



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

Distr.  
GENERAL

DP/FPA/1998/6  
30 de marzo de 1998  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

Período de sesiones anual de 1998  
Ginebra, 8 a 19 de junio de 1998  
Tema 3 del programa provisional  
FNUAP

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
INFORME PERIÓDICO SOBRE LAS ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN  
Informe de la Directora Ejecutiva

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. EVALUACIONES TEMÁTICAS .....	2
II. UTILIZACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN .....	7
A. Evaluación por países .....	7
B. Evaluaciones de programas interregionales .....	9
C. Evaluaciones temáticas .....	11
III. DIRECTRICES .....	14
IV. PLANES PARA EL FUTURO .....	16
V. RECOMENDACIÓN .....	16

1. Este informe ha sido preparado para información de la Junta Ejecutiva, en respuesta a las decisiones 82/20 y 90/35 A del Consejo de Administración, en las que se pedía a la Directora Ejecutiva que presentara al Consejo informes bienales de evaluación. Cabe señalar que la Directora Ejecutiva ya ha presentado un amplio informe a la Junta sobre las actividades de evaluación del Fondo en el año 1996, en el documento DP/FPA/1997/10 (Part II), que fue sometido a consideración de la Junta durante su período de sesiones anual, en mayo de 1997. Por consiguiente, el presente informe tratará de las actividades de evaluación en 1997 y también indicará de qué manera se utilizan los resultados de la evaluación.

2. Todos los proyectos que reciben el apoyo del FNUAP tienen incorporados requisitos de evaluación, puesto que en el informe final del proyecto se debe incluir una evaluación interna de los logros sustantivos del proyecto y los factores de índole tanto operacional como técnica que han facilitado u obstaculizado el logro de los objetivos del proyecto. Además, en los planes de trabajo de un creciente número de proyectos se ha previsto una evaluación externa, en general al finalizar el proyecto.

3. La cuantía de los recursos dedicados a las evaluaciones externas aumentó sustancialmente en el bienio 1996-1997, en comparación con el bienio anterior, desde poco más de 3 millones de dólares en 1994-1995 hasta más de 5 millones en 1996-1997. Esto se debió a grandes aumentos ocurridos en 1997 en los gastos de evaluación de proyectos en la región de África y de evaluación de proyectos interregionales. Este alto nivel de las actividades de evaluación coincidió con la preparación en 1997 de 32 nuevos programas por países, de los cuales 15 correspondieron a la región de África.

4. En una encuesta realizada en las oficinas del FNUAP en los países se lograron algunos datos acerca de la medida en que los proyectos finalizados fueron evaluados externamente en el bienio 1996-1997. En África, se evaluaron un 36% de los proyectos por países finalizados; en Asia y el Pacífico, un 43%; en América Latina y el Caribe, un 35%; y en la región de los Estados árabes y Europa, un 43%. El promedio para todos las regiones fue de un 39%. Tomando en cuenta que esas evaluaciones externas de los proyectos no son obligatorias, dicho nivel de actividades refleja el profundo compromiso del Fondo en pro de la evaluación como importante instrumento de programación y de gestión.

#### I. EVALUACIONES TEMÁTICAS

5. Modalidades de ejecución. En 1997 se llevó a término una importante evaluación de las modalidades utilizadas para ejecutar programas por países que reciben el apoyo del FNUAP. El principal objetivo de esta evaluación fue determinar sistemáticamente cuál había sido la experiencia del Fondo con diversas modalidades de ejecución, a fin de formular un conjunto de normas y criterios de rendimiento que pudieran ser utilizados por el FNUAP para determinar modalidades apropiadas de ejecución en el futuro.

6. A fin de preparar un marco conceptual para la evaluación, se realizó una encuesta entre los Representantes del FNUAP encaminada a establecer cuáles eran las características consideradas más importantes para determinar la calidad del desempeño de los organismos de ejecución. De la encuesta resultó que la aptitud

técnica, la pertinencia, la capacidad de gestión, la innovación y la flexibilidad fueron los aspectos del desempeño más comúnmente mencionados. Por consiguiente, en la evaluación, las funciones técnicas y de gestión asumidas por los organismos de ejecución fueron evaluadas utilizando esas normas de desempeño, prestando particular atención a su contribución al desarrollo de la capacidad y al fomento institucional. Se realizaron estudios de casos en ocho países: el Brasil, Burkina Faso, Camboya, Filipinas, Jordania, el Níger, el Yemen y Zambia. Esos países fueron seleccionados debido a la complejidad de los respectivos programas y la variedad de las modalidades de ejecución utilizadas. En la evaluación se pasó revista a un total de 65 proyectos en esos países, cuyas modalidades de ejecución eran las siguientes: ejecución nacional; una combinación de ejecución nacional y por el FNUAP; una combinación de ejecución nacional y ejecución por diversos organismos internacionales; ejecución por múltiples organismos internacionales; y ejecución por un único organismo internacional. En todas las categorías, la muestra incluyó la ejecución por organizaciones no gubernamentales.

7. En la evaluación se llegó a la conclusión de que el FNUAP había promovido la ejecución nacional, adoptando un enfoque cuya intención era complementar los aspectos fuertes y salvar las debilidades de las instituciones nacionales utilizando uno o más organismos internacionales como coejecutores. Este enfoque requería un adecuado diagnóstico de los aspectos fuertes y débiles, tanto de las instituciones nacionales como de los organismos externos; no obstante, esos diagnósticos no se habían realizado de manera sistemática.

8. Se comprobó, en general, que la capacidad técnica y la pertinencia de la asistencia prestada utilizando todas las modalidades de ejecución eran adecuadas. Las debilidades principales que se detectaron en la mayoría de las modalidades fueron las relativas a los aspectos de gestión. La eficiencia en la realización de proyectos, en particular la oportunidad de las actividades, fue a veces insatisfactoria, lo cual tuvo en algunas ocasiones efectos negativos sobre la eficacia de los proyectos. Cuando una organización no gubernamental nacional o internacional asumió responsabilidades de ejecución, muy frecuentemente se manifestaron cualidades de flexibilidad e innovación, aun cuando fueron motivo de preocupación la sustentabilidad y la posibilidad de duplicar las acciones, especialmente cuando se trataba de organizaciones no gubernamentales nacionales.

9. Al seleccionar las modalidades de ejecución, el respectivo gobierno y el FNUAP frecuentemente sobreestimaron la capacidad de las instituciones nacionales y de los organismos internacionales de ejecución. En consecuencia, a menudo las oficinas del Fondo en los países se vieron obligadas a asumir funciones de ejecución, particularmente en cuestiones administrativas y financieras. Por consiguiente, en esta evaluación se destaca la urgente necesidad de encontrar un equilibrio entre los objetivos y el alcance del proyecto, y la capacidad real del gobierno y otros copartícipes para ejecutarlo.

10. La evaluación destacó cuatro factores clave que contribuyen a satisfacer las mencionadas normas de desempeño en la ejecución de proyectos:

a) Diagnóstico sistemático de los aspectos fuertes y débiles de los posibles organismos de ejecución;

b) Participación de los organismos de ejecución durante el proceso de formulación del proyecto;

c) Presencia en el país, con capacidad para adoptar decisiones, de representantes del respectivo organismo u organismos de ejecución;

d) Participación de organizaciones no gubernamentales (internacionales y nacionales).

11. En la evaluación se estableció un conjunto de criterios para el diagnóstico de posibles organismos de ejecución. Esos criterios se refieren a la capacidad tanto técnica como de gestión de esos organismos para asumir funciones de ejecución, y el propósito de los mismos es servir para el diagnóstico de instituciones nacionales e internacionales, aun cuando algunos criterios pueden ser más aplicables a unas u otras. Esos criterios fueron avalados por el Comité de Políticas y Planificación del FNUAP y podrían utilizarse como instrumento, por ejemplo, en forma de una lista de verificación, para ayudar a determinar los aspectos fuertes y débiles de un organismo. No se espera que un único organismo satisfaga todos los criterios; en cambio, el propósito es determinar los aspectos débiles que será necesario abordar. El uso de la lista de verificación debería posibilitar un proceso más sistemático y transparente de determinación de las modalidades de ejecución para programas apoyados por el FNUAP.

12. Programas de maternidad sin riesgos. Durante el año finalizaron los preparativos para la evaluación temática de los programas de maternidad sin riesgos y se iniciaron las tareas sobre el terreno. Los propósitos de la evaluación son efectuar un diagnóstico del apoyo del FNUAP a las iniciativas de maternidad sin riesgos y formular recomendaciones para la futura asistencia en esa esfera. Concretamente, en la evaluación se determinarán la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y los efectos de las estrategias que apoya el FNUAP para reducir la mortalidad derivada de la maternidad, dentro del contexto de los programas de maternidad sin riesgos. Los resultados de la evaluación realzarán la eficacia de la futura asistencia del FNUAP para abordar cuestiones de mortalidad y morbilidad derivadas de la maternidad.

13. En la evaluación se efectuará un diagnóstico del proceso de selección de la estrategia para el apoyo del FNUAP a esos programas, primordialmente para determinar si la estrategia seleccionada se basó en un diagnóstico de la situación reinante y/o en el examen de otras estrategias alternativas. Además, se determinarán las suposiciones y las condiciones previas implícitas en la estrategia. Se analizará la aplicación de la estrategia mediante un examen del plan de trabajo, el sistema de vigilancia, las actividades de coordinación y la flexibilidad para efectuar las correcciones necesarias. La eficacia del enfoque adoptado se determinará en función de la medida en que la estrategia haya logrado los resultados esperados, la manera en que se hayan utilizado los resultados y la sustentabilidad de éstos. La evaluación tratará de determinar en qué medida la estrategia contribuyó a la reducción de la mortalidad derivada de la maternidad. También se examinarán los sistemas de evaluación formulados en cada caso para medir la eficacia y los efectos, en particular los indicadores seleccionados para medir la eficacia y/o los efectos, los métodos utilizados para recopilar datos y la validez y fiabilidad de los datos.

14. La evaluación se efectuará sobre una muestra de siete proyectos financiados por el FNUAP en apoyo de programas de maternidad sin riesgos, en Bangladesh, Filipinas, Guatemala, Marruecos, el Níger, la República Unida de Tanzania y el Senegal. El equipo de evaluación para cada estudio estará integrado por un consultor nacional y un consultor internacional. En 1997 se realizaron estudios de cuatro casos: Guatemala, Marruecos, el Níger y el Senegal. Los otros cuatro estudios se realizarán durante la primera mitad de 1998. Se preparará un informe global de síntesis sobre la base de las comprobaciones y conclusiones de los informes de los ocho estudios de casos.

15. Integración de las actividades de salud reproductiva y de lucha contra el VIH/SIDA. Se iniciaron los preparativos y los trabajos sobre el terreno para una evaluación temática a fin de diagnosticar las estrategias y modalidades adoptadas por el FNUAP para integrar las cuestiones relativas al VIH/SIDA en proyectos y programas de salud reproductiva y cuestiones conexas, a escala de país. Se examinarán la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la sustentabilidad de las estrategias y modalidades seleccionadas, a fin de extraer conclusiones acerca de sus aspectos fuertes y débiles.

16. Se seleccionará una muestra de proyectos que reciben el apoyo del FNUAP de modo de incluir, en la medida de lo posible, muy diversas estrategias: desde un enfoque más integral de la incorporación de actividades para el VIH/SIDA en programas de salud reproductiva, de modo de abarcar servicios integrados, información, educación y comunicación, y asesoramiento y provisión de anticonceptivos, hasta acciones concretas diseñadas para satisfacer las necesidades de grupos destinatarios especiales. La selección también posibilitará el análisis de diferentes modalidades que involucran a oficinas gubernamentales, organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, organizaciones de la comunidad, el FNUAP y otros organismos de las Naciones Unidas. Dado que las acciones relativas al VIH/SIDA pueden ocurrir como objetivos o como actividades en diversos tipos de proyectos dentro de un país, se seleccionarán los países de manera tal que puedan estudiarse diversos enfoques a escala de país y a escala de proyecto.

17. Los casos de los países se estudiarán en dos planos: de país y de proyecto. A escala de país, la evaluación analizará las estrategias utilizadas en los programas por países para impedir la propagación del VIH/SIDA, centrándose en la fundamentación de la estrategia; los vínculos con otros proyectos dentro del programa del FNUAP; la coordinación con el programa nacional y con la asistencia de otros donantes; las relaciones con el programa UNAIDS; y el desempeño a escala de programa, excediendo la escala de proyecto. En el otro plano se considerarán las estrategias y modalidades de las acciones relativas al VIH/SIDA en proyectos por países seleccionados. El análisis se concentrará en la pertinencia, eficiencia, eficacia y sustentabilidad de las acciones relativas al VIH/SIDA y sus vínculos con otras actividades del mismo proyecto, así como sus efectos en el programa en general. Se prevé que el análisis a nivel de proyecto produzca comprobaciones más detalladas sobre los aspectos fuertes y débiles relacionados concretamente con diferentes tipos de apoyo del FNUAP. A lo largo del análisis, se prestará especial atención a la potenciación del papel de la mujer y a las cuestiones de género, a los adolescentes y a la participación masculina. El marco analítico fue preparado en estrecha consulta con el programa UNAIDS, cuyos oficiales sobre el terreno cumplirán funciones de asesores de los equipos de evaluación.

18. Se prevé que la falta de datos básicos de referencia, así como de datos en general, limitará el alcance y la profundidad del análisis. En la mayoría de los proyectos en los países, no se habían recogido datos básicos de referencia ni se habían establecido indicadores de rendimiento al comenzar el proyecto. En consecuencia, la evaluación utilizará algunos indicadores para el VIH/SIDA relativos a las necesidades insatisfechas, la cobertura de los servicios y el acceso a éstos, la calidad de la atención y la gestión, a fin de evaluar los resultados tanto como sea posible. Además, también se utilizarán, de existir, los indicadores establecidos en los proyectos, para efectuar algunas comparaciones sistemáticas entre proyectos.

19. Se han seleccionado para ese estudio proyectos en la Côte d'Ivoire, Indonesia, Kenya, la República Dominicana, el Sudán, Tailandia y Uganda. Esos países fueron seleccionados sobre la base de los siguientes criterios:

- a) Altas tasas de prevalencia del VIH/SIDA y altos niveles en otros indicadores básicos de la epidemia;
- b) Interés nacional demostrado y respuesta a la prevención del VIH/SIDA;
- c) Existencia de un mecanismo de grupo temático del programa UNAIDS en el país;
- d) Existencia en el programa para el país apoyado por el FNUAP de más de tres proyectos con acciones relativas al VIH/SIDA entre 1994 y 1996.

20. Esos estudios de casos se refieren a diversas estrategias y modalidades. En el caso de Kenya, las acciones para abordar los problemas del VIH/SIDA están repartidas en varios importantes proyectos de salud reproductiva que apoya el FNUAP. En Uganda hay un proyecto a escala de distrito, de salud maternoinfantil y planificación de la familia (SMI/PF), un proyecto de educación extraescolar y un proyecto de maternidad sin riesgos en que se han incorporado elementos relativos al VIH/SIDA, así como un proyecto piloto en beneficio de adolescentes que también contiene elementos relativos al VIH/SIDA. Los enfoques en Tailandia están más centrados en grupos beneficiarios o en regiones e integran los componentes relativos al VIH/SIDA en programas dirigidos a minorías étnicas, tribus serranas, musulmanes, conscriptos en el ejército y jóvenes campesinos. El Sudán tiene un proyecto de apoyo directo al programa nacional de lucha contra el SIDA y apoya la capacitación, la prestación de servicios de SMI/PF y la información y comunicación sobre población. La República Dominicana es otro caso de acciones centradas en que se promueve la responsabilidad de padres y madres y se utilizan campañas de información, educación y comunicación para la prevención del VIH/SIDA. Hasta la fecha, han finalizado las tareas sobre el terreno en los casos del Sudán, Tailandia y Uganda y los estudios de los demás casos se ultimarán hacia mediados de 1998. Inmediatamente después, se preparará un informe mundial en que se sintetizarán las comprobaciones y conclusiones de los informes sobre estudios de casos.

## II. UTILIZACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

### A. Evaluaciones por países

21. Las evaluaciones de proyectos y programas por países iniciadas por las oficinas del FNUAP en los países se utilizaron regularmente para mejorar el enfoque y las estrategias de los proyectos y programas, como se puso de manifiesto en las apreciaciones internas obligatorias que se realizaron para todas las nuevas propuestas de programas por países. En algunos casos, los resultados de la evaluación precipitaron reformas de políticas gubernamentales y se incorporaron en planes oficiales de desarrollo. En otros casos, las evaluaciones destacaron la manera en que los proyectos financiados por el FNUAP habían contribuido a dichas reformas. Por ejemplo, en Ghana, las recomendaciones de la evaluación para reestructurar la Dependencia de SMI/PF en el Ministerio de Salud y mejorar la dotación de personal de vigilancia y supervisión a escala de distrito fueron consideradas en el proceso de reforma gubernamental del sistema de salud y en el programa de trabajo quinquenal del Ministerio. Con respecto a Marruecos, en una evaluación del apoyo del FNUAP al Centro de Estudios e Investigaciones Demográficas se describe de qué manera los resultados de una encuesta sobre el estado civil contribuyeron a la reforma administrativa del sistema de registro de estadísticas vitales. En lo relativo a Tailandia, una evaluación describe de qué manera las recomendaciones de política formuladas en estudios financiados por el FNUAP sobre trabajadores migrantes indocumentados se están llevando a la práctica con arreglo al Octavo Plan Nacional.

22. Las evaluaciones de los programas por países y los proyectos componentes revistieron importancia vital para enmarcar las estrategias en los siguientes ciclos de programación por países. Las comprobaciones de las evaluaciones de proyectos y programas por países fueron ampliamente utilizadas por las misiones de examen de programa y formulación de estrategias en Bangladesh, Bhután, Burkina Faso, Etiopía, la India, Kenya, Maldivas, Marruecos, Mozambique, Nepal, el Paraguay, la República Dominicana, el Senegal, el Sudán, Tailandia y el Yemen, entre otros países.

23. En Nepal, de los 18 proyectos componentes del tercer programa para el país, 14 fueron evaluados por consultores nacionales en 1995 y 1996. Se examinaron los proyectos en función de la corrección de su diseño, sus relaciones con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) y el adelanto sustantivo y financiero. Las comprobaciones de la evaluación, junto con los informes de numerosos exámenes sectoriales, se incorporaron en un documento de antecedentes para la misión de examen de programas y formulación de estrategias.

24. En la India, en el quinto programa para el país se incorporaron algunas de las principales recomendaciones de las evaluaciones del programa anterior y de los tres importantes proyectos de desarrollo por zonas a escala de los estados. Por ejemplo, en las evaluaciones se encontró que había insuficientes efectos sinérgicos entre los insumos de los proyectos; falta de efectos tangibles de los proyectos a escala de distrito, de aldea y de manzana; excesiva atención prestada al aspecto de la oferta en la prestación de servicios de salud reproductiva; e insuficiente atención prestada a la calidad de los servicios de salud reproductiva y a los aspectos de igualdad y equidad de género. A fin de

abordar esas cuestiones, los componentes a escala estatal del quinto programa para el país se elaboraron mediante acciones de planificación con participación de los interesados a escala de distrito y los proyectos serán realizados con la activa participación de las comunidades destinatarias. En la planificación se preparó y utilizó un marco de calidad de los servicios de salud reproductiva compuesto por nueve elementos. A fin de promover que se preste atención a la equidad e igualdad de género, un cuarto de los fondos para los proyectos están reservados para abordar el problema de la violencia contra la mujer y movilizar a grupos de mujeres y a mujeres que son representantes electas.

25. Las evaluaciones también comprobaron que una de las principales causas de demora en la realización de las actividades de los proyectos era la lentitud en la entrega de los fondos para su uso por las instituciones encargadas de la realización. Por consiguiente, en el quinto programa para el país el FNUAP está alentando la formación de sociedades registradas a escala de distrito que recibirán y administrarán directamente fondos para los proyectos y también está promoviendo la descentralización de la adopción de decisiones. Además, se está prestando apoyo a mejorar la capacidad de gestión en el plano local.

26. En Burkina Faso, los resultados de la evaluación de proyectos contribuyeron a que en el nuevo programa para el país se hiciera mayor hincapié en las zonas rurales; se promovieron estrategias para el fortalecimiento de las dependencias de prestación de servicios de salud; y se ampliaron los centros de servicios de salud reproductiva y asesoramiento al respecto para jóvenes en un mayor número de regiones del país.

27. En el Yemen, la evaluación comprobó que debido a la eficacia de las acciones de promoción realizadas por el Consejo Nacional de Población/Secretaría Técnica se había elevado el nivel de conciencia sobre cuestiones de población y creado una masa crítica de funcionarios encargados de formular políticas que apoyan la estrategia nacional de población. No obstante, a fin de promover la sustentabilidad del Consejo, habida cuenta de la limitación de los recursos del Gobierno, la evaluación recomendó que el mismo se mantuviera en una escala pequeña y se fortaleciera su función de coordinación, y que cooperara con los ministerios técnicos en la aplicación de la política nacional de población. Debido al carácter oportuno de esta evaluación, se pudieron utilizar mejor sus conclusiones al preparar el nuevo programa para el país.

28. En la República Dominicana, recientes evaluaciones de los componentes del programa de salud reproductiva han sido utilizadas en el diseño del nuevo programa para el país, que hace hincapié en mejorar la calidad de los servicios de salud reproductiva; presta mayor atención a los adolescentes y las mujeres no embarazadas, así como a los servicios de prevención y tratamiento de las infecciones del aparato reproductor y las enfermedades de transmisión sexual; y presta atención en el programa de salud reproductiva a la participación masculina.

29. A mediados de 1997, se evaluaron los proyectos de salud reproductiva, información, educación y comunicación, y educación sobre población en Maldivas, como contribución a la formulación de estrategias y programas. En consecuencia, el segundo programa al que presta asistencia el FNUAP destaca los aspectos de calidad de la atención y participación masculina. Se presta atención a la necesidad de proporcionar mecanismos de coordinación de la formulación de una

política de población y a la realización de proyectos de información, educación y comunicación. También se presta la debida atención a la importancia de mejorar los conocimientos técnicos de los encargados de prestar servicios y los conocimientos de gestión de los directores de proyectos.

30. Las conclusiones de la evaluación de proyectos realizados en Ghana y Sri Lanka también han tenido la importante función de ajustar las estrategias de proyectos individuales. En las evaluaciones se destacó que, si bien habían aumentado los conocimientos sobre planificación de la familia como resultado de las campañas de información, educación y comunicación y las campañas en los medios de difusión de masas, aún persistían conceptos erróneos sobre los efectos secundarios de los métodos de planificación de la familia y sobre el VIH/SIDA. Los proyectos se modificaron para complementar las campañas en los medios de difusión de masas con la distribución de base comunitaria de anticonceptivos y el mayor contacto entre clientes y encargados de prestar servicios de salud.

31. En Bangladesh, los resultados de la evaluación fueron de gran importancia para orientar las ulteriores estrategias de los proyectos, por ejemplo, con respecto al apoyo a las actividades de población y bienestar de la familia en clubes de jóvenes ubicados en zonas remotas. En la evaluación del proyecto relativo a las cooperativas rurales se destacó la importancia de establecer una relación de trabajo entre esas cooperativas y los agentes de planificación de la familia de la localidad, así como de asignar prioridad a las cooperativas de mujeres. En la evaluación del proyecto de fortalecimiento de los servicios en centros de bienestar de la madre y el niño también se destacaron las vinculaciones con establecimientos médicos y los sistemas de remisión de pacientes a establecimientos de mayor capacidad. Esas comprobaciones se reflejan en la preparación de los proyectos para el programa de 1998-2002.

32. En Nigeria, las comprobaciones de la evaluación del programa integral de educación en población condujeron a la descentralización de la gestión del programa, desde el Ministerio federal hacia los Ministerios de Educación de los estados, y a una variación en el enfoque de la estrategia del proyecto, que dejó de hacer hincapié en los intermediarios (maestros y directores de escuela) para centrarse en los beneficiarios en última instancia (alumnos de escuela secundaria). Se hace mayor hincapié en las actividades extracurriculares que destacan el aprendizaje social, el cual, según se espera, ha de tener mayores efectos sobre las actitudes y los comportamientos de los estudiantes.

33. En Guinea, el proyecto de SMI/PF en curso adoptó una estrategia para integrar la planificación de la familia en los servicios de atención primaria de la salud, sobre la base de comprobaciones de la evaluación que indicaron que se habían realizado actividades de planificación de la familia en paralelo con el sistema de atención primaria de la salud. Se espera que este enfoque, con mayor eficacia en función de los costos, mejore la sustentabilidad y promueva el uso de los servicios.

#### B. Evaluaciones de programas interregionales

34. En 1996 y 1997, el FNUAP evaluó varios programas interregionales, entre ellos el Conjunto de Programas Integrados de Soporte Electrónico para Información Geográfica (POPMap y Mapscan); el Comité de Cooperación Internacional en las Investigaciones Nacionales sobre Demografía (CICRED); la

Harvard University Annual Review of Population Law; la Red de Información sobre Población (POPIN); el Instituto Internacional sobre el Envejecimiento, con sede en Malta; centros de excelencia en salud reproductiva en Tailandia e Indonesia; y actividades del Instituto para la Población, como el plan de premios para los medios de difusión mundiales, las campañas anuales para realizar semanas mundiales de concienciación sobre población y la producción y distribución de Popline y de monografías de la serie Toward the 21st Century.

35. En las evaluaciones se destacó la pertinencia del apoyo del FNUAP y se recomendó que se siguieran financiando esas actividades. Se formularon importantes sugerencias en cuanto a introducir mejoras, las cuales se tomarán en cuenta al perfeccionar las estrategias para seguir prestando apoyo a esos programas.

36. Se comprobó que los sistemas POPMAP y Mapscan se adaptaban especialmente a las necesidades de los países en desarrollo y se recomendó que la comercialización y distribución de productos fueran los principales temas de las actividades de proyectos en 1998 y 1999. El respectivo organismo de ejecución está considerando esas circunstancias en futuros planes de trabajo del proyecto.

37. La Harvard University Annual Review of Population Law está proporcionando a planificadores, legisladores, activistas, abogados e investigadores acceso a materiales esenciales para su trabajo en cuestiones de población, salud reproductiva y derechos de la mujer. Se comprobó que su cobertura tiene un alcance sin par. Sin embargo, en la evaluación se recomendó que la publicación reestructure su cobertura centrándose en los objetivos del Programa de Acción de la CIPD en materia de salud reproductiva y potenciación del papel de la mujer; incluyendo secciones específicas para determinados países o determinados temas; e incorporando sus textos en la Internet. Se están considerando acciones de seguimiento apropiadas.

38. En la evaluación de la Red de Información sobre Población (POPIN) se comprobó que había tenido un éxito excepcional en cuanto a estimular la labor de información sobre población en las instituciones de los países en desarrollo, de manera innovadora y con buena eficacia en relación con los costos. Sin embargo, se recomendó que la red perfeccionara su mandato y sus estrategias a fin de reflejar más fielmente su actual enfoque relativo a la descentralización y la potenciación del papel de las redes locales. Se están sopesando las opciones para replantear las estrategias del proyecto, dentro de los limitados recursos.

39. Las comprobaciones preliminares de la evaluación a mediados de período de los centros de excelencia en salud reproductiva en Tailandia e Indonesia indican un considerable progreso en materia de capacitación, colaboración con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y fomento de una mayor comprensión de la naturaleza integral de la salud reproductiva. Hasta la fecha, las actividades de esos centros de excelencia reflejan una cuidadosa planificación, así como un firme compromiso en pro de comunicar las lecciones obtenidas sobre estrategias de salud reproductiva. A fin de mejorar aún más los efectos de las actividades de los centros, debería prestarse atención a los criterios de selección de los participantes; efectuarse un seguimiento para determinar los efectos de la capacitación; establecerse mecanismos para el establecimiento de redes entre los participantes; y mejorarse continuamente los conocimientos prácticos de los instructores en educación de adultos, preparación

de currículos y metodología de participación. Esas consideraciones, y otras que surjan de la evaluación de los restantes centros, se tomarán en cuenta en la estrategia del FNUAP para el futuro apoyo a la iniciativa de los centros de excelencia.

### C. Evaluaciones temáticas

40. En 1996 y 1997, el FNUAP publicó evaluaciones temáticas sobre el apoyo a las parteras tradicionales y los programas de salud reproductiva para adolescentes. Los resultados de esas evaluaciones se han utilizado para mejorar las estrategias a escala de país, con respecto tanto a los programas del FNUAP como a las políticas gubernamentales.

41. Parteras tradicionales. En Bolivia, Ghana, Malawi y Uganda, países que se estudiaron para la evaluación temática de las parteras tradicionales, las comprobaciones de la evaluación contribuyeron a varios cambios y mejoras en las políticas y las estrategias. Por ejemplo, el Gobierno de Malawi ha establecido por primera vez un presupuesto relativo a las actividades de las parteras tradicionales, que suplementa las sustanciales contribuciones de los donantes a esas actividades. En su Programa de Trabajo Quinquenal del Sector de Salud, de 1996, el Gobierno de Ghana está promoviendo activamente la utilización de las parteras tradicionales en la provisión de servicios de salud de base comunitaria, haciendo especial hincapié en las zonas donde los servicios son insuficientes. Las parteras tradicionales están incorporadas en las políticas y normas de salud reproductiva, así como en los protocolos de salud reproductiva elaborados por el Ministerio de Salud con la asistencia del FNUAP. En Bolivia, se utilizaron los resultados de la evaluación de las parteras tradicionales en la aplicación del "Plan Vida" (1994-1997), cuyo propósito es acelerar la reducción de la mortalidad derivada de la maternidad, y la formulación de la Estrategia Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, iniciada en 1995.

42. En Malawi y Ghana, se ha descentralizado la administración del programa de parteras tradicionales hasta la escala de distrito y de centros de salud. En el seguimiento de las comprobaciones de la evaluación, equipos de salud a escala de subdistrito supervisan el programa de parteras tradicionales en Ghana; y en Malawi, el Gobierno está considerando actualmente la posibilidad de aumentar el número de enfermeras parteras en los centros de salud para asegurar una adecuada supervisión de los servicios de salud reproductiva con base comunitaria, incluidos los que prestan las parteras tradicionales. Al mismo tiempo, el Gobierno y el FNUAP están proporcionando bicicletas a los supervisores a fin de ayudarlos a superar algunos de los problemas de transporte que dichos supervisores destacaron en la evaluación.

43. Como resultado de la evaluación temática, se mejoraron los programas de capacitación de parteras tradicionales en Uganda, Malawi, Ghana, Nepal y la República Islámica del Irán. En Uganda, se ha revisado el Manual de Capacitación de Parteras Tradicionales, que ahora se utiliza para la capacitación de éstas en todo el país. El Gobierno de Malawi está revisando los programas de estudios de las parteras tradicionales de modo de destacar el papel de éstas en la atención de los partos normales y detectar a las mujeres en situación de riesgo, para su remisión a establecimientos de salud con mayor capacidad. El nuevo programa de estudios también abarca una sección sobre los peligros dimanados del uso de hierbas medicamentosas tradicionales para acelerar

el parto. Esto se suplementa con actividades de promoción que alertan sobre esos peligros a los jefes tradicionales y a los comités de desarrollo de distrito.

44. En Ghana, el Ministerio de Salud ha modificado los módulos de capacitación de las parteras tradicionales para incluir lecciones sobre el mantenimiento de registros, la inmunización, la distribución y reposición de artículos de planificación de la familia, el asesoramiento a los clientes y la movilización comunitaria. Dado que en la evaluación se comprobó que muchas parteras tradicionales se sienten incómodas al distribuir anticonceptivos, el Ministerio de Salud está intensificando su programa de distribución con base en las comunidades, por conducto de las cuales resultan más culturalmente aceptables la distribución de anticonceptivos y el asesoramiento sobre su utilización.

45. En la República Islámica del Irán, se revisó el programa de estudios para la capacitación de parteras tradicionales a fin de ajustarlo más estrechamente a las funciones de éstas e incluir el asesoramiento a las clientas sobre planificación de la familia. Se mejoraron los conocimientos prácticos de los instructores de parteras tradicionales en cuanto a las metodologías de capacitación, un aspecto que anteriormente no había recibido una atención suficiente, para mejorar la calidad del programa de capacitación.

46. En Nepal, se acaba de aprobar un proyecto sobre parteras tradicionales encaminado a fortalecer la conducción y la calidad de la capacitación de dichas parteras y promover la investigación operacional sobre los efectos de la capacitación de las parteras tradicionales en la capacidad de éstas para hacerse cargo de casos de parto de alto riesgo. Habida cuenta de la topografía del país y de la dificultad para llegar a establecimientos donde se prestan servicios, las parteras tradicionales seguirán siendo una importante fuente de atención de la salud para muchas mujeres.

47. En la evaluación temática se formularon varias recomendaciones para mejorar el manejo de las remisiones de emergencia a establecimientos de mayor capacidad. Como resultado, el FNUAP y la oficina de la USAID en Malawi han aunado esfuerzos para renovar y equipar plenamente varios centros de salud escogidos a los que se han de remitir pacientes en primera instancia. También se ha preparado un formulario de remisión para que lo utilicen las parteras tradicionales cuando remitan pacientes y reciban retroinformación sobre la evolución de éstas. En Uganda, un innovador sistema de comunicaciones que se sirve de la radio con el respaldo de un transporte de emergencia de base comunitaria, se ha ensayado con carácter piloto durante dos años, y ha dado buenos resultados. Las lecciones obtenidas se aplicarán a la ampliación del sistema a otras partes del país.

48. En la evaluación también se destacó la necesidad de movilizar el apoyo comunitario a las parteras tradicionales. En consecuencia, se realizaron en Nepal acciones para aumentar los conocimientos de los aldeanos acerca de los beneficios de utilizar los servicios de parteras tradicionales capacitadas. En la República Islámica del Irán, se ha establecido un sistema para presentar las parteras tradicionales a los jefes de consejos de aldea y las comunidades, después de que han egresado de su curso de capacitación. Además, se promoverá la labor de las parteras tradicionales en los medios de difusión de masas y en los establecimientos de salud de todo el país. Si bien no ha sido posible establecer un sistema separado de recopilación de datos sobre las actividades de

las parteras tradicionales, se ha decidido realizar un estudio para determinar los efectos de los servicios de éstas en comparación con otras que no cuentan con dichos servicios.

49. Programas de salud reproductiva para adolescentes. En varios países se han tomado en cuenta en la formulación de políticas y programación, las recomendaciones de la evaluación de los programas de salud reproductiva para adolescentes. Las comprobaciones y recomendaciones sirvieron como importante instrumento de promoción de una más decidida acción gubernamental para responder a las necesidades de los adolescentes en materia de salud reproductiva; también han servido de orientación en el nuevo ciclo de programas y proyectos financiados por el FNUAP.

50. Por ejemplo, actualmente el Gobierno de Tailandia reconoce que la mala accesibilidad de los servicios de salud reproductiva es una de las principales razones por las que más del 40% de todos los casos de enfermedades de transmisión sexual se producen entre los jóvenes (15 a 24 años) y que el embarazo en la adolescencia represente el 14,7% de todos los embarazos. En consecuencia, la Política de Salud Reproductiva anunciada en julio de 1997 incluye entre sus 10 componentes la salud reproductiva de los adolescentes.

51. En momentos que el Gobierno de Colombia considera que el embarazo en la adolescencia es un grave problema, el Viceministro de la Juventud acaba de comenzar una campaña nacional para señalar las necesidades de los jóvenes en materia de salud reproductiva a la atención de alcaldes y gobernadores. Actualmente, la educación sexual está plenamente institucionalizada, como parte del sistema nacional de educación, y se están formulando estrategias para la prestación de servicios de salud reproductiva para adolescentes.

52. En respuesta a las comprobaciones de la evaluación temática, el Gobierno de Chile ha solicitado al FNUAP que financie nuevos proyectos para prevenir los embarazos en la adolescencia y proporcionar asistencia técnica al diseño de programas de educación sexual orientados a los adolescentes.

53. En algunos países de la región del Caribe que reciben atención prioritaria al respecto, en particular Jamaica, Suriname y Guyana, el FNUAP está liderando la formulación de programas multisectoriales integrados de salud reproductiva para los adolescentes, en respuesta a las recomendaciones de la evaluación. Están participando en la formulación de esos programas los grupos beneficiarios y los interesados directos, como los jóvenes, los progenitores y los directores de escuela y se espera que éstos conduzcan la ejecución de los programas. La investigación realizada determinó las mejores estrategias para la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva para adolescentes y ha orientado el diseño de los proyectos. El enfoque integrado ha propiciado que los gobiernos acepten la necesidad de apartarse del enfoque vertical utilizado en el pasado, para pasar a centrarse en la prestación de los servicios y la vinculación recíproca de los programas para adolescentes.

54. Según lo recomendado por la evaluación temática, los resultados de la investigación sobre problemas y percepciones de los jóvenes y el análisis de los materiales de información, educación y comunicación utilizados para llegar a este grupo han fundamentado el diseño de centros de asesoramiento de jóvenes en el Senegal. Actualmente, las organizaciones no gubernamentales participan

activamente en actividades de programas que responden a las preocupaciones de los jóvenes y los adolescentes. Recientemente se ha establecido una red nacional sobre "La juventud y la población" a fin de propugnar que se consideren las cuestiones de interés para los adolescentes en la formulación y la realización de programas de desarrollo.

55. Las recomendaciones de la evaluación proporcionaron un mayor impulso a la formulación de los subprogramas del quinto programa de asistencia del FNUAP a Kenya, 1997-2001, aprobado por la Junta Ejecutiva en enero de 1997. Las actividades relativas a los adolescentes ahora ocupan un lugar prominente en el programa, donde en la prestación de servicios apropiados de salud reproductiva e información, educación y comunicación se utilizará un enfoque extraoficial, por conducto de las organizaciones no gubernamentales, los medios de difusión, las entidades del sector privado y los grupos organizados de jóvenes que trabajan con otros jóvenes. También se han iniciado actividades de promoción para contribuir a crear un ámbito favorable a las políticas de salud reproductiva y reducir la incidencia de problemas sexuales, de salud reproductiva y otros conexos entre los jóvenes de Kenya. Las recomendaciones de la evaluación se han tenido en cuenta en la formulación de los proyectos componentes de los subprogramas.

56. En Sri Lanka, que sirvió como caso de estudio para la evaluación temática, los resultados de ésta constituyeron una útil contribución a los exámenes sectoriales y al examen de programas y formulación de estrategias. Si bien el Gobierno sigue renuente a ofrecer servicios de salud reproductiva a las personas solteras, no se imponen sanciones a las organizaciones no gubernamentales que lo hacen y el FNUAP está apoyando iniciativas al respecto en el programa actual. También se consideran las necesidades de los grupos insuficientemente servidos detectadas en la evaluación, como los de personas desplazadas y mujeres que trabajan en zonas libres de aranceles para la exportación y en plantaciones. Se realizan tareas de promoción por conducto el Comité Nacional de Salud de los Adolescentes. Además, la importancia de la educación y el asesoramiento de los progenitores, así como el asesoramiento de jóvenes por otros jóvenes, según se destaca en la evaluación, se refleja en el proyecto de educación sobre salud reproductiva destinado a las escuelas.

### III. DIRECTRICES

57. Durante la preparación del Manual de Programación del FNUAP, se modificaron las directrices de vigilancia y evaluación a fin de destacar un enfoque más integral de la programación y hacer hincapié en el análisis de la eficacia de los insumos, en lugar de hacerlo en el proceso entrega de éstos. Además, a fin de destacar la importancia de una vigilancia regular y sistemática, las cuestiones relativas a la vigilancia y la evaluación se consideran en capítulos separados de las directrices revisadas.

58. La más importante característica nueva de las directrices de vigilancia es el examen anual de subprogramas, que asegura que todos los proyectos componentes de cada subprograma sean examinados simultáneamente, de modo que se preste la debida atención a fomentar los vínculos y la complementariedad entre ellos. Aún se sigue estipulando un informe anual para cada proyecto componente y se ha modificado el formato de dicho informe. Además de establecerse una presentación

tabular perfeccionada de la entrega de los insumos, se solicita que se agreguen observaciones libremente, no sólo sobre la aplicación en general del plan de trabajo, sino concretamente sobre el fomento de la capacidad nacional, el respaldo técnico, las modalidades de ejecución, las cuestiones de género y los aspectos de la cooperación Sur-Sur, de ser ésta aplicable. También se solicita información sobre la utilización de las comprobaciones de anteriores actividades de vigilancia y evaluación.

59. Un examen anual para cada país proporciona la oportunidad de que el Gobierno y el FNUAP determinen en qué medida los subprogramas están contribuyendo al logro de los propósitos del programa, en particular, el adelanto del país en cuanto a alcanzar las metas de la CIPD, así como de otras conferencias internacionales. En cada ciclo programático se realiza un examen de mitad de período a fin de considerar el estado de realización del programa apoyado por el FNUAP y su continua pertinencia al contexto nacional, en particular en relación con las actividades complementarias financiadas por el gobierno y por otros donantes, y la disponibilidad de recursos para satisfacer las necesidades del programa de población y desarrollo. El examen de mitad de período no sólo es retrospectivo, sino también prospectivo, dado que propone disposiciones para evaluar el programa y un plan para el estudio sobre la población del país que servirá como base para la formulación del siguiente ciclo de programación.

60. La evaluación interna sigue siendo un elemento integral del informe anual del proyecto, a fin de asegurar un diagnóstico regular de la eficiencia y la eficacia de la ejecución de los programas. Una característica importante de las nuevas directrices de evaluación es que se requieren sendas evaluaciones al finalizar el período de cada programa, de modo de que haya un diagnóstico sistemático del rendimiento y los logros del programa, además de una síntesis de las lecciones obtenidas, para aplicarlas en el futuro. Las evaluaciones de los programas por países pueden ser realizadas utilizando diferentes modalidades, entre ellas un examen y análisis de los datos del programa por una persona o un grupo de expertos que utilicen métodos de evaluación más a fondo. Para evaluar el programa de un país también se pueden utilizar uno o más seminarios prácticos. Esas evaluaciones tienen el propósito de proporcionar información a quienes participan en la gestión y la supervisión de los programas apoyados por el FNUAP, posibilitando que mejoren la calidad y la realización de los programas y asegurando la probidad y la rendición de cuentas en la gestión de los programas en todos los planos.

61. La correcta preparación de programas está implícita en la eficaz puesta en práctica de los sistemas de vigilancia y evaluación del FNUAP. La aplicación del análisis del marco lógico como instrumento de planificación de programas y la determinación por consenso entre los interesados directos, en una etapa temprana, de los procesos apropiados y los indicadores de productos, proporcionan un marco de referencia para todas las ulteriores actividades de vigilancia y evaluación. Los documentos de programas y subprogramas indican las responsabilidades de cada parte involucrada en la realización de programas en cuanto a las responsabilidades de vigilancia. La matriz del marco lógico indica los datos básicos de referencia que han de establecerse y la naturaleza y la fuente de los datos de vigilancia que han de ser generados en el proceso de realización. Esos datos sirven como base de la evaluación del programa para el país. Por consiguiente, aun cuando la vigilancia y la evaluación se consideran

en secciones separadas del Manual de Programación, no cabe duda acerca de sus relaciones recíprocas.

#### IV. PLANES PARA EL FUTURO

62. Como ya se indicó, las evaluaciones temáticas de los programas de maternidad sin riesgos y las acciones conexas sobre el VIH/SIDA se ultimarán en 1998. Se espera que los resultados de ambas actividades tengan efectos sustanciales para la continua promoción de los programas de salud reproductiva. Las lecciones obtenidas fundamentarán la formulación de estrategias para abordar la mortalidad derivada de la maternidad, por una parte, y por la otra, optimizar la eficacia de los programas de salud reproductiva que tienen componentes relativos al VIH/SIDA y a las enfermedades de transmisión sexual.

63. En 1998 se realizará un estudio para examinar las experiencias del FNUAP en la aplicación práctica del enfoque de programas de salud reproductiva. Sirviéndose de una serie de estudios de casos de países, el estudio tratará de determinar cuáles son, tanto en los aspectos negativos como en los aspectos positivos, los factores políticos, estructurales y técnicos que afectan la transición desde un enfoque basado en la salud materno-infantil y la planificación de la familia hacia un enfoque de salud reproductiva. Las lecciones obtenidas del estudio posibilitarán una más eficaz puesta en práctica del Programa de Acción de la CIPD.

64. A fin de responder a las crecientes tendencias a la descentralización en muchos países receptores, se realizará un estudio de las diversas modalidades utilizadas por el FNUAP para colaborar con los gobiernos a escala subnacional. Se analizará una muestra de proyectos ejecutados y/o realizados directamente por, entre otras instancias, oficinas a escala provincial, estatal y de distrito, para obtener lecciones sobre lo que ha dado buenos resultados y lo que no los ha dado. Los resultados del análisis posibilitarán que el FNUAP responda mejor a las demandas de descentralización, asegurando al mismo tiempo la calidad de los programas y la obligación de rendir cuentas.

65. Se vigilará el cumplimiento de los nuevos requisitos para las evaluaciones de los programas por países. Además, se realizará un análisis anual de las comprobaciones de esas evaluaciones a fin de proporcionar una continua retroinformación a los programas y a los órganos que adoptan decisiones sobre políticas.

#### V. RECOMENDACIÓN

66. Tal vez la Junta Ejecutiva desee tomar nota del informe periódico sobre las actividades de evaluación realizadas por el FNUAP, que figura en el documento DP/FPA/1998/6.

-----