



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

Distr.  
GENERAL

DP/FPA/1996/15  
5 de febrero de 1996  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

Segundo período ordinario de sesiones de 1996  
Nueva York, 25 a 29 de marzo de 1996  
Tema 2 del programa provisional  
FNUAP

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

FNUAP: MÉTODO REVISADO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL FNUAP

Informe de la Directora Ejecutiva

RESUMEN

El presente informe se ha preparado en atención al párrafo 3 de la decisión 96/10, en que se tomó nota del informe de la Directora Ejecutiva (DP/FPA/1996/1) y se pidió a la Directora Ejecutiva que presentara a la Junta, en su segundo período ordinario de sesiones de 1996, un documento revisado en que se reflejaran las observaciones formuladas por los miembros de la Junta en relación con el nuevo criterio para la asignación de recursos del FNUAP durante el primer período ordinario de sesiones de la Junta en 1996.

En el presente informe se pide que la Junta Ejecutiva adopte una decisión para aprobar el criterio revisado propuesto para la asignación de recursos del FNUAP a los programas por países.

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN .....	3
II. ANTECEDENTES .....	3
III. EXPERIENCIA DEL FNUAP EN LA EJECUCIÓN DEL SISTEMA DE PAÍSES PRIORITARIOS .....	4
IV. HACIA UN CRITERIO REVISADO PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS .....	5
V. ELEMENTOS DE UN CRITERIO REVISADO PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS .....	7
A. Selección de indicadores de los objetivos de la Conferencia .....	8
1. Indicadores relacionados con el acceso a los servicios de salud reproductiva .....	9
2. Indicadores relativos a la reducción de la mortalidad ..	10
3. Indicadores relativos a la educación, especialmente de mujeres y niñas .....	11
B. Umbrales: niveles para el año 2005 .....	11
C. Clasificación de países mediante la utilización del criterio revisado .....	12
D. Distribución de recursos a diversos países .....	14
VI. CONSECUENCIAS DEL CRITERIO REVISADO .....	15
VII. ELEMENTOS PARA LAS ADOPCIÓN DE DECISIONES .....	17

## I. INTRODUCCIÓN

1. Tras la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en 1994, el FNUAP emprendió un examen a fondo de las consecuencias del Programa de Acción para las actividades del Fondo y presentó un informe a la Junta Ejecutiva en su período anual de sesiones de junio de 1995 sobre las prioridades del programa y la dirección futura del FNUAP a la luz de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (DP/1995/25 y Corr.1). Después de examinar el informe, la Junta Ejecutiva hizo suya las nuevas prioridades del Programa y tomó nota del nuevo sistema del FNUAP propuesto para la asignación de recursos (decisión 95/15). Además, invitó a la Directora Ejecutiva a que proporcionara los criterios para la asignación de recursos a los países que figuraban en el documento DP/1995/25, y a que informara al respecto a la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones de enero 1996. En consecuencia, la Directora Ejecutiva presentó el documento DP/FPA/1996/1 sobre "Un nuevo criterio para la asignación de recursos del FNUAP a los programas por países". Después de tomar nota del informe, la Junta Ejecutiva decidió proseguir el examen del tema en el segundo período ordinario de sesiones de 1996, sobre la base de un nuevo informe basado en las observaciones formuladas por la Junta Ejecutiva en relación con el documento DP/FPA/1996/1 (decisión 96/10).

2. El presente informe se presenta en atención a esa solicitud. En él se examina brevemente la evolución del sistema actual, por el que el FNUAP ha venido designando países prioritarios y no prioritarios para la asignación de recursos; se presenta un criterio revisado, para asignar recursos a los programas por países, y se analizan las consecuencias de dichos criterios. El informe concluye con una recomendación y un conjunto de elementos para una decisión que podría aprobar la Junta Ejecutiva.

## II. ANTECEDENTES

3. Se espera que el FNUAP proporcione asistencia a todos los países que la soliciten. Al mantener este principio, el antiguo Consejo de Administración pidió al Fondo que elaborara un sistema de asignación de recursos que concentrara dichos recursos en los países que más necesitaban la asistencia del FNUAP. Ese sistema comenzó a funcionar en 1977, utilizando diversos criterios y umbrales socioeconómicos y demográficos para designar los países prioritarios para la asistencia del FNUAP. Los criterios y umbrales utilizados se examinaban periódicamente, se revisaban (en caso necesario) y eran aprobados por el Consejo de Administración a fin de reflejar los cambios en las condiciones demográficas y socioeconómicas de los países en desarrollo.

4. Se ha mantenido un debate constante entre el FNUAP y el antiguo Consejo de Administración y la actual Junta Ejecutiva sobre el sistema utilizado para asignar recursos a los países prioritarios. El informe más reciente, presentado al Consejo de Administración en su 40° período de sesiones (1993) fue el "Informe de la Directora Ejecutiva en que se examina la experiencia adquirida por el Fondo en la ejecución del sistema de países prioritarios" (documento DP/1993/33). Los informes anteriores del Director Ejecutivo al Consejo en sus diversos períodos de sesiones sobre la experiencia del FNUAP en relación con el sistema de países prioritarios se enumeran en las notas 1/. Además, la

Directora Ejecutiva incluye información sobre los países prioritarios en la sección del informe anual del Fondo correspondiente a los acontecimientos destacados del programa.

5. A fin de determinar qué países tenían la mayor necesidad de asistencia financiera externa, el Fondo seleccionó, en virtud del sistema de países prioritarios, un indicador económico [producto nacional bruto per cápita] y diversos indicadores demográficos y socioeconómicos. Se consideró que los indicadores seleccionados reflejaban los principales problemas de población y el nivel de desarrollo de un país. El estado de prioridad de los países se determinaba mediante la aplicación de tres niveles de umbrales para los indicadores demográficos y socioeconómicos y mediante un límite superior para el nivel de ingreso per cápita del PIB. En el sistema actual, para que un país se considere prioritario, debe tener un PIB per cápita de 750 dólares o menos y cumplir con dos de los cinco requisitos siguientes y niveles de umbrales: a) aumento anual de 100.000 o más habitantes en la población total; b) tasa bruta de reproducción de dos o más; c) tasa de mortalidad infantil de 120 por 1.000 nacidos vivos o más; d) densidad de población agrícola sobre tierras cultivables de dos personas o más por hectárea; y e) tasa de alfabetización de mujeres de 40% o menos.

### III. EXPERIENCIA DEL FNUAP EN LA EJECUCIÓN DEL SISTEMA DE PAÍSES PRIORITARIOS

6. A continuación se ofrece un breve análisis de las experiencias adquiridas por el Fondo en la realización del sistema de países prioritarios. En el cuadro 1 se muestra el número de países prioritarios por región en 1983, 1988 y 1994. En el cuadro 2 se ofrece la distribución de gastos en países prioritarios en determinados años, expresados como porcentaje de los gastos totales de los programas por países. En la realización del sistema de países prioritarios, siempre se dedicó atención especial a las necesidades de los países de bajos ingresos, los países menos adelantados y África.

Cuadro 1

Distribución de países por condición prioritaria y región  
(número de países)

Región	1983	1988	1994
África al sur del Sáhara	30	31	32
Asia y el Pacífico	16	16	17
América Latina y el Caribe	2	3	5
Estados árabes y Europa	5	5	4
Total	53	55	58

Cuadro 2

Número de países prioritarios y distribución de los gastos del FNUAP por condición prioritaria

Condición prioritaria	1983	1988	1992	1994
Número de países prioritarios	53	55	58	58
Porcentaje de gastos	70%	72%	76%	71%
Número de países no prioritarios	98	98	92	92
Porcentaje de gastos	30%	28%	24%	29%
Todos los países	100%	100%	100%	100%
Total de gastos de programas por países (en millones de dólares)	73,5	89,9	102,9	160,2

7. El Consejo de Administración aumentó en forma sucesiva el objetivo establecido para asignaciones a los países prioritarios de 66,6% de los recursos del programa del país en 1977 a 75,0% en 1988 y a 80,0% en 1990. El Fondo ha utilizado estos objetivos para concentrar sus recursos de programación en los países calificados de prioritarios. El objetivo de 80% establecido para los países prioritarios como grupo no se ha logrado debido a una serie de motivos. Entre los más importantes se cuentan: a) los países prioritarios con grandes poblaciones estaban sujetos a límites para la asignación de recursos; b) las grandes asignaciones a los países menos adelantados no siempre podían gastarse en esos países debido a su baja capacidad de absorción; y c) las guerras civiles y los disturbios internos en varios otros países prioritarios no permitieron la rápida o plena ejecución de programas.

8. En el resto del presente informe se presentará y analizará un método revisado para la asignación de recursos a los programas de países que tengan en cuenta las disposiciones permanentes del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y las opiniones expresadas por los representantes durante el examen de este tema en el período anual de sesiones de la Junta en 1995 y el examen subsiguiente de este tema en el primer período ordinario de sesiones de 1996, así como en las deliberaciones oficiosas de la Junta Ejecutiva.

IV. HACIA UN CRITERIO REVISADO PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

9. Según lo aprobado por la Junta Ejecutiva en su decisión 95/15, el FNUAP concentrará su financiación en tres esferas básicas: a) salud reproductiva, incluida la planificación de la familia y la salud sexual; b) estrategias de población y de desarrollo y c) promoción. La selección de estas tres esferas

/...

básicas permitirá al Fondo afinar el foco estratégico de su programación y aprovechar sus ventajas comparativas y experiencia en la esfera de la población y el desarrollo. También permitirá al FNUAP adoptar un criterio holístico al encarar las necesidades concretas de población de los diferentes países.

10. Tras la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en 1994 y las nuevas orientaciones que recomendó para actividades en las esferas de población y desarrollo, el Fondo reconoció que era preciso examinar su estrategia para la asignación de recursos a países en desarrollo. Esto se vio fortalecido por el debate y la aprobación subsiguiente de la decisión 95/15 durante el período de sesiones anual de la Junta en 1995. Las experiencias derivadas de los programas por países en el mundo en desarrollo demostraron que se habían logrado diferentes niveles de progreso en los distintos países en la esfera de población y desarrollo, que los países tenían diferentes niveles de necesidad de asistencia multilateral y que existía la necesidad urgente de mejorar la eficacia y los efectos de los programas de población. En la cooperación internacional para el desarrollo es preciso tener en cuenta esta variedad de situaciones y respetar las necesidades, prioridades y políticas de los países en desarrollo.

11. En consecuencia, en el documento DP/1995/25 (párrs. 71 a 74) el Fondo esbozó un nuevo criterio para la asignación de recursos sobre la base de los principios y metas recomendados en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, en la forma siguiente:

a) Todos los países que solicitaran asistencia del FNUAP debían adherirse a los principios básicos del Programa de Acción de la Conferencia;

b) Se proporcionará asistencia técnica a todos los países en desarrollo que la soliciten;

c) La asistencia financiera se concentrará en los países con los niveles más bajos de logros con respecto a las metas de la Conferencia relativas al acceso a los servicios de salud reproductiva y de planificación de la familia; el acceso de las niñas y las mujeres a la educación y los niveles de mortalidad infantil y mortalidad derivada de la maternidad;

d) La asistencia financiera a países que se acercan a las metas de la Conferencia o las han superado se eliminará gradualmente o se limitará en cuanto a alcance y monto;

e) Se prestará asistencia provisional a países con economías en transición, especialmente en las esferas de la planificación de la familia y salud reproductiva;

f) Se promoverá la cooperación Sur-Sur.

12. La Junta Ejecutiva examinó este criterio en su período anual de sesiones celebrado en junio de 1995 y, en la decisión 95/15, invitó a la Directora Ejecutiva a que perfeccionara "los criterios propuestos, basándose en las disposiciones pertinentes del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, en particular los párrafos 14.14, 14.15 y 14.16, así como en otros indicadores cualitativos y cuantitativos de interés".

Además, observó que debía dedicarse atención especial a las necesidades de los países menos adelantados y de África. La crítica situación de África es un problema prioritario. África es la única región en que se espera que aumente la pobreza. La falta de infraestructura y de instituciones, del desarrollo de recursos humanos y de la seguridad alimentaria, así como el desempleo y subempleo caracterizan al continente.

13. En los párrafos 14.14, 14.15 y 14.16, el Programa de Acción recomienda que entre los criterios para asignar recursos financieros externos deben figurar los programas, planes y estrategias nacionales coherentes en materia de población y desarrollo y la necesidad de recursos externos para complementar los esfuerzos financieros nacionales. En estos párrafos también se recomienda que en las decisiones sobre asignación de recursos se tenga en cuenta la prioridad reconocida de los países menos adelantados y los problemas de importantes sectores sociales y regiones que no figuran en los indicadores nacionales medios. Además, el Programa de Acción señala que los países con economías en transición deben recibir asistencia provisional para actividades en materia de población y desarrollo a la luz de los difíciles problemas económicos y sociales que encaran esos países actualmente. En el Programa de Acción también se pide que se dedique mayor atención a la cooperación Sur-Sur así como a los nuevos medios de movilizar las contribuciones privadas, sobre todo en asociación con las organizaciones no gubernamentales.

14. Sobre la base de las orientaciones sugeridas por la Junta Ejecutiva, el Fondo ha perfeccionado los criterios para asignar recursos a los programas por países. Si bien el criterio revisado se basa en el sistema actual de países prioritarios, resulta totalmente diferente. En primer lugar, el criterio revisado se basa en la medida en que un país alcanza los objetivos de la Conferencia. En segundo lugar, en el criterio revisado se reconoce que existe una corriente continua de necesidades, de los países que han logrado pocos progresos en cuanto a alcanzar los objetivos de la Conferencia hacia los países que ya han alcanzado o superado todos estos objetivos. En tercer lugar, el criterio revisado dedica atención especial a los países de bajos ingresos, los países menos adelantados y África al sur del Sáhara. En cuarto lugar, el criterio revisado reconoce la necesidad urgente de prestar asistencia provisional a los países con economías en transición así como la importancia de promover la cooperación Sur-Sur.

#### V. ELEMENTOS DE UN CRITERIO REVISADO PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

15. El criterio revisado para asignar recursos del FNUAP a los programas por países funcionará en dos niveles. En primer lugar, se utilizarán los indicadores de los objetivos de la Conferencia (que se describen a continuación) junto con un indicador para los países del grupo según su nivel de necesidades de asistencia externa en la esfera de población y desarrollo. En segundo lugar, otros criterios, incluidos los que se mencionan en el párrafo 14.14 del Programa de Acción, se emplearán entonces para distribuir recursos a diversos países dentro de cada grupo. En la primera etapa, los países se agruparán según indicadores cuantificados, mientras que en la segunda etapa, al igual que en el pasado, se dependerá de evaluaciones técnicas y cualitativas por determinados países, incluidas las evaluaciones realizadas en las misiones para la revisión

/...

del programa del FNUAP y la elaboración de una estrategia (véase el párrafo 42 infra). Esta modalidad en dos etapas permite mayor flexibilidad en las decisiones sobre asignación de recursos, por lo que resulta mejor para responder a situaciones temporales o especiales que puedan alterar la capacidad de ciertos países para utilizar la asistencia externa.

16. Al elaborar este criterio, el FNUAP realizó un extenso análisis de la situación actual de los países en desarrollo con respecto a los principales objetivos de la Conferencia y, en particular, los niveles actuales que habían alcanzado los países en una variedad de indicadores. Sobre la base de este análisis, y en consulta con un grupo de expertos de fuera del FNUAP, el Fondo seleccionó siete indicadores, que se describen a continuación, a fin de medir los progresos realizados hacia el logro de los objetivos de la Conferencia. También se formularon valores de umbrales para cada uno de los siete indicadores para el año 2005, también en consulta con el mismo grupo de expertos externos.

#### A. Selección de indicadores de los objetivos de la Conferencia

17. Como se señaló, el criterio revisado para asignar recursos se basará en los objetivos cuantitativos recomendados por el Programa de Acción de la Conferencia. En el documento de la Conferencia se establecen objetivos de largo plazo en tres esferas principales que se han de cumplir en los próximos dos decenios, así como objetivos intermedios que se han de cumplir dentro de un decenio (antes del año 2005). Estas esferas son:

a) Acceso a la salud reproductiva. Todos los países deben tratar de hacer los servicios de salud reproductiva accesibles a todas las personas de edad apropiada mediante el sistema de atención primaria de la salud, lo antes posible y a más tardar el año 2015. El Programa de Acción de la Conferencia también establece que todos los países, en los próximos años, deben evaluar la medida en que no se haya satisfecho la necesidad nacional de servicios de planificación de la familia de buena calidad y abordar esta necesidad dentro del contexto de un marco de salud reproductiva. Todos los países deben adoptar medidas para satisfacer las necesidades de planificación de la familia de sus poblaciones lo antes posible y deben tratar, en todo caso antes del año 2015, de proporcionar el acceso universal a una variedad completa de métodos seguros y confiables de planificación de la familia y a servicios conexos de salud reproductiva que no infrinjan la ley;

b) Reducción de la mortalidad. El Programa de Acción de la Conferencia hace recomendaciones concretas respecto de la mortalidad infantil, señalando que, antes del año 2005, los países con niveles intermedios de mortalidad deben tratar de lograr una tasa de mortalidad infantil inferior a 50 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos. Además, señala que los países que alcancen este nivel antes del 2005 deben tratar de reducirlo aún más. Con respecto a la mortalidad derivada de la maternidad, la Conferencia recomienda que los países con niveles intermedios de mortalidad deben tratar de lograr, antes del año 2005, una tasa de mortalidad derivada de la maternidad inferior a 1.000 defunciones por cada 100.000 partos. Los países con los niveles más altos de mortalidad deben tratar de lograr antes del 2005 una tasa de mortalidad derivada de la maternidad inferior a 125 defunciones por cada 100.000 nacidos vivos;

c) Educación universal, especialmente de niñas. La eliminación del analfabetismo es uno de los requisitos previos del desarrollo humano. Todos los países deben consolidar el progreso realizado en el decenio de 1990 en cuanto a proporcionar acceso universal a la enseñanza primaria, según se convino en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia) en 1990, especialmente en asegurar el acceso universal a la enseñanza primaria. El Programa de Acción señala que, además de cumplir el objetivo de educación primaria universal en todos los países antes del año 2015, se insta a todos los países a velar por que se logre el acceso más amplio y más rápido posible de niñas y mujeres a los niveles de educación secundaria superior.

18. El criterio del FNUAP sobre la asignación de recursos tomará explícitamente en cuenta la situación de cada país con respecto a los progresos que haya realizado en el logro de estos objetivos, como se señalará en las últimas secciones del presente informe.

19. Al seleccionar un conjunto de indicadores para medir estos objetivos, se tomaron en cuenta los siguientes factores: a) cada indicador debe medir en forma imparcial un aspecto importante del objetivo; b) cada indicador debe tener un significado y una definición uniformes; c) todos los países en desarrollo deben disponer de datos de fuentes reconocidas internacionalmente; y d) se debe disponer de datos recientes para el mismo período. Los indicadores seleccionados en las tres subsecciones siguientes fueron elegidos teniendo en cuenta estos criterios fundamentales.

1. Indicadores relacionados con el acceso a los servicios de salud reproductiva

20. En condiciones ideales, para medir los objetivos de salud reproductiva que establece el Programa de Acción, se necesitarán indicadores sobre el fácil acceso a un conjunto completo de servicios de salud reproductiva, incluidos los servicios de planificación de la familia y de salud sexual. Se deben complementar con otros indicadores que midan la calidad de los servicios prestados. Sin embargo, no se dispone en general de esos indicadores y es preciso realizar una gran labor metodológica para elaborar dichos indicadores e introducirlos en sistemas nacionales de datos, labor que recibe el apoyo activo del Fondo, junto con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otros organismos interesados.

21. Sin embargo, se dispone de indicadores de fuentes internacionales sobre aspectos importantes de la salud reproductiva. La medida en que los partos son atendidos por personal sanitario calificado constituye un aspecto importante de la salud reproductiva. Además, el hecho de que se disponga de dicha atención en el momento del parto indica la probable existencia de un sistema de salud que responde a otros elementos de salud reproductiva como la atención prenatal. La OMS recopila datos nacionales sobre la proporción de todos los partos que reciben atención de personal sanitario calificado 2/. En la mayoría de los países en desarrollo se dispone de datos sobre este indicador para un período reciente. En consecuencia, se propone que se incluya este indicador en el criterio revisado para asignar recursos hasta que se disponga de indicadores más adecuados de la salud reproductiva.

22. Otro elemento importante de la salud reproductiva que destaca el Programa de Acción de la Conferencia es el acceso a servicios cualitativos de planificación de la familia. En condiciones ideales, la medida de este elemento incluiría la variedad de métodos anticonceptivos de que se dispone, la aceptación a nivel cultural de los servicios prestados, el período de espera de los clientes, el volumen de asesoramiento proporcionado durante las relaciones entre clientes y proveedores, así como otros indicadores de la calidad de los servicios. Si bien estos indicadores existen dentro de diversos programas de planificación de la familia, no se dispone de ellos en todas partes y dichos indicadores, en general, no siempre corresponden a definiciones convenidas internacionalmente. Los indicadores de la calidad de los servicios, en particular, suelen tener un carácter subjetivo y, si bien resultan útiles para mejorar los servicios dentro de diversos programas, no sirven para establecer comparaciones internacionales.

23. Una medida de acceso a los servicios de planificación de la familia es la prevalencia del uso de anticonceptivos. Si bien ofrece sólo una indicación aproximada de toda la variedad del programa cualitativo, la tasa de prevalencia de anticonceptivos (para todos los métodos) es una medida objetiva y de buena calidad de que se dispone en forma generalizada. Si bien es cierto que sería preferible un índice que incluyera diversas facetas del acceso a los servicios cualitativos, puede utilizarse la tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos como medida aproximada. Este indicador se puede medir bien mediante instrumentos de reunión de datos como las encuestas demográficas y de salud. Además, en los casos en que no se dispone de ellos directamente, existen procedimientos indirectos para obtener estimaciones fidedignas <sup>3/</sup>. En consecuencia, el FNUAP propone utilizar la tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos en el criterio revisado para asignar recursos.

24. Otro elemento importante de la salud reproductiva es el acceso de la población a los servicios. El acceso debe definirse no sólo en términos de cercanía física a los lugares de servicio sino también debe reflejar la infraestructura, los recursos y suministros de que se dispone en los lugares de servicios, así como las indicaciones de la calidad de la atención. Como se ha señalado, en muchos de estos aspectos, no se dispone de medidas que respondan a normas internacionales. Sin embargo, se dispone en general de datos sobre el acceso a los servicios básicos de salud, que pueden utilizarse como indicador aproximado. Dado el hecho de que los elementos de salud reproductiva que apoyará el FNUAP por conducto de sus programas por países se concentrará en sistemas de atención primaria de la salud, la proporción de la población que tiene acceso a los servicios básicos de salud <sup>4/</sup> se incluirá como indicador del logro de los objetivos de salud reproductiva de la Conferencia.

## 2. Indicadores relativos a la reducción de la mortalidad

25. Como se señaló antes, el Programa de Acción establece objetivos de reducción de la mortalidad así como los indicadores que se han de utilizar para medir estas reducciones. Se dispone en general de tasas de mortalidad infantil, que miden en forma objetiva el fenómeno y utilizan en su medición un criterio internacional estándar. Por estos motivos, este indicador ha sido parte del sistema de asignación de recursos del Fondo desde su comienzo y se propone que se le siga utilizando en el criterio revisado.

26. La mortalidad derivada de la maternidad es una medida importante de reducción de la mortalidad, especialmente porque tiene consecuencias en cuanto a la aceptación y el nivel de los servicios de salud reproductiva. Se dispone en general de la tasa de mortalidad derivada de la maternidad como indicador. Si bien la confiabilidad de la tasa no es tan alta como en el caso de la tasa de mortalidad infantil y se presta a errores en países de baja población, este indicador está siendo sometido a un escrutinio metodológico por organizaciones internacionales interesadas (por ejemplo, la OMS, el UNICEF y el FNUAP) y cada vez es mayor la aceptación de las estimaciones nacionales 5/. En vista de su importancia para alcanzar los objetivos de la Conferencia tanto en las esferas de la salud reproductiva como de la mortalidad, la tasa de mortalidad derivada de la maternidad se incluirá como indicador en el criterio revisado propuesto.

### 3. Indicadores relativos a la educación, especialmente de mujeres y niñas

27. En condiciones ideales, convendría disponer de información sobre la proporción de niños, especialmente de niñas, que terminan la educación primaria (y la educación secundaria en casos en que se hayan alcanzado en gran medida los objetivos de la educación primaria) para medir los objetivos de educación establecidos en el Programa de Acción. Sin embargo, estos datos provienen de encuestas especiales y por este motivo no se dispone de ellos en forma general. Existen varios indicadores que podrían utilizarse. Los indicadores más conocidos son las tasas de matriculación bruta y neta. De estas dos, se dispone con más facilidad de datos sobre la matriculación bruta que ofrecen una aproximación adecuada acerca de los niveles actuales de asistencia a las escuelas. En consecuencia, el Fondo propone incluir la tasa femenina de matriculación bruta en escuelas primarias en el criterio revisado para asignar recursos 6/.

28. Para evaluar el logro de los objetivos educacionales del Programa de Acción de la Conferencia, también se necesitan datos sobre el nivel educativo de las mujeres adultas. En general no se dispone de información sobre los diferentes niveles de educación en una forma estándar y, además, dichos niveles se modificarán en forma lenta a medida que los cohortes viejos se vayan reemplazando por otros más jóvenes. Por otro lado, es posible que las campañas de alfabetización de adultos cambien rápidamente la capacidad de adultos para encarar sus necesidades e intereses personales. La UNESCO compara los informes por países sobre la alfabetización y proporciona estimaciones internacionales de los niveles de alfabetización. Estos datos, si bien están sujetos a una serie de problemas conceptuales y de medición, permiten indicar los progresos realizados hacia el mejoramiento de la alfabetización de mujeres, no sólo de niñas. Por estos motivos, el FNUAP se propone utilizar, al igual que en el pasado, la tasa de alfabetización de mujeres adultas en el criterio revisado para asignar recursos 7/.

#### B. Umbrales: niveles para el año 2005

29. Se elaboraron niveles de umbrales para el año 2005 para cada uno de los siete indicadores sobre la base de los objetivos establecidos por el Programa de Acción de la Conferencia. Los objetivos a mediano plazo para el año 2005 son adecuados para fines de programación, ya que presentan un horizonte cronológico

práctico para formular planes y estrategias y para medir el progreso hacia el logro de los objetivos de largo plazo para el año 2015.

30. En el caso de los indicadores de mortalidad, el Programa de Acción mismo sugiere la utilización de objetivos concretos de reducción de la mortalidad, por lo que se los ha utilizado en el presente informe. En cuanto a los otros cinco indicadores - es decir, los que se relacionan con el acceso a los servicios de salud reproductiva y de educación - se establecieron umbrales mediante el examen tanto de la situación actual (1995) de los países en desarrollo, y en particular los niveles alcanzados por los países menos adelantados, como de los objetivos de la Conferencia para el año 2015. En general, se eligieron puntos medios entre estos dos niveles como umbrales para el año 2005. En consecuencia, los umbrales representan objetivos de mediano plazo que se podrían alcanzar antes del año 2005, especialmente si se dispone de recursos suficientes, de conformidad con los elementos establecidos en los párrafos 13.15 y 14.11 del Programa de Acción de la Conferencia 8/.

31. A continuación, se ofrecen en el cuadro 3 los siete indicadores seleccionados que se han de incluir en el criterio revisado para la asignación de recursos y sus umbrales recomendados. Cabe señalar que, al incluir tres indicadores relativos al objetivo de lograr el pleno acceso a los servicios de salud reproductiva, incluidos los de planificación de la familia y salud sexual (en comparación con dos indicadores para cada uno de los objetivos relativos a la reducción de la mortalidad y la educación) se da importancia adicional al aspecto de la salud reproductiva, de acuerdo a las prioridades programáticas aprobadas por la Junta Ejecutiva en la decisión 95/15. Los indicadores seleccionados reflejan también el objetivo general de la Conferencia relativo a la potenciación de la mujer.

#### C. Clasificación de países mediante la utilización del criterio revisado

32. Uno de los principios rectores en la elaboración del criterio revisado para la asignación de recursos es el reconocimiento de la necesidad constante de asistencia externa para actividades de población y desarrollo que tienen los países en desarrollo. Utilizando los datos más recientes de que se dispone y las tasas periódicas para los indicadores en los casos en que proceda, la Directora Ejecutiva propone un sistema para clasificar a los países en tres grupos según sus necesidades de tipos concretos de asistencia y sus circunstancias respecto del progreso que hayan realizado en los diferentes aspectos del Programa de Acción 10/.

33. Grupo A. El primer grupo de países, el Grupo A, incluirá los países en desarrollo que reúnen las dos condiciones siguientes: a) que distan más de alcanzar los objetivos de la Conferencia y b) que registran bajos niveles de desarrollo. Los países que reúnen la primera condición son los que han alcanzado niveles de umbrales de tres indicadores o menos. Los países con bajos niveles de desarrollo, la segunda condición, son todos los menos adelantados 11/ y todos los países con un PNB per cápita de menos de 750 dólares 12/. En esta formulación se toma en cuenta concretamente la decisión 1995/51 del Consejo Económico y Social en que se pide que los fondos y programas de las Naciones Unidas sigan concediendo máxima prioridad en sus asignaciones presupuestarias a los países menos adelantados, los países de bajos ingresos y África.

/...

Cuadro 3

Indicadores y niveles de umbrales

<u>Objetivo/indicador</u>	<u>Umbral</u>
<u>Objetivo: Acceso a la salud reproductiva</u>	
1. Proporción de partos atendidos por personal sanitario calificado	≥ 60%
2. Tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos	≥ 55%
3. Proporción de la población que tiene acceso a los servicios básicos de salud	≥ 60% 2/
<u>Objetivo: Reducción de la mortalidad</u>	
4. Tasa de mortalidad infantil	≤ 50 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos
5. Tasa de mortalidad derivada de la maternidad	≤ 100 defunciones por cada 100.000 nacidos vivos
<u>Objetivo: Educación primaria universal</u>	
6. Tasa bruta de matriculación femenina a nivel de primaria	≥ 75% de la población elegible
7. Tasa de alfabetización de mujeres adultas	≥ 50%

34. Los países del Grupo A tienen las mayores necesidades de asistencia externa y, al mismo tiempo, la capacidad menor para obtener recursos internos. Se propone concentrar los recursos del Fondo en los países del Grupo A de manera flexible, mediante la asignación de 65 a 69% de los recursos para los programas por países a este grupo en su conjunto 13/. Estos países, en particular, cumplirán los requisitos para recibir apoyo del FNUAP para programas amplios de población y desarrollo. En particular, se dará prioridad máxima a las actividades de fomento de la capacidad en los países del Grupo A, incluso el apoyo a los gastos locales, el desarrollo de instituciones y el desarrollo de recursos humanos.

35. Grupo B. Los países que se han de incluir en el Grupo B son los que han realizado esfuerzos considerables para alcanzar las metas de la Conferencia o que tienen niveles más altos de desarrollo. En términos operacionales, los países en desarrollo que han alcanzado los niveles de umbrales de 4 a 6 indicadores, o cuyo PNB per cápita sea de 750 dólares o más se colocarán en el Grupo B. Se propone asignar de 22 a 24% de los recursos para los programas del FNUAP a los países del Grupo B en su conjunto, también en forma flexible en este caso.

36. Como la mayor parte de los países que figuran en el Grupo B habrán realizado progresos considerables para alcanzar las metas de la Conferencia, la

/...

asistencia del FNUAP se concentrará a menudo en necesidades concretas y esferas temáticas determinadas mediante evaluaciones estratégicas, especialmente en las misiones para la revisión del programa y la elaboración de una estrategia. En algunos casos, algunos países del Grupo B seguirán necesitando apoyo amplio en algunas regiones de bajos ingresos y subdesarrolladas dentro de los territorios nacionales.

37. Grupo C. El tercer grupo (Grupo C) comprende los países en desarrollo que han alcanzado los umbrales de los siete indicadores de las metas de la Conferencia. Como parte del criterio revisado para las asignaciones, se propone que, como grupo, reciban del 5 al 7% de los recursos del programa, de nuevo en forma flexible.

38. Los países del Grupo C han realizado progresos considerables para alcanzar las metas de la Conferencia. Será importante que la asistencia del FNUAP a esos países se concentre de forma tal, que asegure que los logros ya alcanzados no se vean comprometidos por situaciones económicas adversas u otros acontecimientos. Como se señala en el Programa de Acción, la asistencia para la cooperación Sur-Sur se concentrará en los países del Grupo C, si bien se seguirá proporcionando alguna asistencia para la cooperación Sur-Sur a países de los otros grupos, a fin de ayudarlos a compartir sus experiencias exitosas con otros países de todos los grupos.

39. Países con economías en transición. Además de los tres grupos de países en desarrollo descritos supra, los países con economías en transición - como se señala en el Programa de Acción de la Conferencia (párrafo 14.15) - tendrán necesidades concretas de asistencia externa de carácter temporal. Se propone que se asigne del 3 al 4% de los recursos de los programas por países a países con economías en transición, empleando flexibilidad en la aplicación de esa proporción. Se espera que la necesidad de asistencia a estos países disminuirá en el futuro y que la mayor parte de los recursos asignados a este grupo se concentrará en la subregión de las repúblicas de Asia central y en el Kazakstán.

#### D. Distribución de recursos a diversos países

40. Desde el comienzo, debe aclararse que, para recibir asistencia del FNUAP, los países deben adherirse a los principios establecidos en el Programa de Acción de la Conferencia.

41. Tras las deliberaciones de la Junta Ejecutiva en enero de 1996, la distribución de recursos a diversos países dentro de cada grupo amplio se enfocará con gran flexibilidad. El monto y el tipo de recursos asignados a cada país, al igual que en el pasado, se determinarán en gran medida mediante una evaluación amplia de las necesidades y capacidades reales del país. Como muchos de los criterios sobre los que dependerá el nivel de asistencia externa a determinado país son de carácter cualitativo, se mantendrá la flexibilidad en la asignación de recursos a este nivel.

42. En este sentido, el Fondo ha desarrollado la metodología para la revisión del programa y la elaboración de una estrategia a fin de evaluar las necesidades de asistencia de fuentes externas que tenga el país. El gobierno interesado participa totalmente en este proceso, cuyos resultados se han convertido en el instrumento principal de programación de recursos del FNUAP a nivel de los

países. Además, cabe mencionar que, al realizar la misión para la revisión del programa y la elaboración de una estrategia, todas las otras evaluaciones pertinentes de las necesidades de desarrollo del país, incluida la Nota sobre la estrategia del país, así como planes de otros organismos y organizaciones, tanto de dentro como de fuera el sistema de las Naciones Unidas, se integran en la evaluación general de las necesidades de población y desarrollo.

43. La estrategia elaborada mediante el mecanismo de revisión del programa y elaboración de una estrategia proporciona una base para adoptar decisiones en cuanto al tipo de actividades, así como el nivel de apoyo para los programas por países. Sin embargo, existen otras consideraciones que se tomarán en cuenta al determinar el nivel de asistencia a determinado país. También se considerará como factor la importancia de su nivel de desarrollo respecto de otros países del mismo grupo.

44. Además, también se tendrá presente el empeño de un país de encarar sus problemas de población y asignar recursos internos a programas de población y desarrollo. Como resultado de la Conferencia, ha surgido el compromiso mundial de aplicar un enfoque integrado a las cuestiones de población y desarrollo, que abarque el acceso universal a la educación básica y los servicios de salud, incluidos los servicios de salud reproductiva, y la equidad e igualdad de las personas independientemente de su género. Los países que carezcan de ese empeño necesitarán asistencia, especialmente para actividades en la esfera básica de promoción.

45. Otros factores que influirán en el nivel de asistencia a los diversos países comprenden el tamaño y la tasa de crecimiento de la población y la disponibilidad, si existe, de asistencia externa de otros donantes para complementar los esfuerzos financieros nacionales para actividades en las esferas de población y salud reproductiva. Estos son todos los factores que, en su conjunto, pueden resultar a menudo difíciles de medir en términos cuantitativos, pero que requieren una decenida evaluación a fin de asegurar la eficacia y las repercusiones de las actividades a que presta apoyo el Fondo. El Fondo, a lo largo de los años, ha elaborado un criterio profundo y flexible en este respecto y seguirá basándose en él durante la aplicación del criterio revisado en el futuro.

## VI. CONSECUENCIAS DEL CRITERIO REVISADO

46. El criterio propuesto se aplicó en 111 países en desarrollo con poblaciones de 150.000 habitantes o más 14/. En el cuadro 4 se ofrece un análisis de las consecuencias del criterio revisado para la asignación de recursos.

47. Como se puede apreciar en el cuadro, se han clasificado 60 países en el Grupo A, incluidos los 48 países menos adelantados. En su conjunto, esos 60 países comprendían el 45% de la población total del mundo en desarrollo en 1995. Actualmente, reciben el 51% del total de recursos del Fondo para los países.

48. En el Grupo B figuran 39 de los 111 países, que representaban el 24% de la población total de los países en desarrollo en 1995. Los países del Grupo B reciben actualmente el 35% de los recursos para los programas por países.

Cuadro 4Agrupación de países y características seleccionadas

Grupos	No. de países	Porcentaje de la población total (1995)	Proporción de recursos	
			Actual	Propuesta
Grupo A	60	45%	51%	65 a 69%
Grupo B	39	24%	35%	22 a 24%
Grupo C	12	31%	11%	5 a 7%
Todos los grupos	111	100%	100%*	100%**

\* Incluye 3% para países con economías en transición, así como para otros países que no figuran en este cuadro.

\*\* Incluye de 3 a 4% para países con economías en transición y 0,5% para otros países que no figuran en este cuadro.

49. Doce de los 111 países han alcanzado los umbrales de siete indicadores y, en consecuencia, pertenecen al Grupo C. En 1995, estos países representaron el 31% de la población total de los países en desarrollo. Los países del Grupo C reciben actualmente el 11% de los recursos de los programas por países del FNUAP.

50. De los 60 países del Grupo A, 37 pertenecen a la región de África al sur del Sáhara (lo que representa el 84% de todos los países de África al sur del Sáhara); 16 países son de la región de Asia y el Pacífico; 2 países de América Latina y el Caribe; y 5 países de los Estados árabes. En el Grupo B, la distribución es la siguiente: 6 países de la región de África al sur del Sáhara; 7 países de Asia y el Pacífico; 18 países de América Latina y el Caribe; y 8 países de los Estados árabes. Por último, en el Grupo C, un país pertenece a la región de África al sur del Sáhara; 5 países a la de Asia y el Pacífico y 6 países a la de América Latina y el Caribe.

51. Se realizará un examen periódico cada cinco años del sistema revisado para asignar recursos del FNUAP a fin de ajustar el sistema de manera que refleje los progresos realizados por los diversos países para alcanzar las metas de la Conferencia. El examen se utilizará además para reevaluar los valores de umbrales de los indicadores utilizados así como para recomendar otros indicadores a medida que se disponga de ellos.

52. El criterio revisado para la asignación de recursos se instaurará en forma gradual y cuidadosa a fin de no perturbar en forma abrupta los programas en curso. En consecuencia, el criterio revisado se aplicará caso por caso, tomando en cuenta tanto la etapa del ciclo de asistencia en curso como el nivel de ejecución de los programas. En la mayoría de los casos, el criterio revisado se

aplicará a los diversos países a medida que inicien sus próximos ciclos de programación. De ahí que las nuevas proporciones que se propone asignar a los Grupos A, B y C se alcanzarán gradualmente, a medida que se vayan aprobando más programas por países.

## VII. ELEMENTOS PARA LA ADOPCIÓN DE DECISIONES

53. Tal vez la Junta Ejecutiva desee

1. Tomar nota del informe sobre un criterio revisado para la asignación de recursos del FNUAP a los programas por países (documento DP/FPA/1996/15) y de las observaciones formuladas al respecto por la Junta Ejecutiva;

2. Hacer suyo el criterio para la asignación de recursos que figura en el informe, incluidos los indicadores y los niveles de umbrales para alcanzar las metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo para el año 2005;

3. Reafirmar la necesidad de dar atención especial a los países menos adelantados, los países de bajos ingresos y la región de África al sur del Sáhara;

4. Hacer suyos los procedimientos para la clasificación de los países en los Grupos A, B y C según se establece en el informe y aprobar las proporciones relativas de recursos descritas en el cuadro 4 del informe;

5. Hacer suya la propuesta de que entre el 3 y el 4% de los recursos para los programas por países se asignen, con carácter temporal, a países con economías en transición;

6. Recomendar que la distribución de recursos a los diversos países se realice en forma flexible de conformidad con la sección del informe titulada "Distribución de recursos a diversos países";

7. Reconocer que es posible que algunos países sigan necesitando apoyo programático en determinadas esferas temáticas para asegurar que los logros ya realizados no se vean comprometidos por situaciones económicas adversas;

8. Recomendar que el criterio revisado para la asignación de recursos se aplique en forma gradual, tomando en cuenta tanto la etapa del ciclo de asistencia en curso como el estado de la ejecución de los programas en los distintos países;

9. Pedir a la Directora Ejecutiva que realice un examen quinquenal del sistema de asignación de recursos, incluida una evaluación de los indicadores y sus niveles de umbrales, y que informe al respecto a la Junta Ejecutiva a partir del año 2000;

10. Pedir también a la Directora Ejecutiva que ofrezca, en su informe anual, información sobre el nivel de asignaciones a las categorías de países de conformidad con el criterio revisado.

### Notas

1/ Los informes, enumerados en orden de presentación, son: "Consignación de los recursos del FNUAP y otros arreglos de financiación que también serían factibles" (documento DP/118); "Prioridades en la asignación futura de los recursos del FNUAP" (DP/186); "Aplicación de criterios para establecer prioridades" (DP/232); "Aplicación de criterios para establecer prioridades" (DP/263); "Papel del FNUAP en el futuro: El FNUAP en el decenio de 1980" (DP/530); "Experiencia del FNUAP en relación con el sistema de países prioritarios" (DP/1982/30/Add.1); "Experiencia adquirida por el Fondo en la utilización del actual conjunto de criterios para determinar los países prioritarios" (DP/1986/38); "Experiencia adquirida por el Fondo en la utilización del actual conjunto de criterios para determinar los países prioritarios y sugerencias para modificar dichos criterios" (DP/1988/38); e "Informe de la Directora Ejecutiva en el que se examina la experiencia adquirida por el Fondo en la ejecución del sistema de países prioritarios" (DP/1993/33).

2/ Este indicador se define como la proporción de partos asistidos por un médico, una comadrona registrada o una partera tradicional capacitada. Véase OMS, Coverage of Maternal Care, 3ra. edición, 1993. Los datos abarcan el período 1983-1993.

3/ Este indicador se define como la proporción de mujeres en edad de procrear (comprendidas por lo general entre las edades de 15 y 49 años) que utilizan actualmente cualquier método anticonceptivo. (Véase División de Población de las Naciones Unidas, World Contraceptive Use 1994, ST/ESA/SER.A/143. Los datos abarcan el período 1986-1993.

4/ Este indicador se define como la proporción de la población que tiene acceso a los servicios locales de salud dentro de una hora por los medios ordinarios de transporte. Véase UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 1995. Los datos abarcan el período 1985-1993.

5/ La tasa de mortalidad infantil se define como el número anual de defunciones de lactantes menores de un año dividido por el número anual de nacidos vivos, que por lo general se expresa en 1.000. Véase División de Población de las Naciones Unidas, World Population Prospects Database 1950-2050, revisión de 1994. Los datos corresponden a 1992. La tasa de mortalidad derivada de la maternidad se define como el número anual de muertes de madres dividido por el número anual de nacidos vivos, que se expresa generalmente con la cifra de 100.000. Véase UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 1995, que se basa en datos recopilados por la OMS. Los datos abarcan el período 1980-1992.

6/ La tasa bruta de matriculación de niñas en la enseñanza primaria se define por el número de niñas que se matriculan en los grados de nivel de primaria dividido por la subpoblación del grupo de edad que corresponde al nivel de primaria y por lo general se expresa con la cifra 100. Véase División de Estadística de las Naciones Unidas, Women's Indicators and Statistics Database, Versión 3 (CD-ROM), 1994, que se basa en datos recopilados por la UNESCO. Los datos corresponden a 1990.

7/ La tasa de alfabetización de mujeres adultas se define por la proporción de mujeres mayores de 15 años que están alfabetizadas. (Se utilizan

tres definiciones ampliamente aceptadas del término "alfabetizado". La UNESCO comprueba la información pero no trata de uniformarla.)

8/ En el párrafo 13.15 del Programa de Acción de la Conferencia se calcula el monto global de los recursos financieros necesarios para aplicar con éxito el Programa. En el párrafo 14.11 se ofrecen estimaciones equivalentes del monto de la asistencia financiera externa necesaria.

9/ Cabe observar que este indicador, la proporción de población con acceso a los servicios básicos de salud, presenta fallas de información que tienden a sobreestimar el acceso real, debido a que la sola distancia desde un lugar de servicio no mide los recursos y servicios que se prestan realmente. Se considera que el umbral de 60% ofrece un cuadro real de los niveles medios de acceso que se obtienen actualmente y los que pueden esperarse razonablemente en el próximo decenio. Cabe señalar que el establecimiento de un umbral más alto, por ejemplo, de 65%, no alteraría la distribución básica.

10/ A continuación se ofrece la distribución de países por número de umbrales alcanzados en el 2005 para cada grupo de países.

	Número de umbrales alcanzados								Total
	0	1	2	3	3	5	6	7	
Grupo A	24	17	7	6	2*	4*	0	0	60
Grupo B	0	2	3	3	4	18	9	0	39
Grupo C	0	0	0	0	0	0	0	12	12

11/ Existen actualmente 48 países menos adelantados. Estos 48 países se colocarán en el Grupo A, teniendo en cuenta las recomendaciones del Programa de Acción de la Conferencia (párrafo 14.14). De los 48 países menos adelantados, 42 han alcanzado tres de los siete indicadores o menos.

12/ Se utilizará la misma serie estadística sobre el PNB per cápita que la que utiliza el PNUD, es decir, el PNB per cápita para el año 1994.

13/ Basados en deliberaciones de la Junta Ejecutiva en enero de 1996, tanto en sesiones oficiales como oficiosas, los porcentajes correspondientes a los grupos A, B y C se tratarán con flexibilidad a fin de tener en cuenta las realidades y posibilidades prácticas propias de la formulación y ejecución de los programas por países del FNUAP. Estos porcentajes se tratarán, no obstante, como un margen dentro del cual se efectuarán asignaciones en determinado año.

14/ En vista de las consideraciones anteriores, y sobre la base de los últimos datos sobre los indicadores seleccionados, el criterio revisado para la asignación de recursos para programas por países se aplicó a la lista del PNUD de 174 países con cifras indicativas de planificación además de Sudáfrica. De éstos, 27 son países de economías en transición y 21 son países contribuyentes netos. De los 127 países en desarrollo de la base de datos, 16 son países con poblaciones inferiores a los 150.000 habitantes sobre los que no se dispone de la mayoría de los datos, excepto el PNB per cápita. En consecuencia, el criterio revisado se ha aplicado en los restantes 111 países en desarrollo que

tienen poblaciones de 150.000 habitantes o más. Se propone mantener en el criterio revisado el mismo orden de asignación de recursos para este grupo de países de poca población y el grupo de países contribuyentes netos que se ha asignado en el pasado reciente, es decir, alrededor del 0,5% de los recursos para los programas por países.

-----