



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

Distr.  
GENERAL

DP/FPA/1999/7 (Part II)  
14 de mayo de 1999  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

Período anual de sesiones de 1999  
Nueva York, 14 a 23 de junio de 1999  
Tema 11 del programa provisional  
FNUAP

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

INFORME DE LA DIRECTORA EJECUTIVA CORRESPONDIENTE A 1998:  
EFICACIA DE LOS PROGRAMAS

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. NECESIDADES DE ANTICONCEPTIVOS Y GESTIÓN DE LA LOGÍSTICA . . .	2
II. CAPACITACIÓN . . . . .	5
III. COORDINACIÓN Y ELABORACIÓN . . . . .	7
IV. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN . . . . .	11

## INTRODUCCIÓN

1. Son muchas las actividades que contribuyen a la eficacia de los programas. En la presente sección del informe anual se examinan cuatro de ellas. La primera es la Iniciativa Mundial relativa a las necesidades de anticonceptivos y la gestión de la logística, mediante la cual se trata de fortalecer la capacidad nacional para administrar y distribuir productos relacionados con la salud genésica, a fin de satisfacer las necesidades presentes y futuras. La Iniciativa Mundial también ayuda a coordinar el apoyo de los donantes destinado a reforzar los sistemas nacionales de logística y mejorar la afluencia de productos necesarios para la salud genésica a los países en desarrollo. El programa de capacitación del personal del FNUAP es la segunda actividad. En dicho programa se da prioridad a la capacitación del personal sobre el terreno en la técnica del marco lógico y en la gestión financiera de los programas del FNUAP. La tercera es una actividad de coordinación y colaboración, que siguió creciendo durante el año. La cuarta actividad es la de supervisión y evaluación. En 1998, un año de transición, se pasó de un sistema de exámenes centrados en los proyectos a uno en el que se destacan los exámenes de subprogramas y programas. También se registró un aumento de las asignaciones para evaluaciones externas de proyectos que reciben apoyo del FNUAP.

### I. NECESIDADES DE ANTICONCEPTIVOS Y GESTIÓN DE LA LOGÍSTICA

2. La Iniciativa Mundial relativa a las necesidades de anticonceptivos y la gestión de la logística, un proyecto del FNUAP establecido en 1992 con apoyo de varios donantes y organismos internacionales, ha permitido abordar una amplia gama de cuestiones nacionales y mundiales relativas a las necesidades de anticonceptivos y gestión de la logística. Durante 1998, la Iniciativa Mundial siguió concentrándose en las siguientes esferas prioritarias: a) el fortalecimiento de la capacidad nacional en la esfera de la gestión de la logística y la distribución de productos necesarios para la salud genésica, a fin de satisfacer las necesidades presentes y futuras; b) la coordinación de los donantes y actividades de promoción para mejorar el suministro de productos relacionados con la salud genésica; y c) la sostenibilidad del suministro de anticonceptivos y productos para la salud reproductiva, con la colaboración del sector comercial para hacer más asequible los productos y servicios comerciales entre los usuarios de los países en desarrollo.

3. La Iniciativa Mundial, junto con las oficinas nacionales del FNUAP y los equipos de apoyo en los países, participa en el fortalecimiento de la capacidad nacional prestando apoyo técnico para la realización de estudios en profundidad sobre las necesidades de anticonceptivos y gestión de la logística, la capacitación en gestión de la logística y cursos prácticos en elaboración de estrategias. En 1998 se llevaron a cabo estudios en profundidad de las necesidades de anticonceptivos y gestión de la logística en Turquía, Viet Nam y Zimbabwe. Los informes correspondientes sirvieron para plantear cuestiones de primera importancia respecto de las necesidades de anticonceptivos y la capacidad de cada país para satisfacerlas. En Viet Nam, el informe sirvió para que los donantes aportaran más recursos, necesarios para responder a urgentes necesidades de anticonceptivos, mientras que en el informe sobre Turquía se recomendaban mecanismos para la recuperación de los gastos. En Zimbabwe, el informe señaló a la atención las necesidades de anticonceptivos a largo plazo.

Los cursos prácticos de capacitación en gestión de la logística y elaboración de estrategias organizados en Santiago (Chile) y en Kampala (Uganda) contaron con la participación de cinco a seis países de cada región, y ofrecieron un foro para la elaboración de estrategias de gestión de la logística, con referencia particular a los efectos de la reforma del sector sanitario en la distribución y sostenibilidad de los productos necesarios para la salud genésica. El seguimiento sistemático de las estrategias elaboradas en esos cursos prácticos y otros semejantes y de las recomendaciones presentadas en los estudios en profundidad, se realiza utilizando la matriz de recomendaciones que se elaboró en 1998 para el seguimiento con fines de supervisión.

4. La coordinación del apoyo de los donantes constituye un aspecto importante del fortalecimiento de los sistemas nacionales de logística y permite mejorar la afluencia de productos necesarios para la salud genésica los países en desarrollo. El Grupo de Trabajo que supervisa la Iniciativa Mundial está integrado, entre otros, por representantes de los principales donantes de productos anticonceptivos. Las reuniones periódicas que el Grupo de Trabajo celebró en 1998 ofrecieron la oportunidad de examinar detenidamente los problemas relacionados con el suministro presente y futuro de dichos productos, y contribuyeron a una mejor coordinación entre los donantes y planificación de los suministros. En un informe anual, Donor Support for Contraceptive Commodities, compilado por el FNUAP con datos suministrados por los donantes, se ofrecen pormenores de las cantidades, tipos y costos de los anticonceptivos suministrados a los países en desarrollo y a los países con economías en transición. En el informe también se analizan las actividades realizadas por los donantes para fortalecer los sistemas nacionales de logística. El informe es una fuente de consulta y se encuentra en el sitio en la Web del FNUAP.

5. En un esfuerzo por hacer sostenibles los programas, la iniciativa del FNUAP dirigida al sector privado, que data de 1997, está elaborando métodos modelo para que el sector privado comercial y las organizaciones no gubernamentales pongan al alcance de los usuarios de los países en desarrollo productos y servicios comerciales de bajo costo. En esa forma, se liberan recursos del sector público para atender las necesidades de los grupos de población que no pueden pagar el precio total de los productos y servicios. En Bellagio (Italia), del 16 a 20 de noviembre de 1998, se celebró una reunión de representantes de las partes interesadas, en el Centro Rockefeller de Estudio y Conferencias, a fin de examinar los avances de la iniciativa. Entre otras cosas, los participantes convinieron en que debía reforzarse la creación de la demanda, las políticas públicas y la coordinación de los donantes. Recomendaron que el FNUAP siguiera apoyando la exploración de la iniciativa en países determinados. Se enviaron seis misiones en 1998: a Egipto, Ghana, la India, Indonesia, Tailandia y Zimbabue. Con los progresos logrados y el interés manifestado hasta la fecha, en algunos países, particularmente en Egipto, Ghana y la India, se prevé que los hombres y mujeres de esos países tengan mayor acceso a productos anticonceptivos de bajo costo, gracias a nuevas asociaciones entre los gobiernos y el sector privado.

6. En 1998, la Iniciativa Mundial presentó un proyecto de informe sobre las necesidades mundiales de productos necesarios para la salud genésica, que ampliaba un informe anterior titulado Contraceptive Use and Commodity Costs in Developing Countries, 1994-2005. En el proyecto de informe, que actualmente estudian varios expertos, se analizan las consecuencias financieras de las

medidas destinadas a satisfacer las necesidades de productos para la salud reproductiva hasta el año 2015, y se estima una necesidad financiera de 8,4 mil millones de dólares para dichos productos en el año 2000, con un aumento a 9,6 mil millones de dólares para 2015. El costo de los anticonceptivos representa aproximadamente el 10% del total estimado; los productos para servicios prenatales y de parto normal constituyen aproximadamente el 40%; los productos necesarios para el tratamiento de complicaciones del embarazo, un 25%, aproximadamente; y los productos para el tratamiento de infecciones del sistema reproductivo representan el 25% restante.

7. De acuerdo con su objetivo de fortalecer la capacidad de gestión de la logística de países en los que se ejecutan programas, la Iniciativa Mundial ha preparado directrices revisadas para los encargados de la gestión de la logística en las que figuran listas de las medidas básicas para la adquisición y el reabastecimiento de los productos, que ayudarán a los administradores de suministros en el país donde se ejecuta el programa a determinar las medidas concretas indispensables para elegir los productos idóneos en el momento adecuado, al precio que conviene. Además, la Dependencia de Adquisiciones del FNUAP ha preparado directrices para facilitar las adquisiciones del Banco Mundial y otros organismos, utilizando los servicios de adquisiciones del FNUAP. En el momento de preparar los programas por países, el personal de la Iniciativa Mundial colabora con el personal de las divisiones geográficas del FNUAP en la estimación de las asignaciones de recursos para los productos relacionados con la salud reproductiva. En estrecha colaboración con el Programa Mundial de Productos Anticonceptivos del Fondo, la Iniciativa Mundial fortalecerá sus mecanismos para prestar apoyo técnico de seguimiento a los países en los que se agotan las reservas debido a diversos problemas logísticos.

8. La Iniciativa Mundial ha contribuido a fortalecer la capacidad nacional y los sistemas nacionales de logística por diversos medios. Por ejemplo, los participantes en el curso práctico de capacitación y en gestión de la logística y elaboración de estrategias, celebrado en Santiago, idearon un plan para establecer una red interactiva de computadoras con objeto de difundir las prácticas idóneas y las lecciones adquiridas entre los expertos regionales en logística. Se prevé que dicha red fortalezca la capacidad nacional, estimulando la pericia regional en la gestión de los productos necesarios para la salud genésica. En la India, bajo los auspicios de la Iniciativa Mundial, recientemente se reunieron el Gobierno, donantes y fabricantes de anticonceptivos para examinar los medios de fortalecer la cooperación entre los sectores público y privado a fin de aumentar la disponibilidad de anticonceptivos orales. A partir de las conclusiones de misiones de la Iniciativa Mundial relativas a la escasez inminente de anticonceptivos en Kazajstán, Uzbekistán y Viet Nam, los Gobiernos respectivos decidieron establecer y fortalecer sistemas nacionales de logística con objeto de reducir la posibilidad de una carestía imprevista en el futuro.

9. En 1998, los países donde se ejecutan programas siguieron utilizando los servicios que se prestan por intermedio del Programa Mundial de Productos Anticonceptivos, establecido en respuesta a la decisión 96/3 de la Junta Ejecutiva e iniciado en 1997. Durante 1998, el Programa Mundial amplió las existencias para incluir no solamente preservativos, sino también anticonceptivos orales y dispositivos intrauterinos. Se añadieron a las existencias los anticonceptivos orales debido al plazo largo de entrega de

algunos de esos productos, y los dispositivos intrauterinos, para adquirir la producción remanente de un fabricante que estaba por cerrar sus operaciones. Durante ese año, el FNUAP suministró más de 2 millones (en cifras brutas) de preservativos con arreglo al Programa Mundial de Productos Anticonceptivos, para un total de 13 países.

10. De conformidad con los objetivos de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, en los que se destacó la importancia de los programas de salud reproductiva en todas las situaciones, el FNUAP ha preparado, junto con el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Salud Reproductiva en situaciones de refugiados, una serie de lotes de medicamentos y equipo básicos y anticonceptivos para satisfacer las necesidades y dar una respuesta inmediata a las situaciones de emergencia. Los lotes de salud reproductiva de emergencia se incorporaron en el Programa Mundial de Productos Anticonceptivos a principios de 1998, cuando el FNUAP estableció inicialmente existencias por valor de 500.000 dólares, previendo que esa reserva permitiría al Fondo responder a las solicitudes en forma eficiente. Sin embargo, a causa de los desastres naturales que se sucedieron en todo el mundo en el curso del año, el FNUAP terminó suministrando en total casi 2.000 lotes (por valor de 1,7 millones de dólares) a 15 países: Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Guinea, Guinea-Bissau, Honduras, Islas Comoras, Lesotho, Madagascar, Nicaragua, Papua Nueva Guinea, República del Congo, Rwanda, Senegal y Uganda. A los fines de satisfacer la posible elevada demanda de lotes en el futuro cercano, el FNUAP está tomando medidas para incrementar la reserva de lotes que actualmente mantiene en los Países Bajos, por ser un punto central de Europa, por un valor total de 1,5 millones de dólares.

## II. CAPACITACIÓN

11. El programa de capacitación del personal del FNUAP en 1998 se elaboró teniendo en cuenta una evaluación de las necesidades de capacitación manifestadas por grupos clave de funcionarios de diversos departamentos y teniendo en cuenta las prioridades de organización. Como en años anteriores, se dio prioridad a la capacitación del personal sobre el terreno. Se mantuvo el impulso de la capacitación en metodología de análisis del marco lógico, iniciada en 1997, y durante 1998 tanto la Subdivisión de Capacitación como los equipos de apoyo en los países del FNUAP siguieron dirigiendo cursos prácticos regionales sobre el marco lógico.

12. Concluyó una evaluación interna de los cursos prácticos de capacitación en el marco lógico impartidos en 1997. Entre las conclusiones básicas de la evaluación figuran las siguientes: a) los participantes apreciaron el hecho de que la capacitación se hubiese centrado en explicar la manera en que el término marco lógico, tal como se utiliza en las nuevas directrices de programación, describe el proceso completo, desde el análisis de problemas hasta la planificación sistemática de las intervenciones, la determinación de los indicadores para medir los resultados y la supervisión y evaluación, al tiempo que aclaraba la utilidad de la matriz como herramienta para facilitar el proceso; b) los participantes tomaron nota de la utilidad de la matriz del marco lógico para distinguir, por un lado, entre los servicios que el FNUAP podría prestar al término de un programa del país (es decir, el producto) y su contribución al logro de los objetivos generales, y por otro, los servicios y la

contribución que podrían aportar otros asociados en el desarrollo; c) se recomendó hacer más asequibles los materiales de capacitación utilizados para explicar la terminología del marco lógico; y d) se señaló que la matriz del marco lógico dependía principalmente de indicadores para medir los resultados, lo cual podía entrañar dificultades en aquellos países que carecieran de datos básicos. Después de la evaluación, se revisaron y actualizaron el programa de estudios y los materiales de capacitación empleados en los cursos prácticos, teniendo en cuenta las conclusiones de la evaluación.

13. En el plano regional, también se organizaron cursos prácticos en gestión de las finanzas y utilización del sistema integrado de oficinas exteriores del FNUAP. Hubo intercambios de funcionarios nacionales entre diversas oficinas exteriores de una región. Se informó de que estos intercambios ofrecían una excelente oportunidad para aumentar las capacidades, intercambiar experiencias, orientar al nuevo personal en las actividades operacionales del Fondo y familiarizarlo con las labores diarias de una oficina exterior. Además, los intercambios de personal ofrecían la oportunidad de aprovechar la experiencia del personal nacional de mayor antigüedad y de contratar sus servicios como instructores. El FNUAP también siguió apoyando la participación de funcionarios en los cursos prácticos interinstitucionales organizados por la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas, en Turín (Italia).

14. Todos los funcionarios de la sede asistieron a las sesiones de información sobre los nuevos procedimientos de programación del Fondo. También se celebraron sesiones de información sobre las esferas básicas de programación del Fondo, y un número determinado de funcionarios participaron asimismo en cursos prácticos sobre el marco lógico, así como en la supervisión y evaluación a partir de los resultados. Todos los funcionarios de la sede tuvieron la oportunidad de asistir a sesiones de capacitación sobre nuevos programas de automatización de oficina, concretamente Microsoft Office 97, y algunos funcionarios participaron en cursos breves sobre aptitudes de supervisión, comunicación, redacción, y gestión de la tensión, dirigidos por instituciones externas.

15. En respuesta a las recomendaciones de la evaluación externa del Programa de Capacitación de Personal del Fondo correspondiente al período 1992-1996, el FNUAP inició el proceso de crear una infraestructura para promover una cultura de aprendizaje dentro de la organización. Se ha reforzado la función de los administradores y supervisores para alentar un clima favorable al aprendizaje mediante la enseñanza individual en el empleo. En las nuevas directrices sobre capacitación y desarrollo del personal, se hace responsable a los administradores y supervisores de estimular un clima favorable al aprendizaje, ofrecer constantemente orientaciones y evaluar los efectos de la capacitación estructurada en el rendimiento del personal como parte integrante del proceso de evaluación de la actuación personal.

16. Se iniciaron varias medidas para estimular el estudio independiente. Por ejemplo, concluyó un curso experimental de capacitación con ayuda de computadora en materia de reglamentos y procedimientos financieros relacionados con los proyectos, que a continuación se ensayó sobre el terreno en sendos cursos prácticos regionales sobre gestión financiera y el sistema integrado de oficinas exteriores, en Malasia y el Perú. Pronto se pondrán a disposición del Fondo CD-ROMs sobre ese tema, así como sobre procedimientos de programación. Se informó

al personal de las oportunidades de aprendizaje a distancia, y cuatro funcionarios concluyeron con éxito un programa de nueve meses de enseñanza a distancia para directivos, organizado por la Universidad Abierta del Reino Unido. El FNUAP dará prioridad a las oportunidades para estimular un clima de estudio independiente como proceso permanente de la formación de personal.

### III. COORDINACIÓN Y ELABORACIÓN

17. Durante el año, el FNUAP prestó considerable atención a la ampliación de su cooperación con todas las instituciones, dentro y fuera de las Naciones Unidas, y con la sociedad civil. Por ejemplo, el Fondo estableció una cooperación especialmente estrecha con el ONUSIDA a fin de coordinar sus actividades de prevención del VIH/SIDA mediante los grupos temáticos de éste y presidiendo los grupos en 13 países. El FNUAP también incrementó su cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos firmando un memorando de entendimiento con ésta. Asimismo, amplió su colaboración con otros asociados, como por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz roja y de la Media Luna Roja (FICR); la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); la Federación Internacional de Planificación de la Familia (FIPF); la Secretaría del Commonwealth, y Rotary International. También se desplegaron esfuerzos con la Unión Europea a fin de ampliar la cooperación e incrementar el apoyo para ejecutar el Programa de Acción de la CIPD.

18. Además, el FNUAP tomó medidas para intensificar la cooperación con la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), con la que firmó un memorando de entendimiento en virtud del cual se convino en iniciar actividades de cooperación entre ambas organizaciones; estudiar la posibilidad de convocar reuniones relevantes de alto nivel encaminadas a determinar esferas concretas de cooperación técnica en cuestiones ligadas a la población como son la salud reproductiva, la educación para la vida familiar, y las encuestas y los censos de población; y colaborar, con el apoyo técnico del FNUAP por conducto de sus equipos de apoyo en los países, con miras a reforzar la capacidad de la Secretaría General de la OCI para formular políticas relativas a la población y compilar, procesar y analizar los datos pertinentes.

19. El FNUAP participó plenamente en las actividades del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y su Comité Ejecutivo para ayudar a introducir la reforma de las Naciones Unidas en los planos nacional, regional y mundial. El decidido compromiso del Fondo en favor del proceso de reforma complementa su determinación de impulsar la coordinación como medio para lograr programas más eficaces que se ejecuten mejor y más a tiempo. El FNUAP apoyó y participó en los esfuerzos del Grupo encaminados a ejecutar el Plan de Acción del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) mediante la elaboración, entre otras cosas, de directrices para el sistema de evaluación común de los países y el propio MANUD. Además, el Fondo intervino en el equipo interinstitucional que llevó a cabo la evaluación de la etapa experimental del MANUD (véase la sección IV.F infra). También simplificó sus propios procesos de programación y preparó nuevas directrices para garantizar que esos procesos no fueran una duplicación de los que se estaban estableciendo en el marco de la iniciativa de reforma del Secretario General.

20. En julio, el FNUAP participó en la primera reunión del Comité de Coordinación OMS/UNICEF/FNUAP en Materia de Salud, que se celebró en la sede de la OMS en Ginebra. El Comité examinó a fondo la situación de la programación en sectores tales como la reducción de la mortalidad materna, la deficiencia de vitamina A y la salud reproductiva de los adolescentes y acordó adoptar importantes medidas para acelerar la programación en ellos. Concretamente, las tres organizaciones convinieron en colaborar, sobre la base de una declaración conjunta recientemente finalizada de la OMS, el UNICEF, el FNUAP y el Banco Mundial sobre la mortalidad materna, a fin de reducir los valores de este indicador en el marco del concepto de salud reproductiva. También acordaron que, habida cuenta de la diversidad de las cuestiones que comportaba la salud reproductiva de los adolescentes, en el plano nacional era particularmente importante la participación de múltiples organismos en esa esfera, y en el plano regional era urgentemente necesario acrecentar la colaboración interinstitucional y establecer un fondo común de recursos técnicos. El programa común acordado por la OMS, el UNICEF y el FNUAP serviría de base para la acción en ese campo. El Comité recomendó también que se cooperara estrechamente con el Banco Mundial en las cuestiones conexas y acogió con beneplácito la participación oficiosa del Banco Mundial en temas concretos del programa en sus reuniones futuras.

21. En 1998 se registró una creciente colaboración entre el Fondo y el Banco Mundial, tanto en la sede como sobre el terreno. En la reunión anual de altos funcionarios de ambas instituciones se examinó la cooperación hasta la fecha y se determinaron las esferas en que se intensificaría la colaboración en el futuro. El Vicepresidente del Banco Mundial encargado de la Red sobre desarrollo humano y el Director Ejecutivo Adjunto (Programa) del FNUAP examinaron la colaboración operacional y sectorial y las iniciativas de promoción que se pondrían en marcha en los próximos años.

22. Periódicamente se celebran consultas entre las divisiones geográficas del FNUAP y las estructuras homólogas regionales del Banco Mundial. Cuando los representantes del FNUAP en los países vienen a la sede, se toman disposiciones para que visiten el Banco Mundial a fin de examinar cuestiones programáticas a nivel de los países. Sobre el terreno, los representantes del Fondo consultan regularmente con sus homólogos del Banco Mundial, prestando especial atención a las oportunidades de colaboración en el contexto de la estrategia de asistencia del Banco a los países y la evaluación de la población nacional por parte del Fondo.

23. En noviembre de 1998, la División de África del FNUAP y la Oficina Regional de África del Banco Mundial celebraron una consulta en la sede de éste para intercambiar información sobre las actividades recientes o próximas a realizarse y decidir los países en que se realizarían actividades concretas de colaboración entre ambas organizaciones. Los participantes seleccionaron a Côte d'Ivoire, Guinea y Uganda como países prioritarios para esa colaboración. También seleccionaron tres temas prioritarios a este respecto: reducción de la mortalidad materna, salud reproductiva de los adolescentes y VIH/SIDA. Los dos grupos convinieron en reforzar la cooperación en esos campos mejorando el uso de las tecnologías de la comunicación; reforzando e intercambiando bases de datos, inclusive indicadores; colaborando en la financiación de los censos; compartiendo conocimientos sobre cuestiones temáticas; realizando misiones conjuntas para compartir la capacidad técnica; manteniendo contacto entre el



Banco Mundial y los equipos de apoyo del FNUAP en los países; incrementando los debates técnicos, incluso sobre adquisiciones, a nivel de la sede; estudiando las posibilidades de colaboración sobre el terreno en esferas como la financiación del desarrollo de infraestructuras de salud; y concentrándose en la creación de capacidad, la sostenibilidad y la reforma del sector de la salud.

24. La División de África y la División de Asia y el Pacífico del Fondo también celebraron consultas durante el año con los bancos de desarrollo de sus respectivas regiones. Además, las instituciones de Bretton Woods y los bancos regionales de desarrollo han participado en el proceso de examen de los resultados de la CIPD a los cinco años de su celebración. El Banco Mundial participó en varias reuniones técnicas y en el Foro de La Haya, y el Banco Interamericano de Desarrollo asistió al Simposio sobre movimiento de la población y el desarrollo económico celebrado en Bellagio (Italia).

25. En cuanto a iniciativas comunes, el FNUAP y el Banco Mundial colaboran estrechamente en diversas actividades (como la Iniciativa mundial relativa a las necesidades de anticonceptivos y la gestión de los aspectos logísticos, y el programa de copartícipes en la población y el desarrollo). Por ejemplo, durante el año aumentó la colaboración entre ambas instituciones en las esferas logística y de las adquisiciones. El Banco Mundial ha pedido al Fondo que adquiriera anticonceptivos y suministros médicos para varios países y éste ha participado en las misiones sectoriales del Banco con responsabilidades en relación con los aspectos logísticos y los suministros.

26. Las dos instituciones dan gran prioridad a la Iniciativa sobre la maternidad sin riesgo, cooperan en su elaboración ulterior desde una perspectiva normativa y en unas actividades más eficaces de puesta en práctica. En 1998 se celebró el décimo aniversario de la Iniciativa y tanto el Fondo como el Banco participaron activamente en las reuniones celebradas para examinar el decenio de experiencias y trazar nuevas orientaciones. La Iniciativa sobre la maternidad sin riesgo es un elemento fundamental para alcanzar las metas convenidas en el Programa de Acción de la CIPD en cuanto a mortalidad. El Banco y el Fondo también celebran consultas periódicas sobre cuestiones normativas. Ha habido intercambios frecuentes de opiniones acerca de la reforma del sector de la salud, especialmente respecto de los criterios sectoriales. El FNUAP aprovechó la experiencia del Banco en el empleo de esos criterios y éste formuló observaciones valiosas sobre los anteproyectos del informe sobre el tema presentado por el Fondo a la Junta ejecutiva en su segundo período ordinario de sesiones (abril de 1999).

27. Ambas organizaciones colaboran para reforzar la capacidad a nivel nacional en materia de población y salud reproductiva. Con ese fin, el FNUAP copatrocinó los programas de capacitación correspondientes del Banco Mundial. El Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, de acuerdo con otros donantes, ha sido el primero en elaborar un programa de capacitación orientado a servir los intereses de los países en la aplicación del criterio de salud reproductiva. Los participantes en las actividades de capacitación incluyen funcionarios de programas y representantes de la sociedad civil. Los seminarios se centran en cuestiones prácticas y operativas y aprovechan ampliamente las experiencias de los países. El FNUAP ha contribuido activamente a la elaboración de los planes de estudios y ha destacado a sus asociados en esta actividad la necesidad de integrar las cuestiones de género en los protocolos de capacitación. El último

año se celebraron dos seminarios, uno en Dhaka (Bangladesh), en abril, y otro en Nairobi (Kenya) en septiembre. En mayo de 1999 se celebrará en Dakar (Senegal) un seminario para los países africanos de habla francesa. El FNUAP ha financiado la asistencia de participantes de los países en desarrollo a esas sesiones de capacitación y ha acogido con gran satisfacción la respuesta positiva de los funcionarios nacionales a esas actividades.

28. El Fondo participa activamente en la Semana de desarrollo humano del Banco Mundial. Esta actividad constituye un foro tanto para los funcionarios del Banco, de la sede y de las oficinas exteriores, como para los representantes de diversas organizaciones que se ocupan de cuestiones demográficas y desarrollo, que se reúnen, intercambian sus experiencias y analizan los resultados de la labor en el sector social. El FNUAP participó en la Semana de desarrollo humano de 1998 y formuló sugerencias acerca del programa para la reunión de 1999 que contará con un módulo sobre salud, nutrición y población centrado en los siguientes aspectos: promoción de la salud; equidad y reforma del sector sanitario; salud de los adolescentes; y pobreza, equidad y salud.

29. En enero de 1999, el Fondo participo en una reunión regional celebrada en Bangkok (Tailandia) sobre los problemas sociales derivados de la crisis financiera en Asia. Más de 200 delegados de alto rango asistieron a la reunión organizada por el Banco Mundial, cuyos objetivos eran: a) tratar de comprender mejor el impacto social de la crisis; b) identificar nuevas iniciativas para promover el desarrollo social, y c) examinar las cuestiones relacionadas con la coordinación operativa y las asociaciones. El FNUAP participó en los debates plenarios así como en el Grupo de Trabajo sobre el mantenimiento de los servicios sociales básicos. El Grupo de Trabajo abordó cuestiones tales como el ámbito de los servicios sociales básicos; las repercusiones de la crisis en los servicios sociales y el carácter de la respuesta; la orientación eficaz de las intervenciones; el mantenimiento y aumento de la financiación de los servicios sociales y la importancia de establecer asociaciones eficaces para el diseño y la prestación de los servicios sociales.

30. La promoción fue uno de los temas que se analizó en la reunión de altos funcionarios del FNUAP y el Banco Mundial de 1998. Se convino en que el Banco realizara amplias actividades de promoción en lo tocante a las cuestiones de población y sus vínculos con otras cuestiones, tanto dentro de la propia institución como en sus declaraciones sobre políticas externas. Como señaló el FNUAP en la reunión, el hecho de incluir mensajes sobre población en las declaraciones del Banco Mundial a la comunidad económica y financiera contribuiría en alto grado a la sensibilización de ese grupo respecto de las cuestiones demográficas. Como complemento de ello, el Fondo prepararía mensajes sobre población a fin de que se ajustaran a las necesidades e intereses de los economistas. Un paso importante en ese sentido fue el Simposio sobre la evolución demográfica y el desarrollo económico, celebrado en Bellagio (Italia) en noviembre de 1998. El Banco Mundial desempeñó un activo papel en esa reunión en la que se trató de dilucidar, entre otras cosas, las repercusiones de la disminución de la fecundidad y de otros cambios demográficos en la pobreza y la desigualdad, así como los efectos del crecimiento de la población sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. En la reunión también se trató de determinar las consecuencias de esas tendencias para las políticas y programas. El informe de la reunión se está distribuyendo ampliamente entre los interesados en las cuestiones de población y desarrollo económico.

31. En 1998, el Banco Mundial continuó participando activamente en el Equipo de Tareas sobre servicios sociales básicos para todos y en el proceso de examen de los resultados de la CIPD a los cinco años de su celebración. El Equipo de Tareas, encabezado por el Banco Mundial, publicó su documento final, es decir, una monografía titulada Coordinating External Assistance to the Social Sector: Lessons from Bangladesh, Kenya and Peru. En este examen se trata de extraer enseñanzas y determinar las mejores prácticas con miras a intensificar la colaboración de los donantes en las actividades del sector social, con particular hincapié en las esferas de la salud y la educación. Dentro del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el FNUAP participa en el Grupo de Tareas sobre las instituciones de Bretton Woods, cuyo objetivo es reforzar la colaboración sectorial y operativa, así como la cooperación en lo tocante a la gestión de los conocimientos.

#### IV. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

32. En 1998 se aplicaron por primera vez las nuevas directrices de seguimiento y evaluación del Fondo. Por tanto, fue un año de transición desde el anterior sistema de exámenes centrados en los proyectos, al nuevo sistema en que se destacan los exámenes a nivel de programas y subprogramas. Las nuevas directrices prevén la preparación de informes anuales sobre cada uno de los proyectos que integran el subprograma a título de contribución a las reuniones de examen de los subprogramas. Algunos Representantes del FNUAP todavía optan por convocar a reuniones de examen de los proyectos a fin de analizar más a fondo la ejecución de esos proyectos y subrayar al mismo tiempo las cuestiones de la coordinación y la complementariedad a nivel de subprograma.

33. En 1998 continuaron aumentando las asignaciones de recursos para la evaluación externa de los proyectos financiados por el FNUAP. Esos recursos se utilizaron para apoyar la realización de evaluaciones de mitad de período o al final de los proyectos por consultores nacionales o internacionales, o por el equipo del Fondo de apoyo a los países, o por una combinación de ambos. El aumento más notable se registró en la evaluación de programas interregionales debido al proceso de examen y evaluación relacionado con la preparación del ciclo subsiguiente de programas multinacionales. A continuación se resumen algunos de los elementos más destacados de las evaluaciones de los programas interregionales.

##### A. Proyectos ejecutados por la Organización japonesa para la cooperación internacional en la esfera de la planificación de la familia

34. En 1998 se evaluó un importante proyecto regional ejecutado por la Organización japonesa para la cooperación internacional en la esfera de la planificación de la familia cuya finalidad era prestar apoyo técnico y administrativo a los proyectos integrados de salud reproductiva y planificación de la familia. La evaluación se centró en la idoneidad, la pertinencia y la puntual aportación de las contribuciones de esa organización, así como en las repercusiones y eficacia de éstas respecto de los proyectos nacionales. El resultado general de la evaluación fue positivo en cuanto a los resultados globales del proyecto. Se comprobó que el programa de dicha organización había

ampliado su ámbito ya que inicialmente se limitaba a la detección y el control y ahora incluía un criterio de salud reproductiva más amplio, en consonancia con el concepto de la CIPD. Se ha logrado un éxito notable en el apoyo y la consolidación de los esfuerzos y la movilización de la comunidad en esferas tales como el reacondicionamiento de las instalaciones sanitarias y los centros comunitarios, la realización de campañas de vacunación y saneamiento, y el desarrollo de actividades generadoras de ingresos y de promoción de los medios de subsistencia. La experiencia técnica de la institución japonesa en materia de información, educación y comunicaciones ha sido beneficiosa para muchos países en desarrollo, particularmente en lo tocante al uso de canales innovadores y populares de comunicación. Las actividades de capacitación y perfeccionamiento del capital humano auspiciadas por el proyecto han dado lugar a la creación de capacidad, especialmente en el sector de la salud a nivel local, y la eficaz función de promoción de dicha institución ha dado buenos resultados en lo concerniente a las contribuciones financieras y el apoyo material de diversas fuentes japonesas a los proyectos nacionales. En la evaluación se formularon varias recomendaciones para impulsar la sostenibilidad de las intervenciones a nivel de la comunidad, inclusive el estudio de modalidades de participación en los costos.

35. En 1998, un consultor independiente evaluó otro proyecto interregional ejecutado por la citada organización japonesa, en relación con campañas de información para la cooperación internacional en materia de población y salud reproductiva. El objetivo era examinar la eficacia, la idoneidad y las repercusiones de las actividades de información, educación y comunicaciones de dicha organización, analizando concretamente dos de sus publicaciones (JOICFP News e Integration); la versión en lengua japonesa del informe del FNUAP sobre el Estado de la Población Mundial; y el Simposio especial y Viaje de estudio sobre los medios de difusión para las masas, organizado anualmente por la propia organización.

36. Los resultados de la evaluación de estos componentes fueron en general positivos. Las principales conclusiones demostraban que el proceso de producción solía ser eficaz y puntual; los gastos de impresión y distribución eran razonables y se había procurado reducir los gastos; y las publicaciones eran muy apreciadas por los lectores y solían utilizarse en la elaboración de programas de salud reproductiva y material didáctico en materia de información, educación y comunicaciones. En la evaluación se recomendó hacer esfuerzos para aumentar la distribución y ampliar la cobertura de las publicaciones en el plano mundial; ampliar el alcance y el contenido de la página de presentación en la Web de la Organización Japonesa para la Cooperación Internacional en materia de Planificación de la Familia, y estudiar mecanismos para promover aún más el diálogo con los lectores.

#### B. Centros de enseñanza selecta para la Cooperación Sur-Sur

37. En 1998, se llevó a cabo un examen de mitad de período para evaluar los aspectos administrativos y de programación del Centro de enseñanza selecta para la Cooperación Sur-Sur en Túnez, con objeto de formular recomendaciones para la segunda mitad del período de ejecución. Los resultados de la evaluación ponen de manifiesto que: a) los módulos de capacitación están bien elaborados y sus metas y objetivos están claramente definidos; b) los pasantes poseen sólidos

conocimientos teóricos y prácticos; c) los participantes de los países de África consideran sumamente útil el curso sobre cuestiones de género, población y desarrollo; y d) los participantes consideran positivas las visitas a los consultorios rurales de Túnez, sobre todo porque las localidades seleccionadas se asemejan a muchas partes del África rural. Sin embargo, algunos participantes señalaron que el entorno político y administrativo de sus países no era propicio para los programas de salud reproductiva y planificación de la familia, por lo que preveían dificultades en cuanto a la transferencia directa de tecnología y algunos aspectos de organización fundamentales para la ejecución del programa.

38. En el informe de evaluación se identificaron varias medidas necesarias para reforzar el programa de capacitación, a saber: a) reducir el número de cursos de orientación académica a diferencia de los de orientación operativa; b) abordar en forma más integral la salud reproductiva de los adolescentes en los módulos pertinentes, incluidos los relativos a la prevención de enfermedades de transmisión sexual y el VIH/SIDA; c) establecer una colaboración más estrecha con las organizaciones no gubernamentales, especialmente al abordar cuestiones relativas a la salud sexual y reproductiva de los adolescentes; d) introducir más cursos de interés para los participantes árabes; e) prestar más asistencia a los participantes del África subsahariana cuya lengua materna no sea el árabe ni el francés; y f) establecer un canal de comunicación (inicialmente por conducto de Internet) con otros centros de enseñanza de excelencia para compartir e intercambiar conocimientos especializados y experiencias.

39. También se llevó a cabo un examen a mitad de período del proyecto de apoyo al Centro de enseñanza selecta para la Cooperación Sur-Sur en México. En general, los resultados principales de la evaluación fueron positivos. En la evaluación se observó un gran interés en compartir conocimientos y aptitudes con otros países de la región acerca de los programas integrados de salud reproductiva, y en seguir financiando el programa del Centro. Se constató que la mayoría de las instituciones colaboradoras tenían experiencia práctica y constituían buenos modelos para los participantes en los programas de la región de América Latina y el Caribe, especialmente respecto de la cooperación entre las organizaciones gubernamentales y las no gubernamentales. Se observó que se desplegaban constantes esfuerzos para reforzar los vínculos institucionales entre los países de donde provenían los participantes y el Centro, y que se prestaba más atención a ajustar los programas de capacitación a las necesidades expresas de las instituciones de donde procedían los participantes y de cada uno de éstos.

40. Las conclusiones y recomendaciones de las distintas evaluaciones se están analizando y se tendrán en cuenta al preparar el próximo programa cuatrienal por países, que se presentará oportunamente a la Junta Ejecutiva para su examen y aprobación.

#### C. Proyectos para fomentar una maternidad sin riesgo

41. En 1998 se finalizó una evaluación temática para determinar la relevancia, eficiencia, eficacia y efectos de las estrategias apoyadas por el FNUAP en el contexto de los programas encaminados a promover una maternidad sin riesgo. La evaluación se basó en una muestra de proyectos financiados por el FNUAP en siete

países –Bangladesh, Guatemala, Marruecos, el Níger, Filipinas, el Senegal y la República Unida de Tanzania–, que representan una amplia gama de situaciones y experiencias nacionales en la ejecución de proyectos encaminados a reducir la mortalidad y la morbilidad maternas. Se definieron factores de diagnóstico en cada caso, y un equipo de evaluación integrado por un consultor nacional y otro internacional reunió información en cada uno de los países objeto de estudio.

42. En la evaluación se constató que todos los proyectos examinados respondían a la preocupación de los países por la elevada mortalidad materna. Al mismo tiempo, y pese a que todos esos proyectos respondían a prioridades nacionales y eran útiles en un contexto general, se basaban en información reunida en los países y no en una evaluación de las necesidades a nivel local. Por consiguiente, en ellos no se abordaban problemas claramente definidos a nivel local. Así pues, aunque la mayoría de los mismos se centraban en regiones o distritos concretos, las estrategias aplicadas no hacían frente a las causas particulares del deceso de las madres en las zonas seleccionadas. Por lo tanto, en la evaluación se recomendaba que la determinación oficial de las necesidades, basada en las causas de las muertes de madres a nivel local, fuera una parte integrante del proceso de formulación de los proyectos.

43. Aunque los proyectos examinados tenían por finalidad reducir la mortalidad materna, las estrategias seleccionadas para lograrlo no eran necesariamente las más eficaces. Por ejemplo, si bien en todos los proyectos se promovía la atención prenatal como parte de la estrategia relativa a la seguridad en la maternidad, las pruebas disponibles muestran que la atención prenatal para detectar las complicaciones ligadas al embarazo, no puede por sí misma reducir en forma significativa la mortalidad materna, puesto que todos los embarazos conllevan riesgos. Asimismo, cuatro de los siete proyectos tenían programas de capacitación para parteras tradicionales. Ahora se reconoce que las parteras tradicionales no pueden, por sí solas, reducir sustancialmente la mortalidad materna. Si se quiere que participen en la atención médica de la madre, es preciso crear y reforzar los vínculos entre ellas y el servicio sanitario público.

44. A nivel central, se supervisaron periódicamente casi todos los proyectos objeto de examen. Sin embargo, a niveles inferiores, con frecuencia se dejó de lado la supervisión, lo que afectó la capacidad del equipo encargado de administrar el proyecto para hacer un análisis técnico a fondo. En general, en la evaluación se observó que el personal de los proyectos dedicaba la mayor parte de su tiempo y sus esfuerzos a lograr que las actividades se desarrollaran en lugar de comprobar si éstas mejoraban la atención sanitaria de las madres, o si eran coherentes o lógicas en lo tocante a abordar esa atención.

45. Como la mayoría de los proyectos no se definían indicadores para determinar la eficacia de la estrategia seleccionada, no había suficiente información para mostrar si las actividades habían logrado los resultados previstos. Sin embargo, la evaluación mostró que, en la mayoría de los casos, había aumentado la prestación de distintos servicios de salud materna, aunque, salvo en el caso de Bangladesh no fue posible determinar si el aumento se debía a las actividades financiadas por el FNUAP.

46. En la evaluación se recomendó que los directores de los proyectos definieran los indicadores que podían aportar información sobre los progresos logrados en la aplicación de la estrategia seleccionada y reunieran periódicamente datos en los lugares en que se realizaran las actividades. Esa información debía utilizarse a nivel local y central para solucionar problemas, evaluar los avances logrados para prevenir muertes de madres y formular políticas en materia de atención médica de la madre. En la evaluación se destacó también la importancia de los indicadores de procesos. Los indicadores seleccionados deberían ser prácticos y significativos desde el punto de vista operacional, y, basarse en la información disponible que fuera fidedigna.

47. En la evaluación se constató que, aun cuando la Iniciativa en pro de una maternidad sin riesgo era teóricamente un esfuerzo concertado de diversos organismos, los proyectos objeto de estudio se habían ejecutado por separado o sin coordinación con otros proyectos. Además, en ninguno de los proyectos se había previsto hacer un examen de la situación relativa a la mortalidad materna en colaboración con otros organismos. En la evaluación se destacó que la colaboración entre los organismos, los donantes y los gobiernos era fundamental para el éxito de los programas en pro de una maternidad sin riesgo, ya que ninguna organización por sí sola podía reducir la mortalidad materna. Los resultados de la evaluación temática fueron examinados por el Comité de Políticas y Planificación del FNUAP, que hizo suyas sus recomendaciones. Se decidió preparar notas de orientación sobre la forma de integrar las intervenciones en pro de una maternidad sin riesgo en los programas de salud reproductiva, sobre la base de las enseñanzas extraídas de la evaluación.

#### D. Actividades de prevención del VIH/SIDA

48. En 1998 se concluyó una de las principales evaluaciones temáticas del apoyo prestado por el FNUAP a las actividades relacionadas con el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA). La evaluación tenía por objeto analizar el carácter pertinente, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de las estrategias y las modalidades del apoyo prestado recientemente por el FNUAP. Para los correspondientes estudios de casos se seleccionaron siete países (Côte d'Ivoire, Indonesia, Kenya, la República Dominicana, el Sudán, Tailandia y Uganda) y siete proyectos adicionales concretos. El caso de cada uno de los países se examinó a nivel del país y de los proyectos. A nivel del país, se prestó atención principalmente a los distintos enfoques utilizados para integrar el apoyo a las actividades relacionadas con el VIH/SIDA; los vínculos entre los proyectos; la gestión de los programas, la coordinación y los resultados de los programas. A nivel de los proyectos, se examinaron estrategias y modalidades concretas de las actividades relacionadas con el VIH/SIDA, así como el diseño, el proceso de ejecución, los resultados y la sostenibilidad de esas actividades.

49. En la evaluación se determinó que el FNUAP había desempeñado una función eficaz de liderazgo en algunos países, fomentando la colaboración interinstitucional y ejerciendo influencia en las políticas y las estrategias gubernamentales relativas al VIH/SIDA. Además de las actividades orientadas hacia la mujer en edad de procrear, el FNUAP elaboró programas innovadores y financió un variado conjunto de actividades relacionadas con el VIH/SIDA y logró llegar a diversas poblaciones destinatarias, entre ellas los jóvenes, los

trabajadores sexuales, las personas contagiadas con el VIH/SIDA, los soldados y los conductores de camiones. En las estrategias de esas actividades se utilizó una amplia variedad de modalidades para prestar servicios y proporcionar información a, entre otros, los proveedores de servicios y de información en materia de salud maternoinfantil y planificación de la familia, los centros juveniles, las instituciones de promoción social de preservativos, las instituciones basadas en la comunidad, el personal de divulgación del sector agrícola, los barberos y los encargados de la instrucción entre compañeros y de programas de radio, entre otros.

50. Sin embargo, las actividades destinadas a grupos vulnerables tendieron a ser menos numerosas y beneficiaron a un número más bien reducido de personas. Además, en la etapa de diseño, para facilitar la repetición y la sostenibilidad de las actividades, a menudo no se tuvieron en cuenta los estudios de referencia, los indicadores de rendimiento ni la eficacia en función de los costos. Eso dio lugar a que se desaprovecharan oportunidades de extraer enseñanzas para la programación futura. En los intentos por integrar los componentes relacionados con el VIH/SIDA en otros programas y proyectos no siempre se examinaron debidamente los aspectos pertinentes relativos a la sexualidad humana y las cuestiones de género o los posibles obstáculos con que tropezarían las actividades previstas. Entre los inconvenientes que incidieron en la eficacia de las actividades, cabe señalar la incomodidad que sentían los proveedores de servicios y los clientes al analizar las cuestiones sexuales, el escaso nivel de instrucción de las mujeres, los estigmas sociales relacionados con la promoción y la utilización de preservativos y la fragmentación de las estructuras y los programas gubernamentales. La eficacia de las actividades relacionadas con la información, la educación y la comunicación fue limitada, debido a que no siempre se seleccionaron como objetivos los grupos que corrían el mayor riesgo ni las actividades se concibieron con el fin específico de provocar cambios apreciables en el comportamiento.

51. En la evaluación se determinó que el FNUAP ocupa una posición conveniente en el sistema de las Naciones Unidas para ocuparse de la prevención del VIH/SIDA, debido a su credibilidad y su relación de larga data con los gobiernos, en particular con los ministerios de salud y población, y a causa del éxito que ha tenido en la promoción a nivel de los países y a nivel mundial de las cuestiones relacionadas con la salud reproductiva. Se considera también que el Fondo tiene ventajas comparativas para promover la comprensión de las repercusiones del VIH/SIDA en las mujeres y para elaborar programas eficaces con miras a ayudarlas. Al mismo tiempo, la elaboración y la gestión de programas había sufrido en el pasado los efectos desfavorables ocasionados por las limitaciones que tenía la capacidad técnica y de gestión del Fondo en la esfera del VIH/SIDA. En la evaluación se recomendó que se aumentara la concienciación del personal del FNUAP a fin de velar por que la prevención del VIH/SIDA no fuera simplemente un elemento añadido, sino una parte integrante de los programas del FNUAP. El Fondo necesita reforzar sus conocimientos técnicos y en materia de programas respecto del VIH/SIDA con objeto de poder planificar y programar sus actividades de manera más estratégica y sistemática. En particular, es necesario que el FNUAP adopte medidas para integrar de manera más efectiva la prevención del VIH/SIDA en los programas de salud reproductiva a fin de atender a las necesidades de las mujeres, que son su principal grupo de interés. Los esfuerzos por habilitar a la mujer para analizar las cuestiones



sexuales y la utilización de preservativos deben formar parte de las estrategias para protegerlas contra la infección por el VIH.

52. El grado de colaboración del FNUAP con otras organizaciones varió entre los países comprendidos en la evaluación. En ese contexto, los grupos temáticos a nivel de los países sobre el VIH/SIDA comprendidos en el sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas demostraron ser un mecanismo potencialmente acertado para colaborar con los gobiernos a fin de elaborar y ejecutar actividades más coherentes en relación con los programas. En la actualidad, otros donantes y organizaciones no gubernamentales que participan en la prevención del VIH/SIDA no siempre son miembros de los grupos temáticos. Para reforzar la eficacia de los grupos temáticos, es necesario ampliar la base de esos grupos y lograr que éstos no sólo efectúen intercambios de información, sino que se dediquen más a la planificación y la programación conjuntas. En la evaluación se recomendó que el FNUAP siguiera estableciendo relaciones de asociación con otras organizaciones, incluso organizaciones de la sociedad civil que tengan ventajas comparativas para establecer contacto con determinados grupos destinatarios y que tratara de encontrar instituciones financieras que pudieran prestar apoyo a los esfuerzos por aplicar en mayor escala las iniciativas experimentales.

53. Aunque la adquisición por el FNUAP de preservativos ha aumentado notablemente en los últimos años, se observó que era preciso reforzar la gestión de los aspectos logísticos. Los preservativos no siempre se distribuyeron a las personas que tenían más probabilidades de contraer la infección y de infectar a otros. Además, no se ha promovido con intensidad el valor de la doble protección contra los embarazos no deseados y contra el VIH/SIDA.

54. Los resultados de la evaluación fueron analizados por el Comité de Políticas y Planificación del FNUAP, el cual decidió que las numerosas recomendaciones formuladas se deberían tener en cuenta en las operaciones del Fondo. Con ese objetivo, se prepararán y distribuirán notas de asesoramiento a fin de dar orientaciones prácticas con miras a los futuros programas.

#### E. Aplicación del enfoque basado en la salud reproductiva

55. Se llevó a cabo un estudio para analizar los progresos alcanzados en la aplicación del enfoque basado en la salud reproductiva, con arreglo al Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Concretamente, el estudio centró su atención en la transición de los programas sobre salud maternoinfantil y planificación de la familia hacia una orientación más amplia de la prestación de servicios en materia de salud reproductiva. Dentro de ese contexto, se examinaron seis esferas principales: el entorno normativo y jurídico; la gestión del programa; el acceso a los servicios y la calidad de éstos; las actividades de información, educación y comunicación; la incorporación de una perspectiva de género a todos los componentes del programa; y la contribución del Fondo a la aplicación de un enfoque basado en la salud reproductiva en el país de que se trate.

56. Entre octubre y diciembre, dicho análisis se llevó a cabo en seis países: Burkina Faso, Filipinas, Marruecos, México, Nepal y Uganda. Se constituyeron equipos distintos de análisis en cada uno de los países comprendidos en el

estudio. Cada equipo estuvo integrado por tres o cuatro expertos nacionales e internacionales en la gestión de sistemas de salud, salud pública, educación sanitaria y comunicación. Los equipos examinaron documentación, entrevistaron a varios administradores y proveedores de servicios de los Ministerios de Salud a los niveles central y local y a representantes de organizaciones no gubernamentales, organismos donantes y funcionarios de la oficina del FNUAP en el país; y reunieron datos con arreglo a las directrices preparadas por la Oficina de Supervisión y Evaluación del FNUAP. Se celebró una reunión de dos días de los dirigentes de los equipos que habían realizado los estudios en esos países a fin de preparar una síntesis de las cuestiones que se habían de exponer en un informe general que el Comité de Políticas y Planificación del Fondo examinaría en la primavera de 1999. En el informe general se resumieron las conclusiones a que se llegó a nivel de los países.

57. El análisis preliminar de las conclusiones a que se llegó en los estudios sobre los países revela aspectos positivos y negativos de la contribución del Fondo a la aplicación del enfoque basado en la salud reproductiva. Los estrechos vínculos del Fondo con los gobiernos y sus excelentes relaciones con los organismos homólogos garantizan que sus aportaciones estén en consonancia con los objetivos nacionales. Su presencia sobre el terreno y su relación directa con los organismos de ejecución posibilitan usualmente que el Fondo establezca relaciones sólidas de trabajo y colaboración con sus asociados. Por otra parte, el FNUAP es sensible a las circunstancias locales y está dispuesto a explorar modalidades diferentes de ejecución de programas y prestación de apoyo. Al mismo tiempo, las oficinas exteriores del Fondo son pequeñas y suelen carecer de personal con conocimientos técnicos especializados en materia de salud reproductiva. Por diversas razones se ha utilizado insuficientemente a los expertos e instituciones nacionales para que prestaran apoyo técnico. El respaldo técnico proporcionado por los equipos de apoyo del FNUAP en los países no siempre ha sido suficiente, debido a la corta duración de las visitas de los asesores y a la gran demanda de conocimientos especializados en salud reproductiva de que disponen los equipos.

58. La creciente descentralización de los gobiernos de numerosos países ha planteado nuevas demandas al FNUAP en relación con la elaboración y la gestión de programas. El Fondo ha tenido que ocuparse de muchas más dependencias de ejecución, que suelen estar dispersas geográficamente y ser atendidas por personas que poseen escasa experiencia en la formulación de planes, la preparación de presupuestos, la supervisión y la adopción de medidas correctivas. Al mismo tiempo, se observó que la coordinación era mejor a nivel local que a nivel central, tanto en las dependencias gubernamentales como en los organismos donantes.

59. El análisis reveló que las actividades de supervisión y evaluación no siempre se habían planificado estratégicamente. Había habido una tendencia a utilizar demasiados indicadores en distintos niveles, en lugar de seleccionar un conjunto de indicadores básicos. Si bien se inició la ejecución de algunos proyectos experimentales innovadores, éstos no siempre estaban concebidos para cumplir los propósitos de una investigación operacional, por lo cual se redujeron las oportunidades de aprendizaje.

60. En la planificación de los programas se tendió a no prestar la debida atención a la sostenibilidad de los insumos del FNUAP, aunque la

descentralización había dado lugar a enfoques más participatorios. Se notó la ausencia de estrategias a largo plazo para la eliminación paulatina de los insumos externos mediante un fomento programado de la capacidad, la recuperación gradual de los costos y el establecimiento de relaciones con el sector privado o la sociedad civil. En el análisis se destacaron las ventajas de un enfoque basado en la gestión de sistemas para ejecutar programas de salud reproductiva. Esa tarea requerirá liderazgo y visión.

61. Debido a su amplio alcance, el análisis arrojó numerosos datos. En los estudios de los países se destacaron muchas cuestiones importantes que merecen ser tenidas en cuenta en la elaboración de futuros programas. Esas cuestiones se resumirán y difundirán en el futuro inmediato.

#### F. Evaluación del MANUD

62. Uno de los principales proyectos interinstitucionales de 1998 fue la evaluación de la etapa experimental del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Esa tarea fue realizada por un equipo interinstitucional integrado por diez asesores, a razón de dos por cada uno de los cinco organismos siguientes: el PNUD, el UNICEF, el FNUAP, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES). La evaluación se llevó a cabo mediante un análisis exhaustivo de la documentación, entrevistas realizadas en la sede del organismo y con los equipos de las Naciones Unidas en los países, así como en las visitas experimentales realizadas a ocho países. El FNUAP efectuó una contribución sustantiva a los preparativos de la evaluación, entre ellos la redacción del mandato, los instrumentos de evaluación y los informes. Su personal participó en calidad de asesores en tres de las ocho visitas a los países, realizó entrevistas, examinó documentos y preparó contribuciones para el informe de evaluación definitivo. Algunos funcionarios del FNUAP sobre el terreno fueron miembros de los equipos de los países que fueron invitados a participar en un seminario que se llevó a cabo en Princeton (Nueva Jersey) a fines de septiembre de 1998 con objeto de analizar diversas conclusiones de la evaluación para proporcionar insumos al Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en sus deliberaciones sobre el futuro del MANUD.

63. En agosto de 1998, el Fondo realizó un estudio oficioso sobre las repercusiones de la etapa experimental del MANUD en la programación del FNUAP. El estudio fue realizado mediante el examen de documentos y entrevistas con el Representante del FNUAP, el Representante Adjunto o el Representante Auxiliar en 16 de los 18 países comprendidos en la etapa experimental del MANUD. Entre los textos examinados, cabe señalar los documentos relacionados con los programas de los países, el sistema de evaluación común para los países, en los lugares en que éste estuviera disponible, y el documento del MANUD en su forma provisional y definitiva. A continuación figura un resumen de las conclusiones del estudio.

64. En todos los casos, las oficinas de los países informaron de que participaban plena y activamente en el proceso del MANUD. Además de asistir a numerosas reuniones convocadas con ese propósito, funcionarios del FNUAP fueron miembros de los comités técnicos, los grupos temáticos y los grupos de trabajo que efectuaron contribuciones a la preparación de la evaluación común para los países y los documentos del MANUD. Esa tarea requirió a menudo la movilización

de todo el personal de programas de la oficina del país. A excepción de dos casos, Colombia y Zimbabwe, todas las demás oficinas informaron de que el volumen de trabajo había sido considerable y había impuesto una pesada carga a la oficina del país. En cinco casos, el FNUAP aportó fondos para sufragar los servicios de consultores que prestaron asistencia al proceso. Otras oficinas no tuvieron gastos financieros de esa índole. Todas las oficinas hicieron hincapié en los gastos considerables que habían tenido en términos de tiempo de trabajo.

65. Los progresos alcanzados con miras a la coordinación fueron más palpables que la propia colaboración efectiva. Se llegó a un consenso en el sentido de que el proceso del MANUD había posibilitado un mejoramiento considerable del intercambio de información sobre las iniciativas relacionadas con los programas y había enriquecido las reuniones del sistema de las Naciones Unidas, las cuales habían tendido previamente a centrarse casi exclusivamente en cuestiones administrativas, logísticas y de seguridad. El proceso del MANUD ha proporcionado un marco para determinar esferas de convergencia entre distintas organizaciones y ha puesto de relieve la necesidad de armonización y de programación conjunta. En general, las oficinas de los distintos países estimaron que estaban dadas las condiciones para la colaboración; sin embargo, señalaron que ahora era necesario recibir orientación sobre los modos de realizar actividades complementarias para no perder el impulso inicial.

66. La mayoría de las oficinas de los países informaron de que en los procesos relacionados con el sistema de evaluación común para los países y con el MANUD se había prestado suficiente atención a las actividades complementarias de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas realizadas recientemente. Por ejemplo, para preparar el sistema de evaluación común para los países se utilizaron los indicadores de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.

67. La mayoría de las oficinas de los países informaron de que el marco de recursos no se había completado y que, al parecer, la metodología para preparar el marco de recursos no se había comprendido bien. También habían surgido problemas para conciliar las diferentes tecnologías, normas y conceptos utilizados por las diversas organizaciones. Sin embargo, las oficinas del FNUAP en los países habían respondido solicitudes para proporcionar datos sobre las asignaciones de los programas.

68. El proceso del MANUD proporciona oportunidades para mejorar el intercambio de información que pudieran contribuir a promover la colaboración y a evitar la duplicación, y tiene grandes posibilidades de proporcionar sinergia, particularmente en la preparación de un enfoque común del sistema de las Naciones Unidas. Las numerosas reuniones y debates que se celebraron como parte del proceso posibilitaron que el FNUAP alcanzara una presencia más prominente en el país; diera a conocer su programa; destacara el valor de su estrategia de programación en relación con las amplias necesidades de desarrollo nacional; e iniciara un diálogo sustantivo con entidades distintas de sus asociaciones tradicionales para el desarrollo. Las reuniones también proporcionaron un entorno propicio para plantear cuestiones relativas a la población y el desarrollo.

69. Las cuestiones de población se reflejaron correctamente, en general, en las secciones de antecedentes del documento del MANUD y en el análisis de las

distintas situaciones. En algunos casos, eso ocurrió de manera implícita más que explícita. Las cuestiones de población tuvieron una presencia menos prominente en el marco común para las medidas futuras. En las secciones relativas a la salud, el género y el VIH/SIDA se mencionaron a menudo los aportes del FNUAP. Se reconoció también el carácter pertinente del apoyo del Fondo a la mitigación de la pobreza y a los programas de inversión en los distintos sectores. La salud reproductiva no se mencionó de manera sistemática y, cuando se mencionó, a veces no se definió. En un par de casos se hizo referencia, en su lugar, a la planificación de la familia. Excepto en un caso, en relación con los derechos humanos o los derechos de la mujer no se mencionaron los derechos reproductivos.

70. La etapa experimental del MANUD ha puesto de relieve el valor de la sinergia y la complementariedad. El proceso del MANUD constituye una oportunidad inapreciable para que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aumenten su colaboración en materia de supervisión y evaluación. No sólo proporciona el contexto idóneo para supervisar el desempeño del sistema de las Naciones Unidas en países concretos, sino que también posibilita una supervisión más coherente de las actividades complementarias de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas.

71. El FNUAP participó activamente en la actualización de las directrices relativas al sistema de evaluación común para los países y al MANUD. El PNUD, el UNICEF y el FNUAP llegaron a un consenso sobre los principios básicos por los que deberían regirse las actividades de supervisión y evaluación relacionadas con el MANUD.

72. El personal del FNUAP sobre el terreno participó en dos actividades de capacitación en materia de supervisión y evaluación basada en los resultados que el PNUD llevó a cabo en 1998 en el Pakistán y la República Árabe Siria. Además, con el consentimiento del PNUD, el módulo de capacitación elaborado para esos cursos por los consultores se adaptó para su utilización en dos cursos prácticos de capacitación destinados a los funcionarios de la sede del FNUAP en noviembre de 1998. El Fondo participó en un seminario sobre gestión y evaluación del rendimiento en octubre de 1998, organizado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo y el Working Party on Aid Evaluation, junto con el Organismo para el Desarrollo Internacional de Suecia y el PNUD. Los trabajos presentados y las deliberaciones sobre las experiencias de las distintas organizaciones en materia de enfoques de gestión basada en los resultados fueron de mucha utilidad para los esfuerzos que realiza el Fondo por elaborar un marco de financiación multianual basado en los resultados. Con el UNICEF, el FNUAP está participando en el proyecto EVALNET, iniciado recientemente por el PNUD, que consiste en una red de funcionarios sobre el terreno y de la sede que prestan servicios voluntariamente como especialistas en la labor de evaluación. Representantes del Fondo asistieron a la reunión de orientación que se celebró en diciembre de 1998 para el primer grupo de voluntarios.

73. El PNUD, el UNICEF y el FNUAP han convenido en iniciar dos ejercicios conjuntos de evaluación. Uno de ellos consistirá en la evaluación conjunta de un programa del país que se llevará a cabo en 1999, en que se prestará particular atención al fomento de la capacidad nacional. El otro será una evaluación temática de la colaboración con organizaciones no gubernamentales.

74. En 1998, el FNUAP siguió participando activamente en el Grupo de Trabajo interinstitucional sobre evaluación, el cual constituye el único órgano técnico de las Naciones Unidas que se ocupa preferentemente de la evaluación. El Grupo de Trabajo constituye un foro para el intercambio técnico sobre la labor de evaluación, tanto en términos sustantivos como metodológicos. Entre los temas incluidos en el programa de su última reunión anual, celebrada en junio de 1998, caben señalar los siguientes: el desarrollo de la capacidad en materia de supervisión y evaluación; la gestión basada en los resultados; el conocimiento y el aprendizaje; y la armonización de la supervisión y la evaluación. El FNUAP presentó varios trabajos sobre la evaluación de sus modalidades de ejecución de los programas por países y sobre el estudio que había encargado a entidades independientes sobre la capacidad de absorción. El Fondo siguió efectuando aportes a la revisión de las secciones sobre supervisión y evaluación del manual de referencias sobre actividades operacionales del Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones. En esa iniciativa, que se está ejecutando bajo la dirección del UNICEF, se utilizan como base las directrices comunes de supervisión y evaluación formuladas en 1996 por el Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, en espera de los resultados de la revisión de las directrices del MANUD y el consenso relativo a las disposiciones sobre supervisión y evaluación contenidas en esas directrices.

-----