantados. Cités Unies se ha mostrado interesada en prestar asistencia participando en cinco proyectos del FNUDC en Madagascar, Malí, Mauritania, Nicaragua y el Níger. Además, el Fondo promovió la constitución de un grupo de trabajo compuesto por autoridades locales de algunas de las zonas donde se ejecutan proyectos suyos, que se reunió durante el Coloquio de Alcaldes celebrado recientemente para

tratar del programa de la próxima Cumbre Social. En consonancia con el principio fundamental del FNUDC, el grupo de trabajo añadió un elemento rural a un foro por lo demás urbano, según observó el Presidente del propio grupo en su discurso de clausura.

10. Por lo que respecta a la movilización de recursos, el FNUDC obtuvo en 1994 financiación para un proyecto de ecodesarrollo aprobado para Malí de una fuente no habitual: el Fondo Belga de Supervivencia (FBS). El proyecto se había definido, formulado íntegramente, evaluado y aprobado con arreglo a las normas del FNUDC. Cabe esperar que se puedan encontrar fuentes de financiación no habituales parecidas para otros proyectos, en cuyo caso las sumas aportadas por otros donantes permitirán devolver los créditos originales a la partida de recursos generales para su reprogramación. Hace tiempo que la capacidad de propagación de los proyectos y mecanismos de ejecución del FNUDC es objeto de interés. En el bienio 1993-1994, el Gobierno de las Comoras y el Banco Mundial adoptaron el mecanismo de financiación con cargo a los pagos efectuados por los usuarios empleado por el FNUDC en un proyecto de creación de un centro de salud en Mitsoudjie, a fin de propagarlo por todo el país. El Banco Mundial ha reconocido el papel que desempeña el FNUDC como proveedor de infraestructuras rurales en pequeña escala, así como su capacidad de favorecer el proceso de descentralización mediante fondos de desarrollo local. En consecuencia, se ha celebrado una ronda de reuniones para determinar en qué esferas puede establecerse una colaboración directa entre ambas instituciones. En diciembre, se envió a Uganda una misión conjunta de formulación de proyectos. Se estudió la posibilidad de lanzar un proyecto piloto de cofinanciación de un fondo de desarrollo local para descentralizar el presupuesto de desarrollo por todo el país. Aunque se halle todavía en etapa preliminar, la idea es muy prometedora.

11. Reorganización. Dada la disminución de los recursos del FNUDC y la consiguiente reducción de la actividad de programación, la administración ha adoptado medidas importantes de racionalización. Por lo que atañe a la plantilla de personal y la estructura del Fondo, la administración congeló varios puestos cuando cesaron sus titulares y, en 1994, empezó a preparar una reorganización encaminada a mejorar todo lo posible los métodos de trabajo y recortar los gastos generales. Está previsto que los datos sobre los resultados de la reestructuración, cuyo objetivo consistía en lograr una reducción relativa de 10% ó 15%, se sometan a la aprobación de la Junta Ejecutiva en el ejercicio presupuestario de 1996-1997.

12. Gestión financiera. En 1994, las contribuciones prometidas descendieron hasta los 31,3 millones de dólares, lo que supone un descenso del 27% en comparación con el máximo de 41,8 millones de dólares alcanzado en 1991. Si bien el FNUDC espera que se produzca un aumento de los recursos que permita realizar una labor de programación más intensa y previsible y la movilización de nuevos recursos constituye tarea prioritaria, la administración ha adoptado medidas para lograr que, a mediano plazo, la cifra de gastos no supere la suma de los ingresos y las reservas. Dado que los recursos disponibles han disminuido, que los gastos de ejecución superaron a los ingresos en 53,6 millones de dólares en 1993 y en una cifra estimada en 50,7 millones de dólares en 1994, los compromisos de pagos pendientes contraídos por los programas y que han de financiarse con cargo a los recursos generales se han reducido hasta una cifra estimada en 218 millones de dólares, lo que equivale a una reducción de casi el 30% con respecto al máximo de 296,6 millones de dólares

/...

alcanzado en 1991. La diferencia entre ingresos y gastos se financiará con cargo a los recursos acumulados hasta fines de 1991. Sin embargo, a fines del presente decenio los saldos de recursos acumulados se habrán prácticamente agotado, en tanto que en el bienio 1990-1991 se contaba con alrededor de 100 millones de dólares.

III. MEDIDAS QUE HA DE ADOPTAR LA JUNTA EJECUTIVA

La Junta Ejecutiva tal vez desee:

1. Tomar nota del presente informe;
2. Hacer un llamamiento a todos los países donantes, las organizaciones y demás partes interesadas para que aporten contribuciones voluntarias al Fondo;
3. Alentar al Administrador a que siga elaborando los criterios del Fondo en materia de desarrollo de la comunidad.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO DE LA CAPITALIZACIÓN: DISPONIBILIDAD
Y UTILIZACIÓN DE RECURSOS GENERALES EN EL PERÍODO 1990-1998^a

(En millones de dólares)

	Cifras definitivas				Crecimiento proyectado del 0%				
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. ESTADO DE LAS OPERACIONES CON CARGO A LOS RECURSOS GENERALES									
Recursos del año anterior	97,8	100,9	101,2	90,5	77,1	64,1	53,5	44,8	37,5
A. <u>Recursos proporcionados durante el año</u>									
Contribuciones voluntarias recibidas ^b	39,5	44,5	40,1	31,8	33,3	31,8	31,8	31,8	31,8
Reembolso de préstamos	0,0	0,0	0,7	0,8	1,2	1,8	1,8	1,8	2,0
Otros ingresos	14,1	11,4	8,0	5,8	5,3	5,7	5,0	4,5	4,0
Reducción de la reserva operacional	0,0	0,0	3,8	7,2	4,6	1,8	1,8	1,8	1,8
Reducción en monedas no convertibles	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total de recursos proporcionados durante el año	53,6	56,4	52,6	45,6	44,4	41,0	40,4	39,9	39,6
B. <u>Recursos utilizados durante el año</u>									
Gastos de proyectos	(33,9)	(44,6)	(53,9)	(53,6)	(50,7)	(45,9)	(44,0)	(42,1)	(40,2)
Gastos administrativos	(3,9)	(4,2)	(4,4)	(4,4)	(4,7)	(4,7)	(4,1)	(4,1)	(4,1)
Gastos de apoyo técnico	0,0	0,0	0,0	(1,0)	(1,0)	(1,0)	(1,0)	(1,0)	(1,0)
Préstamos desembolsados	(6,1)	0,0	(5,0)	0,0	(1,0)	0,0	0,0	0,0	0,0
Incremento de la reserva operacional	(6,5)	(7,3)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Incremento en monedas no convertibles	(0,1)								
Total de recursos utilizados durante el año	(50,5)	(56,1)	(63,3)	(59,0)	(57,4)	(51,6)	(49,1)	(47,2)	(45,3)
C. <u>Recursos generales disponibles al final del año</u>	100,9	101,2	90,5	77,1	64,1	53,5	44,8	37,5	31,7
II. ESTADO DEL TOTAL DE RECURSOS GENERALES AL FINAL DEL AÑO									
A. <u>Recursos disponibles</u>	100,9	101,2	90,5	77,1	64,1	53,5	44,8	37,5	31,7
B. <u>Recursos de uso limitado</u>									
Reserva operacional ^c	52,0	59,3	55,5	48,3	43,7	41,9	40,1	38,3	36,5
Préstamos por cobrar	8,0	8,0	12,3	11,5	11,3	9,5	7,7	5,9	3,9
Monedas no convertibles	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Total de recursos de uso limitado	61,0	67,8	68,3	60,3	55,5	51,9	48,3	44,7	40,9
C. <u>Total de recursos generales al final del año</u>	161,9	169,0	158,8	137,4	119,6	105,4	93,1	82,2	72,6

	Cifras definitivas				Crecimiento proyectado del 0%				
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
III. ESTADO DEL TOTAL DE LOS COMPROMISOS DE GASTOS PENDIENTES									
A. <u>Donaciones</u>									
Compromisos de gastos de proyectos arrastrados del año anterior	220,2	259,7	291,6	277,3	241,5	218,5	209,6	200,6	191,6
Proyectos aprobados durante el año (donaciones únicamente)	78,8	81,5	55,0	40,6	37,7	45,0	43,0	41,1	39,1
Transferencias a fondos fiduciarios y a título de participación en los gastos			(3,1)						
	299,0	341,2	343,5	317,9	279,2	263,5	252,6	241,7	230,7
Gastos de los proyectos durante el año	(33,9)	(44,6)	(53,9)	(53,6)	(10,0)	(8,0)	(8,0)	(8,0)	(8,0)
Economías anuales de los proyectos	(5,4)	(5,0)	(12,3)	(22,8)	(10,0)	(8,0)	(8,0)	(8,0)	(8,0)
	(39,3)	(49,6)	(66,2)	(76,4)	(60,7)	(53,9)	(52,0)	(50,1)	(48,2)
Total de compromisos de gastos pendientes ^d	259,7	291,6	277,3	241,5	218,5	209,6	200,6	191,6	182,4
B. <u>Préstamos</u>									
Compromisos de gastos relativos a préstamos arrastrados del año anterior	7,2	0,2	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nuevos préstamos aprobados	0,0	4,8	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Desembolsos en préstamos durante el año	(6,1)	0,0	(5,0)	0,0	(1,0)	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias a donaciones	(0,9)								
Total de compromisos de gastos pendientes (préstamos)	0,2	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
C. <u>Total de compromisos de gastos pendientes</u>	259,9	296,6	277,3	241,5	218,5	209,6	200,6	191,6	182,4

^a En este cuadro se muestra la cuantía anual de los proyectos aprobados y de los gastos de proyectos con cargo a los recursos generales del FNUDC. No se incluyen los proyectos aprobados ni los gastos de los proyectos costeados mediante acuerdos de participación en la financiación de los gastos o con cargo a fondos fiduciarios.

^b Las cifras representan las recaudaciones totales, incluidos los pagos de contribuciones prometidas en años anteriores.

^c Esta cifra representa el 20% de los compromisos de gastos pendientes.

^d Estas cifras superan los recursos disponibles debido a la aplicación de la fórmula de financiación parcial. Obsérvese que alguna de las cifras totales no cuadran con la suma de las cifras parciales porque éstas se han redondeado en más o menos 0,1.

- - - - -