



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

Distr. general
6 de marzo de 2000
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones

Nueva York, 3 a 7 de abril de 2000

Tema 3 del programa provisional

FNUAP

Fondo de Población de las Naciones Unidas

El marco de financiación multianual 2000-2003

Informe de la Directora Ejecutiva

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
A. Antecedentes	2
B. Proceso	3
C. Conceptos y definiciones clave	5
D. Cuestiones metodológicas y operativas	6
II. El marco de financiación multianual para el período 2000–2003	7
A. Análisis contextual	7
B. Marco de los resultados	9
1. Objetivos e indicadores	9
2. Productos e indicadores	14
3. Estrategias	18
C. Marco de recursos integrado	22
III. La gestión orientada al logro de resultados	27
IV. Presentación de informes sobre los resultados obtenidos	31
V. Medidas que ha de adoptar la Junta Ejecutiva	33

I. Introducción

1. En respuesta a las decisiones 98/24 y 99/5 de la Junta Ejecutiva, la Directora Ejecutiva somete a la aprobación de la Junta Ejecutiva el primer marco de financiación multianual del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) para el período 2000–2003. El marco de financiación multianual debe reforzar en buena medida la contribución del Fondo a la resolución de los problemas que afrontan los países en la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y las medidas clave para seguir ejecutándolo (A/RES/S-21/2), aprobadas en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para examinar y evaluar la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia, celebrado en julio de 1999. Tanto en el Programa de Acción como en las medidas clave, el FNUAP y sus asociados se comprometen a mejorar la calidad de vida de los pueblos del mundo, prestando especial atención a las cuestiones relacionadas con la población y el desarrollo, la salud reproductiva y la igualdad entre los sexos¹. El FNUAP está resuelto a asumir su liderazgo en este proceso, lo que no sólo implica ocuparse de problemas sustantivos, sino también movilizar más recursos para la ejecución del Programa de Acción y las medidas clave. El FNUAP es consciente de que sus recursos son limitados, pero está convencido de que un planteamiento centrado en los resultados que promueva las asociaciones orientadas hacia los resultados no sólo reforzará su propia programación y gestión, sino que también aportará un contexto convincente para atraer más recursos sobre una base sostenida y previsible. El Fondo confía en que los miembros de la Junta Ejecutiva asuman también su parte de responsabilidad en esta empresa, ofreciendo su apoyo político y los recursos financieros necesarios para que el FNUAP pueda aplicar con éxito su primer marco de financiación multianual.

A. Antecedentes

2. En su segundo período ordinario de sesiones de 1999, la Junta Ejecutiva, en la decisión 99/5, reiteró su anterior decisión 98/24, en la que pedía al FNUAP que elaborara un marco multianual de financiación que integrara los objetivos, los recursos, el presupuesto y los resultados de los programas, con objeto de aumentar los recursos básicos. La Junta Ejecutiva tomó nota con reconocimiento del informe presentado por la Directora Ejecutiva (DP/FPA/1999/CRP.2), en el que se esbozaba el enfoque del Fondo en relación con el marco multianual de planificación, gestión y financiación, y pedía a la Directora Ejecutiva que siguiera elaborándolo a fin de presentar el marco para el período 2000–2003 ante la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones del año 2000. Posteriormente, la Junta Ejecutiva convino en presentar el marco en su segundo período ordinario de sesiones del año 2000. En aras de la armonización con el PNUD, el FNUAP prevé utilizar el término marco de financiación multianual en lugar de marco multianual de planificación, gestión y financiación.

¹ En el marco de financiación multianual, el FNUAP considera que la igualdad entre los sexos se puede medir objetivamente, a la vez que reconoce que el logro de la equidad entre los sexos, es decir, el trato justo e imparcial de mujeres y hombres, sigue siendo un paso necesario para la consecución de la igualdad entre los sexos.

3. Se trata de un marco coherente que se basa en unos resultados claramente definidos y en un conjunto de indicadores que marcarán los progresos realizados por la organización en la consecución de tales resultados. El seguimiento y la evaluación periódicos para determinar las estrategias de programación y gestión más eficaces, y la utilización de esos conocimientos adquiridos para mejorar el rendimiento, son características esenciales del marco de financiación multianual. Éste también incluye necesidades de recursos para alcanzar los resultados previstos. Para el FNUAP, la formulación del marco multianual ha ofrecido la oportunidad de acelerar la transición hacia un planteamiento basado en los resultados que ya se había puesto en marcha. Una clara definición de prioridades institucionales, un mayor énfasis en la eficacia orgánica, un mejor seguimiento de la labor del Fondo y una mejor presentación de informes al respecto contribuirán a determinar con mayor exactitud las necesidades y la utilización de los recursos, y es de esperar que promueva un sistema de financiación más previsible y estable.

4. De conformidad con la decisión 98/24, el marco de financiación multianual presentado en el presente informe se basa en los principios siguientes:

- a) Se mantendrán el orden de prioridades y el mandato del FNUAP que determine la Junta Ejecutiva;
- b) No se introducirán condiciones ni se modificarán las prioridades ni se cambiará el sistema actual de asignación de recursos;
- c) La asignación de recursos básicos adicionales que se puedan movilizar en el marco de financiación multianual se ajustará a las directrices de programación determinadas por la Junta Ejecutiva, y se asignará prioridad a los programas.

B. Proceso

5. Tras la adopción de la decisión 99/5, la Directora Ejecutiva creó en junio de 1999 una nueva Oficina de la Gestión basada en los Resultados. Esta Oficina está adscrita a la Oficina de la Directora Ejecutiva y su mandato consiste en reforzar el consenso y el apoyo para un planteamiento basado en los resultados dentro del Fondo, coordinar la formulación del marco de financiación multianual y formular propuestas para su aplicación en el contexto de una transición hacia una gestión basada en los resultados en el FNUAP. El Fondo reconoció con agradecimiento el apoyo financiero prestado a su labor por el Canadá, Dinamarca, Finlandia, Suecia y el Reino Unido. En julio de 1999 se creó el Grupo Asesor entre divisiones para la gestión basada en los resultados para sustituir al Grupo de Trabajo entre divisiones que elaboró el enfoque preliminar del marco de financiación multianual. El Grupo Asesor entre divisiones, presidido por dos Directores Ejecutivos Adjuntos del Fondo e integrado por administradores de todas las divisiones de la sede, hace las veces de órgano consultivo y de apoyo de la Oficina para la Gestión basada en los Resultados y está tratando de garantizar que los directivos, el personal y los socios del FNUAP comprendan bien todo lo relativo a la institucionalización de la gestión basada en los resultados y se comprometan a ponerla en práctica.

6. A fin de procurar que el marco de financiación multianual responda a la realidad de los países en que se llevan a cabo programas y no imponga cargas adicionales a los homólogos nacionales o a los precarios recursos del Fondo, se hicieron

estudios de viabilidad en cinco países² entre julio y noviembre de 1999 para evaluar los puntos fuertes, las limitaciones y las necesidades en materia de creación de capacidad de las oficinas en los países, en el contexto de la aplicación del marco de financiación multianual y de la gestión basada en los resultados. En particular, los estudios se centraron en: a) la aplicación del marco lógico basado en los resultados a la planificación y gestión de programas, que aportará un elemento básico al marco de financiación multianual; b) la disponibilidad de los datos sobre la supervisión y el acceso a los mismos; y c) las futuras necesidades en materia de creación de capacidad. En los estudios se llegó a la conclusión de que se tardaría en establecer un sistema de información satisfactorio a nivel de los países, así como en reforzar la capacidad del personal y los asociados locales para poner en práctica este planteamiento. En las conclusiones del estudio también se puso de relieve la importancia de una estrecha colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas y otros donantes en los países para compartir experiencias y determinar resultados e indicadores conjuntos y una base de datos común.

7. El proceso de formulación del marco de financiación multianual se ha coordinado con el proceso de determinación de las futuras prioridades programáticas sustantivas del FNUAP, en respuesta a los resultados del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para examinar y evaluar la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia. Aunque en el marco de resultados del marco de financiación multianual se reflejan claramente esas prioridades programáticas, el informe que se presentará a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones del año 2000 (en respuesta a la decisión 99/18) abordará esas prioridades con mayor detenimiento. Otras aportaciones importantes a la formulación del marco de financiación multianual incluyen:

- a) Un examen de todos los marcos lógicos de los programas por países existentes y el programa multinacional para el período 2000–2003 con el fin de refinar la lista preliminar de objetivos, productos e indicadores del FNUAP;
- b) Un seminario internacional para compartir y examinar las conclusiones de los estudios de viabilidad y para hacer recomendaciones para la finalización del marco de financiación multianual;
- c) Un grupo de debate electrónico y una página de la Oficina para la Gestión basada en los resultados en la Intranet del FNUAP, con el fin de garantizar la máxima difusión posible de la información y el intercambio de ideas en el seno del Fondo;
- d) Un ejercicio paralelo pero interrelacionado de planificación de la fuerza de trabajo con el fin de examinar y reforzar la situación del Fondo en lo que respecta a los recursos humanos.

8. La elaboración del marco de financiación multianual ha sido un proceso de aprendizaje para el FNUAP, el cual celebró consultas con otros organismos de las Naciones Unidas, incluidos el PNUD y el UNICEF, a fin de aprender de sus experiencias, tanto a nivel de la sede como de las oficinas en los países, y armonizar el proceso lo más posible. El FNUAP tuvo asistencia técnica, incluidos los servicios de

² Los estudios de viabilidad se efectuaron en Burkina Faso y la República Unida de Tanzania en la región de África; el Sudán en la región de los Estados árabes y Europa; Sri Lanka en la región de Asia y el Pacífico; y Nicaragua en la región de América Latina y el Caribe.

un consultor que también asesoró al UNICEF y al PNUD sobre la formulación de sus marcos respectivos. El Fondo también se benefició de la experiencia de organismos bilaterales de desarrollo, sobre todo del Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA). El apoyo y el asesoramiento de los miembros de la Junta Ejecutiva, incluidas las consultas oficiosas, fueron muy útiles para configurar y orientar el marco de financiación multianual. El FNUAP comparte con el PNUD y el UNICEF una razón fundamental para elaborar el marco de financiación multianual, a saber, mejorar la gestión y la rendición de cuentas respecto de las tareas y los programas al prestar asistencia a los países en que se llevan a cabo programas, así como a movilizar recursos. Aunque suscriben los principios y los requisitos establecidos en las decisiones de sus Juntas Ejecutivas respectivas, cada organismo ha adoptado un enfoque ligeramente diferente en la elaboración de su marco, de acuerdo con su propia estructura orgánica, la escala de recursos humanos y financieros, la naturaleza y el alcance de su labor, los métodos de gestión y las modalidades de ejecución.

C. Conceptos y definiciones clave

9. El FNUAP define *resultado* como un cambio que se puede describir o medir derivado de una relación de causa/efecto³ y reconoce una jerarquía de resultados basada en esa relación. Dicha definición es una revisión de la que se propuso en el enfoque preliminar del marco de financiación multianual, en aras de la coherencia con las definiciones utilizadas por otros organismos bilaterales y de las Naciones Unidas, así como con el marco lógico.

10. El marco de financiación multianual recoge los principales resultados que trata de alcanzar el FNUAP con las actividades que realiza en el mundo a dos niveles: objetivos y productos. Un *objetivo* se define como una condición básica del bienestar de personas, familias y comunidades. Es el nivel de resultados más elevado de la jerarquía a que contribuye el FNUAP con su labor. Los *productos* son los resultados esperados en un tiempo especificado que pueden considerarse responsabilidad del FNUAP en virtud de sus programas y demás actividades, y que contribuyen directamente a la consecución de los objetivos. En la lista de productos seleccionados presentada en el marco de financiación multianual se reúnen los productos más comunes de los marcos lógicos de los programas por países del FNUAP y se incluyen las principales prioridades estratégicas de la labor del Fondo en todo el mundo⁴. Dicha lista no pretende ser exhaustiva y deberá permitir a los programas por países dar respuesta a las prioridades y oportunidades nacionales y a las situaciones novedosas conforme vayan surgiendo.

³ Esta definición es la utilizada por el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional.

⁴ El marco lógico determina tres niveles de resultados: objetivo, propósito y producto. Los resultados a nivel de los propósitos, un nivel de resultados intermedio entre los objetivos y los productos, varían considerablemente de un país a otro en función de los diferentes contextos de programación. Aunque los resultados a nivel de los propósitos no se incluirán en el marco de financiación multianual, seguirán siendo importantes elementos de la cadena de resultados de los programas por países y multinacionales para la programación y la gestión del rendimiento.

D. Cuestiones metodológicas y operativas

11. El primer problema metodológico que plantea la formulación del marco de financiación multianual es el de la atribución. A nivel de los objetivos, se entiende claramente que cualquier variación de los indicadores puede atribuirse sólo en parte a la labor del Fondo, ya que los objetivos, por definición, no son propiedad de ningún organismo o sistema. La mejora de las condiciones básicas requiere el esfuerzo concertado de todos los sectores de la comunidad y todos los organismos de desarrollo pertinentes. Incluso a nivel de los productos, la magnitud de la asistencia del FNUAP en los países y el hecho de que muchos programas se ejecuten a nivel nacional significa que no todos los resultados pueden atribuirse exclusivamente al Fondo. El FNUAP reconoce el papel de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y otros asociados en este nivel. Sin embargo, todos están de acuerdo en el FNUAP de que, habida cuenta de su función de liderazgo y promoción, hay productos de los que el Fondo puede considerarse responsable, aun cuando no los financie en su totalidad. Los indicadores de los productos se han seleccionado cuidadosamente para reflejar las esferas de trabajo a las que el Fondo aporta una proporción significativa de su asistencia con la esperanza de influir al máximo en la variación de esos indicadores.

12. La disponibilidad de los datos plantea problemas metodológicos y operativos. La falta de datos de referencia para los indicadores de los productos y de algunos objetivos impedirá demostrar los progresos hacia la consecución de los resultados, especialmente en los primeros años del marco de financiación multianual. En consecuencia, se prevé que en los primeros años se dará prioridad a la elaboración de datos de referencia. Se hará un esfuerzo medido para crear capacidad a nivel nacional en materia de recogida, análisis y notificación de datos, con miras a la plena aplicación del marco de financiación multianual, sin imponer una carga indebida a las oficinas del FNUAP en los países y los homólogos nacionales.

13. La mera agregación de los datos de los países a efectos de la preparación de informes también es problemática. En la mayoría de los países, la asistencia del FNUAP se limita a determinadas regiones o provincias, y los agregados nacionales no se pueden obtener a partir de los datos existentes para los programas financiados por el FNUAP. Al variar la disponibilidad y la calidad de los datos entre los distintos países también es imposible agregarlos a nivel mundial en la mayoría de las circunstancias. Se hará lo posible por notificar niveles agregados para esos indicadores con datos comparables y de gran calidad. Cabe reconocer que los datos agregados a nivel mundial serán muy sensibles a las variaciones de los indicadores que se produzcan en unos cuantos países importantes. La agregación también oculta lo que podría ser un progreso considerable en los países que están más lejos de alcanzar los objetivos de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Por consiguiente, al informar sobre los indicadores del marco de financiación multianual, la formulación tanto de los objetivos como de los productos se hará, en la mayoría de los casos, en función del “número de países en que” se produjo un alza o un descenso del valor de los indicadores seleccionados.

II. El marco de financiación multianual para el período 2000-2003

14. El marco de financiación multianual se compone de dos elementos interrelacionados: a) un marco de resultados y b) un marco integrado de recursos. La asistencia del FNUAP a los países durante el período 2000–2003 se centrará en el logro de los resultados esbozados en el marco de resultados mediante la aplicación de las estrategias propuestas. El alcance de los resultados depende del nivel y la previsibilidad de los recursos, así como de la labor realizada. El marco de recursos presenta dos hipótesis posibles en materia de necesidades de recursos, siendo la segunda más importante, ya que permitiría seguir aplicando los compromisos contraídos por el Fondo en la Conferencia Internacional y el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y aceleraría la consecución de los resultados. En la sección II del presente informe se presenta un análisis contextual y luego se examinan los componentes del marco de financiación multianual. La sección III del informe se centra en la gestión de los resultados e ilustra cómo se reforzarán los sistemas para mejorar la programación interna y la gestión de la labor del Fondo. En la sección IV se propone un sistema de presentación de informes a la Junta Ejecutiva por medio del informe anual de la Directora Ejecutiva y se establece la coordinación de los informes anual y cuadrienal del marco de financiación multianual. En la sección V se señala que la Junta Ejecutiva tal vez desee adoptar una decisión sobre la base de la información facilitada en el informe.

A. Análisis contextual

15. En 1999, la población mundial superó los 6.000 millones de personas y el 80% de la misma se concentraba en los países en desarrollo. Se calcula que la población mundial ascenderá en el año 2015 a un total comprendido entre los 6.900 y los 7.400 millones de personas, en función de la calidad y la magnitud de las medidas que se tomen en los cinco a diez próximos años en las esferas de la población y la salud reproductiva, y que la población no se estabilizará hasta dentro de otros cincuenta años, como mínimo⁵. El aumento de la población prosigue a mayor ritmo en los países más pobres del mundo, en donde es menor el acceso de las mujeres a la educación, los servicios de salud y los recursos económicos. El promedio de hijos nacidos vivos por mujer en 1998 era de 1,6 niños en los países más desarrollados, 3,0 en los menos desarrollados y 5,1 en los menos adelantados⁶. En el Programa de Acción de la Conferencia Internacional se reconoce que los esfuerzos por frenar el crecimiento de la población, reducir la pobreza y garantizar el progreso económico se complementan entre sí, y se subraya la necesidad de integrar plenamente las cuestiones de población en las estrategias de desarrollo y eliminación de la pobreza con la mira puesta en mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Los avances en la reducción de las tasas de pobreza no han sido uniformes y

⁵ *Propuestas de medidas clave para seguir ejecutando el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (E/CN.9/1999/PC/4).

⁶ *World Population Prospects: The 1998 Revision*, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, 1999.

el número total de pobres sigue siendo elevado, superando los 1.300 millones de personas⁷.

16. En el examen quinquenal de los progresos realizados en la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se pusieron de relieve los resultados positivos alcanzados en países de todo el mundo, a la vez que se elucidaron las esferas clave, incluida la salud reproductiva, a las que había que prestar más atención. Se calcula que, entre el 2000 y el 2015, el número de mujeres en edad reproductiva de los países en desarrollo aumentará un 23%⁸, lo que indica un crecimiento rápido y sustancial del número de usuarios potenciales de los servicios de salud reproductiva. También se espera que la mejora de la información y la promoción aumenten el nivel de la demanda individual de servicios de calidad. Si no se dispone de toda una gama de métodos anticonceptivos para satisfacer la creciente demanda, podría haber un incremento sustancial del número de abortos practicados en condiciones de riesgo, importante factor coadyuvante a la morbilidad y mortalidad maternas. Si bien la mortalidad infantil ha mantenido una tendencia a la baja en casi todas las partes del mundo, lo que refleja un amplio consenso sobre las estrategias, en particular unas soluciones médicas y tecnológicas más fáciles de obtener, la mortalidad materna sigue alcanzando niveles inaceptables en numerosos países. Dados los problemas encontrados a la hora de medir con precisión la mortalidad materna, en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para examinar y evaluar la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se acordó utilizar la proporción de nacimientos asistidos por personal cualificado como un indicador de los progresos realizados en la consecución de los objetivos de la Conferencia en materia de reducción de la mortalidad materna. Se acordó que para el año 2005, el 80% de todos los nacimientos a nivel mundial debía contar con la asistencia de personal cualificado. Sobre la base de los datos más recientes, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que el nivel actual mundial se sitúa en un 58%. La pandemia del VIH/SIDA representa un importante desafío al desarrollo. Más de 30 millones de personas están afectadas en la actualidad por el VIH/SIDA, el 90% de las cuales vive en países en desarrollo. El VIH/SIDA ha provocado un incremento de la mortalidad en muchos países y es la causa principal de mortalidad en el África al sur del Sáhara⁹, siendo las mujeres jóvenes las más vulnerables a la infección. En las medidas clave adoptadas en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General se determinó que las tasas de infección del VIH en las personas con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años eran un indicador de referencia para el objetivo de reducir un 25% en todo el mundo para el 2010 la prevalencia de la infección en ese grupo de edades.

⁷ *Examen y evaluación de los progresos realizados en la consecución de los fines y objetivos del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Informe de 1999*, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, 1999.

⁸ Cálculo basado en *World Population Prospects: The 1998 Revision*, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, 1999.

⁹ Intervención de la Dra. Gro Harlem Brundtland, Directora General de la Organización Mundial de la Salud en la 105ª reunión del Consejo Ejecutivo, 24 de enero de 2000.

17. Debido a las elevadas tasas de fecundidad registradas en el pasado, en la actualidad hay más de 1.000 millones de jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años y constituyen la cohorte más grande de ese grupo de edad que ha existido hasta ahora en el mundo¹⁰. En el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General se consideró cuestión prioritaria atender urgentemente las necesidades de los adolescentes y se reafirmó el llamamiento hecho a los países para reducir el número de embarazos entre las adolescentes, aunque no se fijó una tasa específica como objetivo. Actualmente, el número de nacidos vivos por 1.000 mujeres de edades comprendidas entre los 15 y los 19 años varía considerablemente entre los países ricos y pobres: 128 en los países menos desarrollados y 31 en las regiones más desarrolladas¹¹.

18. La persistencia de actitudes y prácticas sociales y culturales que discriminan y subordinan a la mujer sigue obstaculizando la materialización de la igualdad entre los sexos. La violencia contra la mujer y la niña es una práctica común pero a menudo silenciada, por lo que es extremadamente difícil de medir con precisión. En un informe titulado *Ending Violence Against Women*¹² se señala que, en todo el mundo, al menos una mujer de cada tres ha sido maltratada, forzada a mantener relaciones sexuales o sometida a abusos de otro tipo a lo largo de su vida. Esta violencia puede conducir, entre otras cosas, a trastornos ginecológicos, abortos practicados en condiciones de riesgo, complicaciones durante el embarazo, abortos espontáneos e infecciones del aparato reproductivo. En muchos países, el matrimonio a una edad temprana, que suele traer aparejado el embarazo precoz, no sólo trunca la educación de las mujeres, sino que está vinculado a unos niveles elevados de morbilidad y mortalidad maternas. En el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General se instó a los países a que tomaran medidas para erradicar la violencia sexista y otras prácticas nocivas, incluida la mutilación genital femenina. También se acordó que la tasa de analfabetismo de mujeres y niñas registrada en 1990 debía reducirse a la mitad para el 2005, y que para el 2010 la tasa neta de escolarización primaria de los niños de ambos sexos debía ser al menos del 90%.

B. Marco de los resultados

1. Objetivos e indicadores

19. *Objetivos.* El FNUAP tiene una declaración de misión inequívoca y prioridades programáticas bien definidas que proporcionan sólidos cimientos para un marco y enfoque basados en los resultados. El Programa de Acción de la CIPD, respecto del cual el Fondo es uno de los principales organismos de ejecución, enuncia explícitamente los principales principios y objetivos en la esfera de la población y de la salud reproductiva. Estos objetivos fueron afirmados en el reciente examen CIPD%5. La declaración de misión del FNUAP, que hizo suya la Junta Ejecutiva por su

¹⁰ *World Population Prospects: The 1998 Revision*, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, 1999.

¹¹ *World Population Prospects: The 1998 Revision y Age Patterns of Fertility: The 1998 Revision*, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, 1999.

¹² Lori Heise, Mary Ellsberg y Megan Gottemoeller, *Ending Violence Against Women*, Population Reports, Series L, No. 11, Baltimore, John Hopkins University School of Public Health, Population Information Program, diciembre de 1999.

decisión 96/28, expresa el compromiso del Fondo de asistir a los países a abordar los problemas de la salud reproductiva y de la población. Los tres sectores programáticos básicos del FNUAP, que hizo suyos la Junta Ejecutiva por su decisión 95/15 —salud reproductiva, incluidas la planificación de la familia y la salud sexual; población y desarrollo; y promoción, cuidando que en todos los programas figure la dimensión del género— se reflejan en los objetivos escogidos para el marco plurianual de financiación.

20. Se han propuesto las tres declaraciones de objetivos siguientes, resultado de la colaboración del FNUAP con otros asociados, como metas orgánicas del Fondo: a) lograr que todas las parejas y personas gocen de buena salud reproductiva, incluidas la planificación de la familia y la salud sexual, durante toda su vida; b) haya equilibrio entre la dinámica de la población y el desarrollo social y económico, y c) haya igualdad de género y se consiga la potenciación de la mujer. Estos objetivos guardan estrecha relación entre sí y se refuerzan mutuamente. La igualdad de género, por ejemplo, es esencial para promover una buena salud reproductiva, en tanto que ésta es crítica para el desarrollo social y económico.

21. Las tres declaraciones de objetivos del Fondo reflejan no sólo los objetivos del Programa de Acción de la CIPD, reafirmados en el examen CIPD%5, sino también las metas clave reconocidas por otras conferencias recientes de las Naciones Unidas, incluidas la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995. Sobre todo, los objetivos de la FNUAP contribuyen a la erradicación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de la vida de toda la población, objetivos supremos que comparten todas las organizaciones de las Naciones Unidas.

22. *Indicadores.* Los indicadores son medidas o señales que ayudan a cuantificar o describir los resultados alcanzados y seguir de cerca la marcha hacia la consecución de los objetivos perseguidos. Es importante tener presente que los indicadores elegidos no bastan por sí solos para dar un cuadro completo del progreso realizado. Simplemente indican si determinado resultado se ha alcanzado o no y hace falta un análisis cualitativo para comprender la naturaleza exacta del progreso realizado. Los indicadores elegidos para el marco plurianual de financiación incluyen los del Programa de Acción de la CIPD utilizados en el sistema de asignaciones de recursos para programas por países del FNUAP (de conformidad con la decisión 96/15 de la Junta Ejecutiva), a excepción del indicador del acceso a los servicios sanitarios básicos, cuya definición operacional están actualmente revisando los organismos internacionales¹³. Los indicadores de referencia contenidos en las medidas clave de

¹³ Los indicadores, relacionados con los objetivos de la CIPD, utilizados en el sistema de asignación de recursos para los programas por países del FNUAP son los siguientes: partos asistidos por personal sanitario calificado (%); tasa de anticonceptivos (15 a 44) (%); acceso a servicios básicos de la salud (%); tasa de uso de mortalidad infantil (/1000); tasa de mortalidad materna (/100.000); tasa bruta de matrícula femenina a nivel primario (%); y tasa de alfabetización de mujeres adultas (%). En el marco plurianual de financiación, a fin de reflejar los valores de referencia de la CIPD%5, el indicador de la tasa de uso de anticonceptivos ha sido reemplazado por la necesidad no atendida de planificación de la familia (%), y el indicador relativo a la tasa bruta de matrícula femenina en el ciclo primario ha sido reemplazado por la disparidad entre los sexos en las tasas de matrícula en los ciclos primario y secundario. El marco plurianual de financiación también refleja la inclusión de un nuevo valor de referencia de la CIPD%5 relacionado con el VIH/SIDA.

la CIPD%5 se reflejan en los indicadores del marco plurianual de financiación, la mayoría de ellos a nivel de objetivo, en tanto que el indicador de los servicios encuentra su expresión a nivel de producto. Se examinaron también los indicadores del sistema de evaluación común para los países así como los formulados por el Grupo de Tareas del CAC sobre Servicios Sociales Básicos para Todos a fin de asegurarse de que el plan plurianual de financiación se ajustara al proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Siempre que sea posible, los indicadores de objetivos se basarán en la fuentes de datos internacionales existentes y en los puntos de referencia y objetivos establecidos. El Fondo reconoce que algunos indicadores, incluidos varios de los propuestos en las medidas clave de la CIPD%5, exigirán una operación especial de reunión y análisis de datos por el FNUAP y otros organismos interesados. Estos indicadores se examinarán periódicamente para seguir refinándolos y perfeccionándolos a medida que los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones sigan su colaboración en la tarea de formular indicadores.

23. En el cuadro 1 *infra*, figuran los objetivos y los indicadores para cada objetivo seleccionados dentro del primer marco plurianual de financiación del Fondo. En el cuadro 2 se indican los productos y los indicadores seleccionados para cada producto.

Cuadro 1

Objetivos e indicadores del FNUAP

Objetivos	Indicadores de los objetivos ^a
Lograr:	
1) Que todas las parejas y personas gocen de buena salud reproductiva, incluidas la planificación de la familia y la salud sexual, durante toda su vida	a) Disminución de la necesidad no satisfecha de servicios de planificación de la familia b) Disminución de la tasa de mortalidad materna c) Aumento de la proporción de partos asistidos por personal calificado d) Disminución del número de nacimientos entre las adolescentes ^b e) Disminución de la incidencia del VIH en las personas de 15 a 24 años de edad ^c f) Disminución de la tasa de mortalidad infantil g) Mecanismos nacionales para vigilar y reducir la violencia sexual
2) Que haya equilibrio entre la dinámica de la población y el desarrollo social y económico	a) Esperanza de vida al nacer por sexo b) Tasas de crecimiento anual de la población y del PIB per cápita

<i>Objetivos</i>	<i>Indicadores de los objetivos^a</i>
3) Que haya igualdad de género y se consiga la potenciación de la mujer	a) Disminución de la disparidad entre los sexos en las tasas de matrícula en los ciclos primario y secundario b) Aumento en la tasa de alfabetización de las mujeres adultas c) Aumento en la proporción de mujeres parlamentarias

^a Para los fines de la presentación de informes en relación con el marco plurianual de financiación, se indicará el número de países en los que se observe cierto movimiento positivo de las variables.

^b Se utilizarán datos de la División de Población de las Naciones Unidas sobre el número de nacimientos por cada 1.000 mujeres entre los 15 y 19 años de edad.

^c Se usarán datos de ONUSIDA sobre la incidencia del VIH en las mujeres embarazadas de 15 a 24 años de edad.

24. El primer objetivo guarda relación con la médula de la labor del Fondo y refleja el viraje de las actividades del FNUAP desde la CIPD hacia una visión panorámica de la salud reproductiva que incluye el mejoramiento de la calidad y la ampliación de la disponibilidad y alcance de los servicios de salud reproductiva, así como la creación de un ambiente propicio para una mejor salud reproductiva. El Programa de Acción de la CIPD insta a todos los países a asegurar el acceso universal a la salud reproductiva para todas las parejas y personas lo antes posible y, a más tardar, para el año 2015. Buena parte de la asistencia del FNUAP a los países está dedicada a la consecución de este objetivo. Los indicadores para cada objetivo escogidos dentro del marco plurianual de financiación procuran reflejar el carácter amplio de la salud reproductiva. La reducción de las necesidades no satisfechas en cuanto a planificación de la familia, punto de referencia en las medidas clave del CIPD+5, cae dentro de una importante esfera de la labor del Fondo, incluida la adquisición de anticonceptivos y la gestión de los problemas logísticos. La prevención de embarazos no deseados habrá de contribuir a la reducción de los abortos peligrosos, que constituyen una de las causas principales de la mortalidad materna. La tasa de mortalidad materna, cuya medición se está procurando mejorar, representa un indicador de referencia del Programa de Acción de la CIPD y figura en la lista de indicadores del marco plurianual de financiación. Entre tanto, bajo la dirección de la OMS, todos los organismos están empezando a utilizar el indicador de la proporción de partos asistidos por personal calificado para observar los progresos realizados en la reducción de la mortalidad materna. El examen y evaluación de la CIPD+5 pusieron de relieve la urgencia de atender a las necesidades de salud reproductiva de los adolescentes. El FNUAP está empeñado en atender esas necesidades y los resultados del marco incluirán dos indicadores de la salud reproductiva de los adolescentes, uno sobre el número de nacimientos entre las adolescentes y el otro sobre la incidencia del VIH. La tasa de mortalidad infantil es otro de los valores de referencia convenidos en el Programa de Acción de la CIPD. La selección de un indicador de la violencia sexual, que comprende buena parte de la violencia basada en el sexo, responde al reconocimiento de que dicha violencia, o la amenaza de dicha violencia, tiene un efecto directo en la salud reproductiva de la mujer. A nivel de país, se procurará establecer un indicador de la violencia sexual basado en testimonios y

pruebas, y reunir los datos pertinentes, pero, debido a su falta de comparabilidad, no se dará cuenta de los resultados a nivel de organización. Se formulará una definición operacional de un mecanismo para seguir de cerca dichos casos de violencia y mantenerse así al tanto de la cuestión y comunicar los progresos realizados.

25. El segundo objetivo del marco plurianual de financiación representa otra esfera básica de la actividad del Fondo. El Programa de Acción de la CIPD reconoce explícitamente las relaciones recíprocas entre la población y diversos aspectos del desarrollo. A fin de lograr el equilibrio entre la dinámica de población y el desarrollo social y económico, se insta a los países a crear una mayor conciencia pública de la relación entre la población, la pobreza, la equidad e igualdad de género, la salud, la educación, la seguridad alimentaria y el medio ambiente, y a abordar estas cuestiones de manera integrada. La esperanza de vida al nacer es un indicador básico que guarda estrecha relación con las condiciones de salud de la población y refleja muchas influencias sociales, económicas y ambientales. Además, está estrechamente relacionada con otras variables demográficas, en particular, la tasa de crecimiento de la población. Ésta y la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita son indicadores fácilmente accesibles que ayudan a captar el equilibrio entre la población y el desarrollo.

26. El tercer objetivo del marco plurianual de financiación refleja el firme compromiso del Fondo con la causa de promover la igualdad de género y la potenciación de la mujer, meta perseguida conjuntamente con otros organismos de las Naciones Unidas tales como el UNICEF, el PNUD, el FIDA y el UNIFEM. El FNUAP reconoce que éstos son no sólo fines en sí mismos sino requisitos imprescindibles para lograr la salud reproductiva y el desarrollo sostenible. Por esta razón el Fondo propone un objetivo concreto para lograr la igualdad de género y la potenciación de la mujer al tiempo que se procura velar por la incorporación de la dimensión del género en los indicadores y productos correspondientes a los otros dos objetivos¹⁴. El acceso igual a la educación y a la alfabetización, así como la participación activa de la mujer en la adopción de decisiones políticas, constituyen indicadores clave de la igualdad de género y de la potenciación de la mujer. El Fondo lleva a cabo su labor sobre todo mediante actividades de promoción para asegurar que hombres y mujeres tengan igual acceso a los servicios sociales, incluidos los educativos. Mediante la reducción de la disparidad entre los sexos en las tasas de matrícula en los ciclos primario y secundario, un mayor hincapié en la necesidad de prestar especial atención a las niñas y el aumento de la tasa de alfabetización de las mujeres adultas se logrará hacer frente al problema de la desigualdad durante todo el ciclo vital. Estos indicadores y sus umbrales han sido reconocidos en las medidas clave de la CIPD+5. La proporción de mujeres parlamentarias constituye un indicador de la potenciación política de la mujer en el plano nacional. También se seguirá de cerca la participación de la mujer en los procesos de adopción de decisiones políticas en los planos subnacionales aunque no se dé cuenta de ello en el marco plurianual de financiación.

¹⁴ Como, por ejemplo, en el indicador g) del objetivo 1) en el cuadro 1 *supra*; el indicador a) del objetivo 2) en el cuadro 1 *supra*; y el producto iii) del objetivo 1) en el cuadro 2, *infra*.

2. Productos e indicadores

27. La selección de los productos y sus indicadores para el marco plurianual de financiación se basó en los marcos lógicos de los programas de países y en amplias consultas dentro de la organización. El FNUAP ha introducido el marco lógico basado en los resultados como herramienta para la planificación de programas, la supervisión del desempeño y la presentación de informes en los programas de países y entre países. Cada marco lógico indica una serie de productos, con sus indicadores correspondientes, que constituyen la aportación del Fondo a la consecución de resultados mejores. Como se dijo antes, la lista de productos presentados en el marco de resultados del marco plurianual de financiación, que no es exhaustiva, contiene los productos estratégicos citados con mayor frecuencia. Los productos indican los resultados en las principales esferas de actividad del Fondo respecto de las cuales cabe considerar responsable al Fondo. Los productos se han organizado por objetivo, si bien algunos productos pueden contribuir a la consecución de más de un objetivo, en tanto que a veces hacen falta varios productos para alcanzar un objetivo concreto.

28. Al seleccionar los indicadores de productos se tuvo especialmente en cuenta la accesibilidad. Es decir, que los datos fueran o pudieran ser accesibles a nivel de país y pudieran reunirse anualmente sin recargar indebidamente las instituciones nacionales homólogas ni las oficinas del FNUAP en los distintos países. Sin duda, a medida que los nuevos programas por países vayan estableciendo sistemas mejorados de reunión y supervisión de datos, habrá una mejora incremental en dichos datos, así como en la fijación de las bases de referencia.

29. En el cuadro 2 *infra*, se indican los productos y los indicadores a nivel de producto, para los tres objetivos. Cabe señalar que los indicadores son selectivos y no representan todos los indicadores que se utilizarán a nivel de país para medir el progreso hacia la consecución de los productos de los programas de los respectivos países.

Cuadro 2

Productos e indicadores del FNUAP

Objetivos	Productos	Indicadores de los productos ^a
Lograr:		
1) Que todas las parejas y personas gocen de buena salud reproductiva, incluidas la planificación de la familia y la salud sexual, durante toda su vida	i) Mayor disponibilidad de servicios amplios de salud reproductiva	a) Aumento del porcentaje de puestos de prestación de servicios que ofrezcan por lo menos tres de los siguientes servicios de salud reproductiva: – Métodos modernos de planificación de la familia – Atención de la salud materna y partos asistidos – Prevención y gestión de las infecciones del aparato reproductivo, incluidas las enfermedades de transmisión sexual y prevención del VIH/SIDA

<i>Objetivos</i>	<i>Productos</i>	<i>Indicadores de los productos^a</i>
		– Gestión de las consecuencias y complicaciones de los abortos peligrosos – Información, educación y asesoramiento sobre la sexualidad humana y la salud reproductiva, incluida la planificación de la familia
		b) Aumento del porcentaje de los puestos de prestación de servicios que ofrezcan información, educación, asesoramiento y acceso a servicios para adolescentes ^b
	ii) Mejor calidad de los servicios de salud reproductiva	a) Aumento del porcentaje de puestos de prestación de servicios que ofrezcan por lo menos tres métodos modernos de anticoncepción b) Aumento del porcentaje de puestos de prestación de servicios que proporcionen servicios de salud reproductiva de calidad, de conformidad con los protocolos establecidos ^c
	iii) Entorno más propicio para combatir las prácticas que son perjudiciales para la salud de la mujer	a) Política nacional en marcha para hacer frente a las prácticas perjudiciales
2) Que haya equilibrio entre la dinámica de la población y el desarrollo social y económico	i) Plan nacional de desarrollo y planes sectoriales de conformidad con el Programa de Acción de la CIPD ii) Mayor disponibilidad de datos demográficos desglosados por sexo	a) Mecanismos intersectoriales para examinar los planes de desarrollo y sectoriales b) Aumento del número de programas de capacitación sobre cuestiones de género para funcionarios gubernamentales a) Base de datos nacional con datos demográficos desglosados por sexo, con actualizaciones previstas a intervalos regulares
3) Que haya igualdad de género y se consiga la potenciación de la mujer	i) Mayor información sobre cuestiones de género	a) Planes de estudio de salud reproductiva con una perspectiva de género para las escuelas primarias y secundarias b) Aumento del número de materiales de información sobre cuestiones de género dirigidos específicamente a los hombres

^a Para los fines de la presentación de informes con arreglo al marco plurianual de financiación, se dará a conocer el número de países en los cuales se ha producido un movimiento positivo en las variables.

^b Adolescentes de 15 a 19 años de edad.

^c Los protocolos incluyen las normas mínimas elaboradas en colaboración con la OMS.

30. *Salud reproductiva.* En esta esfera la labor del FNUAP se caracteriza por tres productos: mayor disponibilidad de servicios amplios de salud reproductiva; mejor calidad de los servicios de salud reproductiva, y un entorno más propicio para hacer frente a las prácticas perjudiciales para la salud de la mujer.

31. El primer producto correspondiente al primer objetivo del cuadro 2 *supra* refleja la dedicación del Fondo a la causa de lograr, de conformidad con el Programa de Acción de la CIPD, que las mujeres y hombres de toda edad tengan acceso a servicios de información básica sobre la salud reproductiva, asesoramiento y otros servicios completos, incluida la planificación de la familia. El primer indicador de este producto refleja la insistencia del Fondo en la atención de la salud preventiva y primaria, y registra el porcentaje de los puestos de prestación de servicios (puestos sanitarios comunitarios) que ofrecen por lo menos tres servicios de salud reproductiva. La lista de servicios que figura en el cuadro 2 responde a la recomendación de la CIPD+5 de que todos los gobiernos se esfuercen por asegurar que todos los servicios de atención primaria de la salud y de planificación de la familia ofrezcan la gama completa de estos servicios para el año 2015. Dichos servicios deberían contribuir a mejorar la salud reproductiva protegiendo a las mujeres de los embarazos no deseados, las infecciones y complicaciones del parto, y ofreciendo guía y comprensión al atender a las sobrevivientes de los abortos peligrosos. El segundo indicador refleja la prioridad atribuida en el Programa de Acción de la CIPD a las medidas clave de la CIPD+5 consistentes en proporcionar servicios apropiados, específicos, fáciles de utilizar y accesibles para hacer frente a las necesidades especiales de la salud reproductiva y sexual de los adolescentes, incluidas las estrategias de educación, información, asesoramiento y promoción de la salud reproductiva. El Fondo también seguirá prestando apoyo a los servicios de información, educación y comunicación basados en la comunidad y las iniciativas para promover el cambio de las costumbres. Se supervisarán a nivel de país, en vista de las dificultades para agregar y comunicar estos datos a nivel mundial.

32. El segundo producto correspondiente al primer objetivo del cuadro 2 se relaciona con el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud reproductiva y refleja la insistencia del Programa de Acción de la CIPD en el derecho fundamental de todas las parejas y personas de tomar las decisiones relacionadas con la salud reproductiva de manera libre y responsable, bajo la protección de las normas más altas de atención, y contando con suficiente información y asesoramiento y la gama más amplia posible de métodos seguros, eficaces, económicos y accesibles de planificación de la familia y de anticoncepción. El primer indicador de este producto pone de relieve la dimensión de la elección libre y con conocimiento de causa, que constituye un aspecto importante de la calidad, en tanto que el segundo indicador se centra en las normas de atención éticas, profesionales y técnicas. Se facilitarán protocolos específicos para que los encargados de la atención de la salud puedan responder con sensibilidad ante cuestiones delicadas como la violencia sexual, la atención posterior al aborto, la sexualidad de los adolescentes, las infecciones del aparato reproductivo y el VIH/SIDA. Bajo la dirección de la OMS, los organismos y asociados de las Naciones Unidas colaboran para lograr un consenso sobre el conjunto básico de normas universales para una atención de la salud reproductiva fácilmente accesible al usuario y de indicadores que permitan comprobar la aplicación de normas a nivel de la formulación de políticas, del sector de la salud y de la comunidad. El resultado de esta colaboración habrá de reflejarse en el perfeccionamiento de indicadores del producto correspondiente a la calidad. La labor de información, educación y

comunicación, así como la promoción, serán de importancia crítica para aumentar la demanda de servicios de calidad por parte de los particulares y las comunidades.

33. El tercer producto correspondiente al primer objetivo del cuadro 2 refleja la labor realizada por el Fondo para crear una mayor conciencia de las prácticas que son perjudiciales para la salud reproductiva y el bienestar de la mujer. La naturaleza exacta de estas prácticas puede variar de un país a otro y pueden incluir la violencia sexual, cuestiones relacionadas con las niñas y con la falta de educación y de oportunidades en la vida, una nutrición deficiente, el matrimonio a edad muy temprana, la mutilación genital femenina, tabúes dietéticos, y determinadas prácticas de parto, posteriores al parto y sexuales. Merced a sus actividades de promoción, el FNUAP colabora con los gobiernos y la sociedad civil para formular políticas encaminadas a combatir esas prácticas.

34. *Población y desarrollo.* En la esfera de la población y el desarrollo, el FNUAP ha reconocido dos productos principales: el plan nacional de desarrollo y los planes sectoriales con arreglo al Programa de Acción de la CIPD; y una mayor disponibilidad de datos demográficos desglosados por sexo, incluida la salud reproductiva.

35. En su calidad de uno de los principales promotores del Programa de Acción de la CIPD, el FNUAP colabora estrechamente con los gobiernos para fortalecer la conciencia del papel crítico de los factores demográficos en el desarrollo y para aumentar la capacidad de supervisar y analizar las tendencias de la población en el contexto más amplio del desarrollo. El primer producto correspondiente al segundo objetivo del cuadro 2 refleja el apoyo que presta el Fondo a la integración de las preocupaciones demográficas en los planes nacionales de desarrollo y sectoriales, de conformidad con el Programa de Acción de la CIPD, haciendo especial hincapié en el enfoque multisectorial del desarrollo y planificación de políticas y en la incorporación de la perspectiva de género. El primer indicador de este producto se refiere a la existencia de un mecanismo para la coordinación intersectorial entre las instituciones gubernamentales, lo cual debería reflejarse asimismo a nivel de las autoridades locales en el contexto de la descentralización. El segundo indicador correspondiente a la capacitación en cuestiones de género refleja la asistencia prestada por el Fondo a fin de incorporar la perspectiva de género a diversos niveles del gobierno.

36. El segundo producto correspondiente al segundo objetivo del cuadro 2 se refiere a la falta de datos precisos, oportunos, pertinentes y desglosados por sexo sobre la población, incluida la salud reproductiva, que constituye en todos los países una cuestión prioritaria. El marco plurianual de financiación basado en los resultados introduce un sentido nuevo de urgencia en cuanto a la necesidad de invertir en el desarrollo de sistemas de información a nivel de país. El indicador del segundo producto se relaciona con la asistencia que presta el FNUAP a los países en la formulación y actualización periódica de las bases de datos nacionales que son necesarias para poder llevar a cabo de modo racional la formulación de políticas, la planificación de los programas y las actividades de supervisión y evaluación.

37. *Igualdad de género y potenciación de la mujer.* A fin de contribuir a la consecución del objetivo de la igualdad de género y potenciación de la mujer, la labor del Fondo se centrará en aumentar la información e intensificar la promoción de las cuestiones de género en todo el mundo y en determinados países, con el fin de aumentar la conciencia del público y crear un entorno propicio para la potenciación de la mujer y la igualdad entre los sexos en todos los niveles de la sociedad. Estos esfuerzos consistirán en iniciativas basadas en instituciones y en la comunidad, y se

prestará en ellas especial atención a los grupos que tienen un acceso mínimo a esta información, incluidas las mujeres pobres, los adolescentes y los hombres. En relación con el tercer objetivo del cuadro 2, el indicador de resultados correspondiente a los planes de estudios de los ciclos primario y secundario sobre la salud reproductiva que incorporan una perspectiva de género refleja las actividades de promoción del Fondo encaminadas a incorporar las cuestiones de género en la educación. El indicador del producto sobre información dirigida a los hombres refleja la atención especial que está prestando el Fondo a la participación de los hombres en la promoción de la salud reproductiva.

3. Estrategias

38. Además de centrarse en la determinación de los objetivos, productos e indicadores correspondientes al marco de financiación multianual, el FNUAP se ha dedicado a precisar sus principales estrategias de programación, definidas como las formas en que el Fondo asigna sus recursos para obtener resultados. Con arreglo al método de gestión administrativa basada en los resultados, no sólo es importante para la organización definir los resultados, sino también determinar cómo se propone alcanzarlos. Las estrategias deberían permitir que el Fondo genere productos y que estos contribuyan a la consecución de los objetivos a largo plazo, lo que puede verificarse mediante la evolución de los indicadores de resultados. La puesta en práctica del marco de financiación multianual ofrecerá al FNUAP la posibilidad de examinar, perfeccionar y ajustar sistemáticamente sus estrategias para obtener los resultados planificados. Las estrategias escogidas tienen en cuenta las prioridades y los atributos generales del Fondo y a la vez dan margen a los países para que respondan adecuadamente en contextos de programación totalmente diferentes y seleccionen sus propios enfoques. Más importante aún, el cuidado en la determinación y el ajuste periódicos y sistemáticos de las principales estrategias permitirán al Fondo asignar sus recursos con un criterio estratégico y autocrítico. Es evidente que modificar estrategias o adoptar estrategias nuevas en función de la experiencia, la evaluación de las prioridades y las nuevas oportunidades programáticas constituye una parte imprescindible del proceso de aprendizaje que permitirá aplicar con eficacia el marco de financiación multianual. La constante disposición a adoptar un enfoque de este tipo facilitaría la utilización eficaz y efectiva de los recursos del Fondo con miras a obtener resultados.

39. El FNUAP ha individualizado para el primer ciclo del marco de financiación multianual (2000–2003) cuatro estrategias de programación interactivas e interdependientes que deberían contribuir a la consecución de los resultados, a saber: promoción, fortalecimiento de la capacidad nacional, creación y utilización de una base de conocimientos, y promoción, intensificación y coordinación de los vínculos de asociación. Estas estrategias, que se esbozan más adelante, no se presentan en ningún orden de prelación particular, puesto que su importancia y aplicación variarán según las necesidades y prioridades de cada región o país. En África, por ejemplo, lo primordial es crear capacidad. En América Latina y el Caribe lo más importante es fortalecer los vínculos de asociación en el contexto de la reforma del sector de la salud. Las estrategias programáticas no se excluyen entre sí y con frecuencia se emplearán varias de ellas simultáneamente para alcanzar un resultado determinado. Por ejemplo, para crear un clima que favorezca la eliminación de prácticas nocivas para la salud de la mujer (el tercer producto enumerado bajo el primer objetivo en el cuadro 2), el FNUAP apoyará las actividades de promoción de las organizaciones de

la sociedad civil y reforzará la capacidad de los gobiernos para elaborar y aplicar políticas y programas que traten de solucionar esa cuestión. De forma análoga, las estrategias encaminadas a aumentar la disponibilidad de datos demográficos desglosados por sexo —uno de los productos previstos— harían hincapié en el fortalecimiento de la capacidad nacional y la creación y utilización de una base de conocimientos, que se complementarían con una mayor colaboración y una asociación más estrecha entre los donantes y los organismos responsables de recopilar y analizar datos.

Promoción

40. La promoción forma parte del mandato del Fondo y ha sido una estrategia institucional fundamental desde su creación, época en que su labor consistió en dar a conocer a los gobiernos las preocupaciones de índole demográfica y crear una mayor conciencia pública de la interrelación entre el desarrollo y las cuestiones de población. Como parte de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, el FNUAP ha asumido un liderazgo más marcado y ha incorporado a sus actividades de promoción cuestiones más amplias, relacionadas con el género y la salud reproductiva. La promoción es esencial para alcanzar los tres objetivos delineados en el marco de financiación multianual. En particular, servirá de estrategia indispensable para hacer efectiva la igualdad entre los géneros y dar a la mujer un control mayor sobre su existencia.

41. El FNUAP realiza sus actividades de promoción en los planos nacional, regional y mundial a fin de alcanzar resultados en todas las esferas en que se ha fijado objetivos. En el ámbito nacional, el Fondo auspicia actividades encaminadas a crear un clima que conduzca al aumento de la demanda, la disponibilidad y el uso de servicios de calidad y la conquista del derecho a la salud reproductiva, y a consolidar la adhesión al principio de igualdad entre los géneros y de incorporación en el desarrollo de las cuestiones de población. La labor de promoción del Fondo propende en particular a reducir las diferencias que separan al hombre y la mujer en materia de educación, promover los derechos de procreación, proteger a la niña y a otros grupos vulnerables, fomentar la participación comunitaria y aumentar la participación del hombre en las cuestiones de salud reproductiva y sexual.

42. En los planos regional y mundial y en el contexto más amplio del desarrollo, el Fondo aboga por los derechos humanos y las cuestiones relacionadas con la salud reproductiva y la población, tales como la igualdad entre los géneros, la eliminación de prácticas nocivas para la salud, la prevención de la violencia por razones de género, la participación política de la mujer, la alfabetización de la mujer y la niña y la ampliación de su educación, la prestación de servicios sociales básicos y la erradicación de la pobreza. Esta labor deriva de la iniciativa demostrada por el Fondo en la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y en la adopción de las medidas clave aprobadas en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y de su acción en pro del cumplimiento de los acuerdos convenidos en otras conferencias mundiales de las Naciones Unidas.

Fortalecimiento de la capacidad nacional

43. El FNUAP se seguirá consagrandose a fomentar la capacidad de sus colaboradores nacionales para alcanzar resultados. Se han determinado cuidadosamente las

acciones concretas que permitirán aumentar la capacidad de absorción y la utilización de recursos financieros en los países en que se ejecutan programas. La determinación de las necesidades en materia de creación de la capacidad nacional se ha incorporado a la evaluación de la población del país, que es la principal actividad programática del Fondo y se realiza con la colaboración de sus homólogos nacionales y los copartícipes en el desarrollo con objeto de individualizar los insumos básicos requeridos para la creación de capacidad nacional y la ejecución de programas sostenibles. La creación de capacidad es un aspecto fundamental de los programas del FNUAP y abarca desde la asistencia en la formulación de políticas por las instituciones gubernamentales de más alto nivel hasta la capacitación de personal de salud para la prestación de servicios de atención primaria de la salud. Es una estrategia decisiva para alcanzar los resultados bosquejados en el marco de resultados, tanto en lo relativo a objetivos como a productos. En el contexto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el sistema de evaluación común para los países permitirá que los colaboradores de las Naciones Unidas determinen conjuntamente las necesidades en materia de creación de capacidad.

44. El proceso del marco de financiación multianual y el método de gestión administrativa basada en los resultados ponen de manifiesto determinadas necesidades de los copartícipes gubernamentales y no gubernamentales en materia de creación de capacidad que deben ser atendidas de forma prioritaria. Entre ellas figuran enriquecer los conocimientos sobre salud reproductiva y sobre cuestiones de género y de población; desarrollar las aptitudes para concebir, supervisar y evaluar programas y presentar los informes correspondientes; perfeccionar la recopilación, el análisis y la difusión de datos; y mejorar la gestión y coordinación de los programas.

Creación y utilización de una base de conocimientos

45. La creación y utilización de una base adecuada de conocimientos es una estrategia importante para la programación basada en resultados, que depende de un proceso iterativo de aprendizaje a partir del cambio. En los estudios de factibilidad se subrayaron las restricciones que existen en la actualidad en el plano nacional para acceder a la información, obtenerla y utilizarla y la necesidad de que la recopilación, el análisis y la difusión de la información fueran eficaces a fin de mejorar los conocimientos. Para subsanar estos problemas y con la colaboración de otros organismos de las Naciones Unidas y donantes, el FNUAP dará prioridad a invertir en sistemas nacionales de recopilación y análisis de datos útiles para planificar, supervisar y evaluar programas y presentar los informes correspondientes. Consagrará atención especial a las cuestiones de género. Gracias a estos esfuerzos, el FNUAP y sus copartícipes nacionales podrán determinar cuánto se ha avanzado hacia la consecución de los objetivos esbozados en el marco de financiación multianual.

46. Los conocimientos y la información no se limitan a los datos estadísticos. Las nuevas cuestiones y enfoques enunciados en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional exigen que el FNUAP y sus colaboradores actualicen sus conocimientos generales y especializados conforme surjan otras esferas de interés. Es indispensable para determinar lo que funciona bien y lo que no funciona que los países en que se ejecutan programas, los organismos de desarrollo y los expertos intercambien ideas y experiencias, con el propósito de mejorar la programación y alcanzar resultados. Se prevé que los programas multinacionales del FNUAP harán una contribución importante al individualizar y difundir las prácticas más adecuadas, apoyar el desarrollo de nuevas metodologías de investigación y proporcionar datos sobre

cuestiones demográficas y de salud reproductiva. El Fondo seguirá apoyando la investigación, estudios, conferencias, cursillos y actividades de cooperación Sur-Sur, entre ellas la denominada “Copartícipes en la población y el desarrollo: iniciativa Sur-Sur”, con el propósito de generar, desarrollar y actualizar los conocimientos y las bases de datos. Se procurará individualizar medios efectivos y de fácil consulta para diseminar información, la experiencia adquirida y las prácticas más adecuadas, a fin de ponerlas al alcance de las instituciones y las personas interesadas. Se buscarán y mejorarán formas alternativas de transmitir conocimientos, como la enseñanza a distancia. Un medio con buenas perspectivas es PROGRESS, base de datos dinámica en línea, que recoge la experiencia adquirida y las prácticas más adecuadas en materia de programas del FNUAP, y un “supermercado” en la Internet, que da acceso al personal del FNUAP a los sitios de la Web que guardan mayor relación con su labor.

Fomento, intensificación y coordinación de los vínculos de asociación

47. El hecho de que se haya optado por un criterio basado en los resultados reafirma claramente la importancia de los estrechos vínculos de carácter multisectorial e interdisciplinario que se describen en el Programa de Acción y en las medidas clave aprobadas en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. El marco de financiación multianual se aplicará en un contexto en que la política de salud y la programación están cambiando y ello favorecerá la ampliación de los vínculos de asociación y la modificación de su carácter. Por ejemplo, la reforma del sector de la salud implica la descentralización de las asociaciones con copartícipes nacionales y una mayor colaboración para integrar servicios. Los enfoques multisectoriales exigen que, bajo la conducción del Gobierno, los copartícipes estrechen sus vínculos e intensifiquen las consultas y que la forma de rendir cuentas se modifique cualitativamente. Tanto en el caso de los enfoques multisectoriales como en el de la reforma del sector de la salud al FNUAP puede prestar un apoyo importante a los países para que den mayor cabida a la salud reproductiva y a las cuestiones relacionadas con la mujer, en los programas y políticas de salud.

48. La consecución de los objetivos del marco de financiación multianual en el ámbito nacional supone una colaboración estrecha entre el gobierno y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Como organismo principal encargado de promover el Programa de Acción de la Conferencia Internacional, la labor del FNUAP puede ser decisiva a la hora de fomentar y coordinar esas asociaciones y de ampliar los medios de acción de los sectores que generalmente no tienen voz cuando se adoptan decisiones sobre salud reproductiva. El Fondo procurará en particular eliminar las restricciones a la formación de asociaciones eficaces que se determinaron durante el proceso de examen previo a la celebración del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, entre ellas la falta de un entorno propicio, la coordinación y comunicación insuficientes, las prioridades divergentes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, la participación inadecuada de la sociedad civil y la falta de recursos financieros.

49. Los organismos de las Naciones Unidas también están efectuando la transición hacia una gestión administrativa basada en los resultados y ello es propicio para aprovechar la experiencia adquirida en la sede y en los países y compartir las enseñanzas entre todos. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo lleva adelante varias iniciativas, en particular el sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, iniciativas que

contribuyen considerablemente a estrechar los vínculos de asociación entre los organismos de las Naciones Unidas y a fomentar la coherencia y el acuerdo en materia de indicadores y resultados. El FNUAP seguirá participando activamente en esa labor y procurará colaborar más estrechamente con los bancos regionales de desarrollo y el Banco Mundial en el contexto del Marco Integral de Desarrollo en el plano nacional y fomentar la incorporación de las cuestiones de género y de salud reproductiva en la capacitación sobre la reforma del sector de la salud en el plano mundial. Deben coordinarse rigurosamente estos distintos procesos para velar por que se alcance mayor coherencia y sinergia cuando se apoya a los países en que se ejecutan programas para que alcancen los objetivos fijados.

C. Marco de recursos integrado

50. En el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se estimó que en el año 2000 se necesitarían 17.000 millones de dólares para la ejecución de programas de cuatro tipos, a saber: planificación de la familia; otros servicios de salud reproductiva; prevención de las enfermedades transmitidas sexualmente y el VIH/SIDA; e investigaciones básicas y análisis de datos y de políticas de población y desarrollo. Se reconoció que se requerirían más recursos para apoyar otros aspectos del Programa de Acción, incluso el fortalecimiento del sistema de atención primaria de la salud, la lucha contra las enfermedades transmitidas sexualmente y el VIH/SIDA, la educación básica para todos y la habilitación de la mujer, y además para acelerar los programas de desarrollo. Entre los beneficios que reportarían esas inversiones figurarían los ahorros en el suministro de servicios sociales en el futuro; modalidades sostenibles de producción, consumo y crecimiento económico; equidad y respeto de los derechos de las personas; y mejora general de la calidad de la vida, todo eso en el marco del desarrollo sostenible.

51. En el Programa de Acción de la Conferencia Internacional se calcula que hasta dos terceras partes de esos 17.000 millones de dólares serían sufragadas por los propios países y la otra tercera parte, 5.700 millones de dólares para el año 2000, procedería de fuentes externas. Durante los tres años últimos, la asistencia internacional para actividades de población y salud reproductiva ha permanecido constante en aproximadamente 2.000 millones de dólares anuales. La falta de recursos plantea el peligro de que se pierda lo ganado durante el decenio anterior. Si bien los conocimientos sustantivos y las estrategias operacionales requeridas para la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional están bien establecidos y en los países en desarrollo hay una firme voluntad política para tratar de alcanzar los objetivos de la Conferencia Internacional, se carece desafortunadamente de la asistencia financiera internacional necesaria. Es preciso corregir esa tendencia para poder lograr los objetivos aprobados en la Conferencia Internacional y alcanzar las metas convenidas en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General celebrado cinco años después de la Conferencia Internacional.

52. El ingreso total del FNUAP, incluidos los recursos ordinarios y los recursos de otro tipo, llegó en 1995 a un máximo de 328 millones de dólares, gracias a lo cual el Fondo pudo ampliar su programa en respuesta al nuevo marco surgido de la Conferencia Internacional. Las contribuciones para los recursos ordinarios del Fondo disminuyeron ligeramente en 1996 y en 1997, y luego se redujeron rápidamente. No obstante, hubo al mismo tiempo un aumento de los recursos de otro tipo, de modo que en 1998 el ingreso total del FNUAP fue de 311 millones de dólares. La

disminución de los recursos ordinarios en 1999 ha sido especialmente fuerte y, pese a un aumento de los recursos de otro tipo, el ingreso total para el año fue de 285 millones de dólares.

53. No obstante, cabe señalar que la disminución de los recursos ordinarios del Fondo durante los últimos tres años ha sido una excepción en la historia de crecimiento de los ingresos del FNUAP. Se hizo un análisis de segmentos cuatrienales durante el período 1984–1999 para fines de comparación con el marco de financiación multianual 2000–2003. El ingreso aumentó en un 38,5% entre los períodos cuatrienales 1984–1987 y 1988–1991; en un 29,5% entre 1988 y 1991 y 1992 y 1995; y en sólo un 8,6% en el período 1996–1999, debido a las reducciones de los últimos tres años. Es imprescindible restablecer la tendencia histórica positiva de los recursos ordinarios del Fondo durante el período del marco de financiación multianual 2000–2003.

54. En el marco de las medidas clave aprobadas cinco años después de la celebración de la Conferencia Internacional se reconoció que desde la celebración de la Conferencia Internacional se habían logrado resultados alentadores, pero también se señaló que en algunos países se había retrocedido o se había progresado poco en determinadas esferas, entre ellas la igualdad entre los géneros y la habilitación de la mujer; el VIH/SIDA; la mortalidad de adultos y niños; el acceso a la información y los servicios en materia de salud reproductiva; y los riesgos para la salud reproductiva y la salud sexual de los adolescentes y otros grupos vulnerables. El FNUAP está empeñado en ocuparse de esos problemas, pero su capacidad de hacerlo dependerá de la disponibilidad de recursos.

55. El marco de financiación multianual se basa en el supuesto de que el FNUAP estará en mejores condiciones de atraer una corriente de financiación predecible y estable si logra primero determinar claramente los resultados esperados y las estrategias, y luego demostrar los resultados obtenidos. El nivel y la calidad de los resultados dependen en gran parte de la disponibilidad de recursos predecibles. No obstante, habida cuenta de la complejidad de la interdependencia de los resultados y la atribución, y la realidad del funcionamiento del FNUAP sobre el terreno, no es viable establecer vínculos estadísticos directos entre los recursos y los resultados correspondientes. De conformidad con la decisión 98/24, se ha tratado de lograr que el marco de financiación multianual no introduzca condiciones, desviaciones en las prioridades ni cambios en el actual sistema de asignación de recursos. Reconociendo la relación existente entre los resultados y los recursos, el Fondo propone dos situaciones hipotéticas que demuestran la forma en que distintos niveles de recursos han de afectar los resultados que trata de lograr.

56. En el cuadro 3 figura un marco de recursos para dos niveles de financiación. En la primera hipótesis se estima que la necesidad total de recursos ha de ser 1.434 millones de dólares para el período 2000–2003, y en la segunda se estiman en 1.600 millones de dólares las necesidades para el mismo período. En ambos casos se ha tratado de presentar un marco de recursos integrado. De acuerdo con las instrucciones sobre la armonización de la presentación de los presupuestos (véase DP/1997/2), se presenta el uso de los recursos para los programas y para el presupuesto de apoyo. El cuadro presenta también un marco único de las necesidades tanto para los recursos ordinarios como para los recursos de otro tipo en el período del marco de financiación multianual.

Cuadro 3
Necesidades de recursos para dos hipótesis en el período 2000–2003

(En millones de dólares)

Hipótesis	Recursos ordinarios							Recursos de otro tipo	
	Programas ^a				Otras necesidades			Programas y otras necesidades	Total de los recursos
	Por países	Multinacionales	Asesoramiento técnico	Subtotal	Presupuesto neto de apoyo	Necesidades diversas ^b	Subtotal		
Uno	723	142	95	960	262	72	334	1 294	1 434
Dos	855	142	95	1 092	272	96	368	1 460	1 600

^a Incluye programas por países, multinacionales y de asesoramiento técnico.

^b Incluye servicios administrativos y operacionales y adiciones a la reserva operacional.

Hipótesis uno

57. En la primera hipótesis, el FNUAP propone necesidades de recursos ordinarios correspondientes al marco de financiación multianual 2000–2003 por un valor de 1.294 millones de dólares mediante la actualización, basada en las estimaciones de ingresos y gastos más recientes, de las cifras del plan de trabajo para el período 2000–2003 aprobado por la Junta Ejecutiva en el período de sesiones anual de 1999 mediante la decisión 99/13. El cálculo de 1.294 millones de dólares para esa hipótesis constituye un aumento del 15% en relación con los ingresos para el período 1996–1999. De esa suma, 723 millones de dólares se dedicarían a los programas por países, incluidos los gastos para actividades en países para los cuales no se han formulado programas. No obstante, esa suma ni siquiera llega al nivel del saldo actual de las obligaciones correspondientes a los programas por países aprobados. Además, el nivel de los recursos correspondiente a esta hipótesis significaría que los recursos disponibles para nuevos programas por países serían menores que en ciclos anteriores, lo cual reduciría el nivel y el alcance de los resultados que podrían proyectarse y lograrse.

58. Con arreglo a esta primera hipótesis, el Fondo seguiría invirtiendo en esferas prioritarias, incluidas la mejora de la información y los servicios en la esfera de la salud reproductiva, la disminución de las necesidades no satisfechas de planificación de la familia, la reducción de las muertes maternas y las debidas a abortos practicados en condiciones de riesgo, la prevención de las enfermedades transmitidas sexualmente y el VIH/SIDA, la atención de las necesidades especiales de los adolescentes y otros grupos vulnerables, la reducción de las desigualdades entre los géneros y la habilitación de las mujeres y las niñas. El progreso hacia el logro de los objetivos y los productos indicados en el marco de financiación multianual sería una contribución a la solución de esos problemas. No obstante, la aplicación de esta hipótesis haría inevitable reducir considerablemente la asistencia del Fondo a los países. La marcada disminución de los recursos es especialmente perjudicial para los países que han iniciado el proceso de transición al nuevo marco de la Conferencia Internacional. En el examen hecho cinco años después de la celebración de la Conferencia se observó que las políticas gubernamentales estaban en evolución y los programas nacionales se estaban modificando para tener en cuenta la visión amplia del

Programa de Acción de la Conferencia Internacional. El déficit de los recursos ha afectado adversamente ese proceso, que sería perjudicado aún más de no obtenerse recursos adecuados. Es ejemplo de ello la situación en 1999, cuando sólo se dispuso de dos terceras partes de los recursos necesarios para satisfacer las obligaciones del Fondo respecto de los programas por países. El Fondo calcula que el déficit de 72 millones de dólares para 1999 haría aumentar en 1,4 millones el número de embarazos no deseados, en 570.000 el de abortos provocados y en más de 670.000 el de nacimientos no deseados. Si en el período 2000–2003 persiste una situación análoga, continuarán las interrupciones y los atrasos en la ejecución de los programas por países ya presentados y aprobados, lo que retrasará inevitablemente el logro de los resultados previstos. La continua congelación de los puestos de plantilla del FNUAP y la reducción de los recursos para formación del personal también afectarían adversamente la gestión de los programas y, en la misma medida, el logro de los resultados.

Hipótesis dos

59. La segunda hipótesis, que requiere 1.460 millones de dólares de recursos ordinarios, lo que constituye un aumento de aproximadamente el 29% en relación con los ingresos del período 1996–1999, permitiría la ejecución total de los programas por países aprobados y además el Fondo podría presentar a la Junta Ejecutiva nuevas propuestas de programas por países en previsión de un mayor nivel de apoyo que en la primera hipótesis. Cualquier recurso adicional en relación con esta hipótesis se orientaría hacia los programas por países para alcanzar resultados en el plano nacional. El FNUAP estaría en condiciones de consolidar los resultados obtenidos hasta el momento en el suministro de asistencia a los países para la transición al nuevo marco esbozado en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional. En el diagrama 1 figura la segunda hipótesis presentada en el cuadro 3.

Diagrama 1

Necesidades de recursos del FNUAP para 2000–2003 Hipótesis dos, cuadro 3

(Recursos ordinarios en millones de dólares)

60. Con el nivel de recursos previsto en la segunda hipótesis el Fondo podría también invertir más, de acuerdo con las prioridades de los países, en esferas que, según los resultados del examen hecho cinco años después de la celebración de la Conferencia Internacional, requieran atención especial. Sería necesario esforzarse más en ayudar a los países a satisfacer las necesidades urgentes de los adolescentes en cuanto a información, educación y acceso a los servicios de salud reproductiva, incluso asesoramiento. Los recursos adicionales permitirían obtener mayor número y variedad de anticonceptivos, que son imprescindibles para lograr los objetivos del Fondo, especialmente en los países menos desarrollados donde es mayor la necesidad no satisfecha de planificación de la familia. El Fondo invertiría además recursos adicionales en la prevención del VIH/SIDA. Esas actividades incluirían un mayor suministro de preservativos, lo que contribuiría a prevenir las enfermedades transmitidas sexualmente. Con arreglo a la segunda hipótesis, también sería posible empezar a ocuparse más adecuadamente de cuestiones que están surgiendo como el envejecimiento y la asistencia en situaciones de crisis. Las esferas en que se prestaría asistencia adicional estarían determinadas por la situación de los distintos países.

61. El mayor nivel de recursos permitiría ejecutar una mayor cantidad de programas de mejor calidad, lo que a su vez permitiría dedicar más recursos al fomento de la capacidad de los asociados nacionales en todas las esferas previstas en el marco de resultados. Además, una financiación predecible a un nivel adecuado aumentaría la sostenibilidad de los programas, que es fundamental para su eficacia. Los recursos adicionales permitirían además que el Fondo invirtiera más en el establecimiento en los países de sistemas de datos fiables y en la mejora de los indicadores a fin de observar mejor los resultados, lo que a su vez permitiría al Fondo adoptar decisiones mejor fundamentadas acerca de la asignación de los escasos recursos.

62. No obstante, ni siquiera la segunda hipótesis permitiría al FNUAP mantenerse al ritmo del rápido crecimiento de la demanda de servicios de salud reproductiva debido al mejoramiento de la información y las actividades de promoción y al aumento del número de parejas y mujeres en edad de reproducción. La formulación del marco de financiación multianual y el efecto positivo que tendría en los resultados y la gestión de los programas del Fondo le inspiran la confianza de poder utilizar con eficiencia y eficacia un nivel de recursos aún mayor que el propuesto en la segunda hipótesis. Una suma de 2.000 millones de dólares durante el período de cuatro años no sólo permitiría al Fondo responder más adecuadamente y alcanzar más rápidamente los resultados previstos en el marco de financiación multianual sino que, sobre todo, pondría al Fondo en condiciones de invertir más en suministros de salud reproductiva para impedir un déficit grave en los países en desarrollo debido a la reciente disminución del apoyo de los donantes. Los recursos adicionales ayudarían a fortalecer aún más la Iniciativa Mundial y el Abastecimiento de Suministros de Salud Reproductiva y acelerarían el proceso de establecimiento de una alianza oficiosa de gobiernos, donantes y organismos técnicos para resolver el problema de la seguridad en materia de suministros de salud reproductiva.

63. Bajo cualquier hipótesis, los recursos de los programas se seguirían distribuyendo con arreglo a las tres esferas básicas de programas del FNUAP, de conformidad con la decisión 95/15 de la Junta Ejecutiva. No obstante, en los informes sobre el marco de financiación multianual se tratará de diferenciar los recursos de conformidad con el marco de resultados propuestos. El Fondo proyecta revisar el actual sistema de codificación y el método de agregación para determinar mejor la utilización de los recursos con arreglo al nuevo marco de resultados. Mientras tanto, el

Fondo seguirá informando sobre los gastos de los programas basándose en las tres esferas prioritarias de programas del FNUAP. El Fondo seguirá también informando sobre los gastos de los programas basándose en la clasificación de los países de conformidad con la decisión 96/15.

III. La gestión orientada al logro de resultados

64. El Fondo está consagrado a fortalecer la gestión interna y de los programas, reforzar la capacidad de la organización para administrar sus recursos, llevar a cabo sus programas con eficacia y eficiencia y lograr resultados. El FNUAP adquirirá aún más identidad como organización basada en el terreno, centrada en las personas y orientada hacia los resultados si pone en práctica un método de gestión basado en los resultados. En particular, el método se centrará en orientar y coordinar los sistemas existentes hacia el logro de resultados y mejorar la gestión de los recursos humanos. Tales medidas contribuirán a potenciar una mentalidad de aprendizaje y rendición de cuentas que permitirá al FNUAP ser un asociado y un dirigente receptivo en la esfera de la población y la salud reproductiva.

Orientación y coordinación de los sistemas existentes hacia el logro de resultados

65. La aplicación del marco de financiación multianual y la introducción de la gestión basada en los resultados introducen una nueva orientación en la gestión, al centrarse en los resultados y no en la gestión de insumos y actividades. Si bien la planificación del cambio empezará inmediatamente, el proceso de cambio en sí será progresivo y se basará en los sistemas de gestión de programas existentes, los cuales reforzará perfeccionará y coordinará. Se hará más hincapié en analizar los resultados obtenidos y consolidar la responsabilidad y la capacidad del personal y las principales partes interesadas para lograr resultados. Para ello, habrá que hacer lo posible por introducir la rendición de cuentas respecto de los resultados en una serie de niveles, incluida la planificación de programas; la supervisión y la evaluación; la presentación de informes; y la integración de las experiencias adquiridas, entre otras cosas, mediante la gestión interna y la gestión de la información. Tales cambios se realizarán en el contexto del desarrollo de una política de gestión orgánica basada en los resultados y de un plan de aplicación.

66. Con el fin de apoyar dicho proceso de instituir un método basado en los resultados para la gestión de los programas en los planos nacional y multinacional, el Fondo está examinando la programación existente y las directrices y procedimientos de política con miras a integrar en ellos el concepto de la gestión basada en los resultados y facilitar su aplicación. La estrategia de capacitación del personal de todos los niveles se basará en los programas existentes de formación del personal, que se coordinarán como corresponda. Se reforzarán los equipos de apoyo técnico a los países con el fin de que puedan proporcionar el apoyo técnico y la orientación necesarios a las oficinas en los países y los homólogos nacionales. El Fondo se asegurará de que todos los sistemas están orientados a apoyar a los países a gestionar sus programas para el logro de resultados.

67. *Planificación de programas.* Algunos de los primeros cambios se producirán a nivel de la planificación de programas. Si bien el marco lógico es un mecanismo útil para la planificación estratégica, y la base de la supervisión de los programas y la presentación de informes, los estudios de viabilidad apuntaron a que hay

posibilidades de mejorar la formulación y la utilización de los marcos lógicos de los países y los subprogramas. Su formulación debería basarse en una evaluación amplia de la población de los países y coincidir con el diseño de los programas de los países. Los asociados nacionales participarán plenamente en desarrollar una visión común de lo que se pretende lograr con los programas y subprogramas mediante sus proyectos de componentes, incluida la determinación de resultados e indicadores, y la relación causa efecto entre la jerarquía de los resultados. El personal del FNUAP y las partes interesadas a nivel local también necesitarían tener una idea común del entorno de la programación, en cuanto a la asunción y la evaluación de los riesgos sobre los que se basa el programa.

68. Los módulos de capacitación mejorados, uniformes e interactivos sobre la formulación y la aplicación del marco lógico para el personal del FNUAP y los asociados nacionales se situarán en el contexto más amplio del método de gestión basado en los resultados. Esto incluye velar por que la reunión y el análisis de datos formen parte de las actividades de los proyectos de los componentes, de forma que se puedan establecer las correspondientes referencias y metas para los productos. En la formulación de los programas de los países también habría que incluir la inversión con otros asociados en una base de datos nacional desglosada por sexo para seguir la evolución hacia objetivos nacionales.

69. *Supervisión y evaluación.* En esas condiciones, el marco lógico puede ofrecer la base para la fase siguiente, la formulación de planes de supervisión y evaluación en que se asignan responsabilidades y plazos para la supervisión, la evaluación y la presentación de informes. Tales planes permitirán al personal y a los asociados del FNUAP evaluar los progresos al contrastar los resultados reales con los resultados previstos. La supervisión y la evaluación, incluidas las evaluaciones temáticas, las evaluaciones de la participación y otros datos sobre la evaluación, serán ocasiones para ver si las estrategias empleadas son adecuadas y eficaces; si los indicadores para medir el cambio son sólidos; cuál es la relación causa efecto de la jerarquía de los resultados; y qué cambios se han producido en el contexto de la programación. De esta forma se podrán hacer ajustes en las estrategias, los indicadores y, en algunos casos, en los resultados deseados, o al menos en los plazos necesarios para lograrlos. Al mismo tiempo, habrá que esforzarse en particular en modificar los riesgos asumidos y hacer frente a los que se presenten.

70. *Presentación de informes.* Los planes de supervisión y evaluación proporcionarán la base para informar sobre los resultados, tanto a las partes interesadas en los países como desde las oficinas en los países a la sede. Los informes que se presenten anualmente a la sede se revisarán para que se centren en la evolución hacia la obtención de resultados, y se incluirán los que se han logrado y los que no se han logrado, incluido, cuando corresponda, un análisis de las razones por las que no se han producido los cambios deseados. La información que se obtenga de las divisiones de la sede también ayudará a reforzar el proceso de incorporar las experiencias que se hayan obtenido en la planificación. Este mecanismo también proporcionará la mayoría de la información necesaria para elaborar el informe anual sobre los productos del marco de financiación multianual como parte del informe anual que presenta la Directora Ejecutiva a la Junta Ejecutiva (en la sección IV *infra* se exponen las modalidades de presentación de informes del marco de financiación multianual).

71. *Gestión interna.* En las esferas no relacionadas con los programas, los planes de trabajo anuales de las oficinas en los países y de todas las dependencias de la

sede también se adaptarán al logro de resultados, incluida la definición de productos e indicadores de gestión, que se examinarán y ajustarán periódicamente según las necesidades. Un examen anual de la gestión, en línea con la evaluación de la actuación profesional y el proceso de planificación, evaluará la labor realizada por el FNUAP para responder adecuadamente a las necesidades de los países y proporcionará insumos para el plan de trabajo del año siguiente. Los resultados y las experiencias adquiridas de esos exámenes, así como de los exámenes y auditorías de la aplicación de política, se utilizarán para mejorar aún más las prácticas de gestión.

72. *Gestión de la información.* La transición completa hacia una organización que sea responsable de los resultados obtenidos requiere el establecimiento, la promoción y la utilización de un método integrado para gestionar y distribuir la información. La elaboración y la utilización de una base de conocimientos dentro del FNUAP depende de un sistema de información de gestión en el que se garantice el envío oportuno de datos financieros y de los programas y el acceso a éstos. En el nuevo sistema de gestión de recursos que se está elaborando se integrará información sobre recursos financieros y de programación al que tendrán acceso todas las oficinas. De esta forma, se reducirán los retrasos para acceder a la información y se permitirá a las oficinas de los países y otras dependencias gestionar sus propios datos, incluidos los análisis de tendencias y la relación entre resultados y recursos. La información sobre las mejores prácticas y otros documentos institucionales se facilitará a todas las oficinas por medio de iniciativas de gestión de la información actuales.

Mejoramiento de la gestión de los recursos humanos

73. La buena aplicación de la gestión basada en los resultados exige que todo el personal a todos los niveles se comprometa a tener un rendimiento óptimo y a lograr resultados. En 1998, el FNUAP puso en marcha el ejercicio de planificación de la fuerza de trabajo con el fin de velar por una asignación, planificación y gestión más eficaces de los recursos humanos según la evolución de las necesidades de la organización. Los estudios de viabilidad destacaron la importancia de promover un ambiente de excelencia y mejorar la gestión de recursos humanos con el fin de aumentar la eficacia de la organización.

74. La determinación de los resultados de la organización en el marco de financiación multianual alentará a todo el personal del Fondo a trabajar en pro de objetivos comunes, y exigirá un método de equipo con el que se aprovechen al máximo los conocimientos, intereses y experiencias de todos los funcionarios para el logro de resultados. El Fondo instituirá un sistema de gestión de recursos humanos con el que se aliente a los administradores y al personal a adquirir conocimientos constantemente, integrar lo que ya han aprendido y compartir las ideas e innovaciones resultantes con los que pueden utilizar dicha información para lograr nuevas mejoras. El desarrollo ulterior y la utilización del marco lógico promoverán un proceso de pensamiento estratégico entre los administradores y el personal y estimulará el intercambio de ideas relativas al logro de resultados.

75. La capacidad del personal sobre el terreno para planificar, supervisar y evaluar es fundamental para una buena gestión de los programas. Se intensificará la capacitación en esas esferas para que el personal, sobre todo el de las oficinas en países prioritarios, esté bien preparado para planificar programas, supervisar indicadores, evaluar estrategias, adoptar decisiones oportunamente e informar sobre los

resultados obtenidos. Poco a poco se irá estableciendo un sistema basado en la competencia para la gestión de recursos humanos, en que se incluyan competencias básicas y de gestión, con el fin de mejorar la contratación, la evaluación y la asignación del personal. La nueva estrategia de capacitación que se establezca en el Fondo se basará en requisitos de competencia y necesidades de capacitación. Entretanto, el FNUAP seguirá proporcionando al personal oportunidades de formación y desarrollo a fin de promover el mejor desempeño profesional, reforzar la especialización y la competencia relacionada con el empleo y ayudar al personal a estar a la altura de los cambios en el lugar de trabajo, incluida la introducción de nuevas tecnologías de la información.

Plan de aplicación del marco de financiación multianual

76. Después de aprobar el marco de financiación multianual, el FNUAP introducirá una política de gestión normativa basada en los resultados y empezará a aplicarla. El Fondo ha puesto en marcha el proceso de elaboración de un plan amplio, en que participen todas las dependencias pertinentes de la organización, con ayuda de expertos externos, y trabaja en estrecha coordinación con otros ejercicios y actividades de revisión en marcha con el fin de seguir reforzando las operaciones del Fondo, en particular la planificación de las fuerzas de trabajo. El plan establecerá las medidas específicas y los plazos para la aplicación del fondo de financiación multianual, incluidas las actividades descritas anteriormente.

77. La formulación de nuevos programas de los países es una ocasión particular para introducir cambios en la planificación de los programas, la supervisión y los planes de evaluación y para establecer datos de referencia. Más de la mitad de todos los programas de los países empezarán un nuevo ciclo en los dos primeros años del marco de financiación multianual, el bienio 2000–2003. Para otros programas de los países, los exámenes de mitad de período y los exámenes anuales serán puntos de entrada estratégicos para introducir un método basado en los resultados en la supervisión, evaluación y presentación de informes de los programas. Es el momento oportuno para centrarse en los resultados logrados hasta la fecha y hacer los ajustes necesarios. El plan de aplicación también indicará el plazo para modificar las directrices de política y programas.

78. La aplicación del marco de financiación multianual se basará en las inversiones realizadas por medio de los estudios de viabilidad. Los países que participan en los estudios de viabilidad deberán ir proporcionando información sobre los resultados que van obteniendo en la aplicación del marco, para asegurarse de que en el proceso de aplicación se tiene en cuenta la realidad de las oficinas de los países y se atienden sus necesidades. Ya se sabe que algunas oficinas de los países estarán en mejor posición que otras para introducir cambios y para supervisar el logro de resultados e informar de ello. Dichas oficinas tendrán que compartir información sobre la experiencia adquirida para facilitar la aplicación del marco de financiación multianual en otras oficinas.

79. El plan de aplicación se revisará y debatirá en la Reunión Mundial del FNUAP que se celebrará en mayo de 2000, que marcará un hito importante en el proceso de aplicación.

IV. Presentación de informes sobre los resultados obtenidos

80. El FNUAP propone presentar un informe sobre el marco de financiación multianual como parte del informe anual que presenta la Directora Ejecutiva en el período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva. Bien el último año del marco o el año siguiente a la conclusión del ciclo, el Fondo propone que se presente a la Junta Ejecutiva un informe más extenso sobre el marco como parte del informe anual. El momento de presentación del informe final sobre el marco coordinará con el PNUD, con el fin de armonizar los ciclos de presentación de informes. Los informes anual y trimestral constarán fundamentalmente del mismo tipo de información pero se diferenciarán por el alcance y la profundidad del análisis.

81. En el informe anual sobre el marco de financiación multianual se intentará incluir la información siguiente:

a) Contribuciones para el logro de objetivos y productos que se determinaron en el marco de resultados;

b) Estado financiero del marco de recursos, incluido el de los programas aprobados por la Junta Ejecutiva, así como utilización de los recursos del año anterior según las prioridades de los programas y las categorías de los países. También se analizarán las modalidades de gastos con arreglo al marco de resultados propuesto, en la medida en que lo permita el sistema de codificación.

82. Al final del ciclo del marco de financiación multianual se presentará un informe más detallado que cubra la totalidad del período del marco. En dicho informe y análisis cuadrienal se informará sobre los cambios que se han producido durante el período de aplicación del marco a nivel de objetivos, así como la actuación de la organización a nivel de los resultados. Cuando sea posible, se elogiará el logro de objetivos y la contribución del Fondo. El informe también incluirá un análisis a fondo de las estrategias del FNUAP para influir en la situación de los objetivos y administrar los programas para lograr los resultados durante el período de aplicación del marco. La información que se obtenga de los exámenes anual y cuadrienal y el análisis y las experiencias adquiridas durante el primer ciclo del marco serán la base para formular el segundo marco de financiación multianual que abarcará el período 2004-2007.

83. El primer informe anual sobre el marco de financiación se presentará en el 2001, y se referirá al año 2000. Dado que se dispone de pocos datos a todos los niveles y de que los nuevos elementos y ajustes de los sistemas existentes necesarios para la aplicación del marco se están introduciendo gradualmente, la cobertura y la calidad de los informes sobre los resultados que se obtengan mejorará gradualmente a lo largo del ciclo de aplicación del marco. Como medida provisional, el FNUAP propone que se supervise y se informe anualmente sobre la aplicación del marco, y que se informe sobre los resultados en la medida de lo posible. Está previsto que en el informe que se presente en el 2001 se incluya información principalmente sobre los logros alcanzados en la aplicación del marco, con especial referencia a la utilización de marcos lógicos en la planificación, supervisión y evaluación de programas; el establecimiento de datos de referencia para los productos; el mejoramiento de las directrices para la programación, supervisión, evaluación y presentación de informes; y otros aspectos fundamentales de la aplicación del marco de financiación que puedan determinarse.

84. Según vaya evolucionando el mecanismo de presentación de informes, el componente central de los informes anuales sobre el marco de financiación pasará a ser el logro de resultados. El FNUAP recurrirá a los mecanismos de presentación de informes internos existentes en la medida de lo posible y evitará crear otro sistema de presentación de informes. Los informes anuales que envíen las oficinas de los países, los informes anuales sobre programas multinacionales y los informes del Programa de Asesoramiento Técnico serán las fuentes principales de información para elaborar los informes sobre los resultados y los indicadores del marco de financiación multianual. Los mecanismos de presentación de informes sobre el marco de financiación dependerán necesariamente de la capacidad de las oficinas del FNUAP y los homólogos nacionales para avanzar hacia la gestión basada en los resultados.

85. Se intentará aprovechar al máximo la información disponible para informar sobre los objetivos. Los cambios que se produzcan a nivel de objetivos no tienen por qué captarse a corto plazo. No obstante, si se dispone de datos sobre la evolución hacia un objetivo en un año determinado, se informará de ello además de los progresos alcanzados en la obtención de los resultados relativos a las tres esferas de objetivos especificados.

86. Los informes que se presenten tanto a nivel de objetivos como de resultados serán tantos como el número de países en que ha habido movimiento en los indicadores, pero dicha información se tratará e interpretará con cautela ya que no refleja la diferente magnitud de las actividades del Fondo en cada país, ni el tamaño y la amplitud de las poblaciones beneficiadas. También se prestará especial atención al análisis de situaciones especialmente interesantes y difíciles que se pueden haber pasado por alto al concentrarse en promedios. La información exhaustiva selectiva sobre determinados temas y estrategias basada en los resultados de los exámenes de mitad de período, evaluaciones de proyectos y programas, evaluaciones temáticas y exámenes de aplicación de políticas, ofrecerá más conocimiento sobre la actuación y complementará el análisis mundial de indicadores. El FNUAP está considerando la posibilidad de evaluar cada año una estrategia mencionada en el marco de financiación con el fin de evaluar su relevancia y eficacia.

87. Con la presentación a la Junta Ejecutiva del primer marco de financiación multianual, puede comenzar el proceso oficial de promesas de contribuciones para el año 2000. Se espera que los gobiernos empiecen a notificar oficialmente al FNUAP sus promesas de contribuciones para el año 2000, y que los donantes que estén en posición de hacerlo presenten sus promesas multianuales. Como se debatió anteriormente, el FNUAP está considerando presentar a la Junta Ejecutiva, en su período de sesiones anual, un informe sobre el marco de financiación multianual. Es necesario considerar con detenimiento la coordinación del proceso de promesas de contribuciones y la Directora Ejecutiva necesita orientación de la Junta Ejecutiva sobre esa cuestión. Como opción para facilitar el proceso de promesas de contribuciones, el FNUAP está dispuesto a informar oralmente sobre el marco de financiación multianual en el segundo período ordinario de sesiones, antes de presentar un informe escrito en el período de sesiones anual.

88. El FNUAP se ha comprometido a hacer los ajustes internos y externos necesarios para el éxito de la aplicación del marco de financiación, reconociendo que será un proceso gradual y a largo plazo. Al iniciar dicho plan de acción, el Fondo depende en gran medida de que la Junta Ejecutiva cumpla sus propios compromisos de ofrecer más recursos básicos y aumentar las promesas de contribuciones

multianuales. El proceso hacia una gestión basada en los resultados es una empresa común del FNUAP y la Junta Ejecutiva y representa un intento conjunto de contener la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo y la proporción dedicada a los sectores sociales, en particular la población y la salud reproductiva. El Fondo reconoce que los miembros de la Junta tendrán que defender la cuestión en sus propios países y que los gobiernos tendrán que asumir nuevos compromisos en relación con una asistencia para el desarrollo sostenible. El FNUAP cuenta con que cada uno de los miembros de la Junta Ejecutiva sea embajador del Fondo en sus países y apoyen los esfuerzos del Fondo para probar nuevos métodos de recaudación de fondos y ampliar la red de posibles contribuyentes.

V. Medidas que ha de adoptar la Junta Ejecutiva

89. La Junta Ejecutiva tal vez desee adoptar una decisión sobre la base de la información contenida en el presente informe.
