



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

Distr. general
5 de mayo de 2000
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2000

Ginebra, 13 a 23 de junio de 2000

Tema 6 del programa provisional

FNUAP

Fondo de Población de las Naciones Unidas

**Proceso de aprobación de la programación por países
del FNUAP**

Informe de la Directora Ejecutiva

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Proceso de programación	3
III. Experiencia adquirida	4
IV. Progresos en la consecución de los objetivos de armonización	8
V. Conclusiones	9
VI. Recomendación	11

I. Introducción

1. Este informe se presenta a la Junta Ejecutiva de conformidad con la decisión 97/12, en la que se pide, a la Directora Ejecutiva, entre otras cosas, que examine el funcionamiento de los mecanismos que se exponen en la decisión y que presente un informe a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual del año 2000.

2. En la decisión 97/12 se pide que, en su proceso de programación, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, teniendo presente la necesidad de reducir la carga administrativa, proceda de la manera siguiente:

a) Que durante el proceso de examen de programas y formulación de estrategias, el FNUAP ofrezca información sobre el terreno a las partes interesadas sobre los resultados que se obtengan;

b) Que el FNUAP facilite el resumen del proceso de examen de programas y formulación de estrategias (la recomendación para el país), que incluirá: i) las medidas estratégicas propuestas y su justificación; ii) la ventaja comparativa del FNUAP y su complementariedad en relación con otros agentes; y iii) posibles esferas temáticas, aprovechando también la experiencia adquirida en otros programas;

c) Que la secretaría, previa solicitud, facilite la recomendación para el país a todos los miembros del FNUAP, quienes, en un plazo de seis semanas a partir de la fecha de la comunicación, podrán presentar sus opiniones sobre la recomendación, que serán tenidas en cuenta por la secretaría para seguir elaborando el programa; el FNUAP informará a la Junta Ejecutiva de ese proceso; dichas opiniones también se harán llegar, a todos los miembros del FNUAP que las soliciten; el Fondo podrá organizar un debate en la sede, de ser necesario, con la participación del país en que se ejecute el programa.

3. La decisión tenía por objeto simplificar el proceso de programación del Fondo, al establecer un mecanismo que permitiera a todos los miembros del FNUAP (en adelante denominados “los países miembros”) participar más eficazmente y desde la etapa inicial en el diseño de los programas por países del FNUAP. La Junta Ejecutiva decidió, además, que los programas por países se presentarían a la Junta para su aprobación sin someterlos a examen, a menos que más de un miembro solicitara dicho examen por escrito dos semanas antes de que comenzara el período de sesiones. En la decisión 97/12 la Junta también pidió que los programas

por países que se le presentaran contuvieran formulaciones claras de los objetivos, los resultados esperados (en relación con cada programa), los parámetros financieros y los indicadores que utilizaría el FNUAP para medir los resultados, la eficacia y la repercusión de los programas. Asimismo, recomendó que los esfuerzos encaminados a establecer mecanismos armonizados para el proceso de programación por países en el sistema de las Naciones Unidas se coordinaran, siempre que fuera posible, con otros fondos y programas.

4. La sección II del informe presenta una síntesis del actual proceso de programación del Fondo; la sección III se refiere a la experiencia adquirida; en la sección IV se describen los progresos alcanzados en relación con los objetivos de la armonización que se recomiendan en la decisión 97/12; en la sección V se formulan las conclusiones; y la sección VI contiene una recomendación.

5. Para la elaboración del informe el FNUAP analizó la información aportada por las diversas fuentes. En diciembre de 1999, el FNUAP realizó un estudio para examinar la aplicación de determinados aspectos de sus nuevas directrices de programación, incluidas las disposiciones relativas a la formulación y aprobación interna de los programas por países, y la integración de los países miembros en el proceso. En el estudio participaron todas las oficinas exteriores que habían elaborado nuevos programas por países desde la adopción de la decisión 97/12 en mayo de 1997. De esas 43 oficinas exteriores, 38 respondieron al estudio. La información proporcionada fue la aportación fundamental para elaborar el presente informe. Cabe señalar que los resultados del estudio indicaron que varias oficinas exteriores habían iniciado el proceso preparatorio de programación antes de que se publicaran las nuevas directrices de programación en noviembre de 1999.

6. Desde la publicación de las directrices de programación en 1997, el FNUAP ha pedido a los usuarios de las directrices que hagan comentarios al respecto a fin de mejorar la calidad de dichos instrumentos de programación. Esos comentarios también se tienen en cuenta en el presente informe. Además, en reuniones subregionales y en otros foros se han examinado, entre otras cosas, algunas consideraciones relativas a la aplicación práctica de las directrices y se ha establecido en el FNUAP un mecanismo para recibir y examinar sistemáticamente los comentarios de las diversas dependencias del Fondo, en la sede y sobre el terreno, con respecto a temas que quizás convenga examinar con

más detenimiento a fin de mejorar las políticas y los procedimientos de programación del FNUAP. Asimismo, los exámenes de aplicación de políticas realizados por la Oficina de Supervisión y Evaluación del Fondo y los estudios de viabilidad en los países realizados por la Oficina de Gestión Basada en los Resultados como parte de una labor más amplia para determinar las necesidades institucionales del Fondo en el contexto de la aplicación de un método basado en los resultados y del marco de financiación multianual, han aportado una valiosa contribución al proceso en marcha. También fue valiosa la información obtenida del análisis de documentos realizado por el Fondo en 1999, respecto de la aplicación del método del marco lógico en el proceso de programación.

II. Proceso de programación

7. En 1997 el FNUAP introdujo nuevas directrices de programación como parte de una iniciativa encaminada a examinar y revisar todos sus procedimientos, políticas y directrices en respuesta a la necesidad de: a) reflejar los cambios programáticos derivados de la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo; y b) elaborar instrumentos básicos que permitan una eficaz descentralización hacia las oficinas exteriores de las responsabilidades de programación. El FNUAP asumió la difícil tarea de elaborar nuevas directrices que permitieran cierto grado de flexibilidad ante las distintas situaciones de los países y a la vez asegurar la rendición de cuentas y la supervisión de los programas. Las directrices debían ser instrumentos breves, concisos y de fácil utilización, que permitieran aplicar eficazmente los programas y que tuvieran en cuenta las iniciativas de reforma adoptadas a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas, incluido el sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

8. Por lo tanto, el proceso de examen de programas y formulación de estrategias fue reestructurado y pasó a ser el proceso de evaluación demográfica de los países, con los mismos objetivos que el proceso de examen, pero con ciertos cambios conceptuales y de procedimiento. La evaluación demográfica de los países consiste en un análisis a fondo de la situación del país, particularmente de cuestiones relacionadas con la población, la salud reproductiva y el género, y promueve

la adopción de medidas estratégicas para atender las necesidades críticas en esas esferas. La evaluación demográfica establece el marco para la elaboración de programas por países que reciben asistencia del FNUAP. En los casos en que el sistema de evaluaciones comunes y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo cubren debidamente las esferas básicas de programación del FNUAP y proporcionan una base sólida para la elaboración de programas que reciben asistencia del Fondo, no es necesario que el proceso de evaluación demográfica de los países sea exhaustivo o que se realice en absoluto, según las circunstancias del caso.

9. La evaluación demográfica de los países se ha diseñado como un proceso en el que los países han de asumir una responsabilidad mucho mayor que en el anterior proceso de examen de programas y formulación de estrategias. Las actividades preparatorias que se inicien poco después del examen de mitad de período del programa del país culminarán con el establecimiento de un grupo de trabajo nacional encargado de la evaluación demográfica del país aproximadamente 24 meses antes de que concluya el programa en marcha. Normalmente el gobierno preside el grupo de trabajo nacional encargado de la evaluación demográfica que cuenta con la participación otras partes interesadas como la sociedad civil, colaboradores de las Naciones Unidas y representantes de los países miembros del Fondo. Durante el proceso, se procura obtener aportaciones externas, de diversas fuentes y a intervalos apropiados, que permitan examinar el programa de trabajo del grupo de trabajo. Esas aportaciones incluyen información de los Equipos de Apoyo Técnico a los Países del Fondo y de las dependencias competentes de la sede del FNUAP. Además, el representante del FNUAP en el país organiza reuniones periódicas entre el grupo de trabajo encargado de la evaluación demográfica y colaboradores del sistema de las Naciones Unidas, la comunidad de donantes y otros países miembros del Fondo para informarles del estado de la evaluación. Al final del ejercicio, se realiza un examen externo e independiente del proyecto de informe sobre la evaluación demográfica del país. Sin embargo, el examen no supone necesariamente la realización de una misión externa. Posteriormente, el grupo de trabajo nacional encargado de la evaluación y el representante del FNUAP se reúnen con los principales interesados para informarles de las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación demográfica.

10. De conformidad con la decisión 97/12, el FNUAP informa con regularidad a los países miembros de las evaluaciones previstas para el año y, previa solicitud, facilita a los países miembros del Fondo el proyecto de recomendaciones de la evaluación con respecto a la asistencia externa.

11. El proceso de elaboración del programa del país se centra en las prioridades determinadas en el sistema de evaluaciones comunes, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la evaluación demográfica de los países, y en la competencia del Fondo para atender a esas prioridades junto con sus colaboradores de las Naciones Unidas y la comunidad de donantes, sobre la base del concepto de la ventaja comparativa. Al establecer las prioridades de un programa que recibe asistencia del Fondo, el representante del FNUAP, en colaboración con el gobierno del país en que se ejecuta el programa, celebra consultas con diversos interesados, teniendo en cuenta la información recibida de países miembros del Fondo, los Equipos de Apoyo Técnico a los Países y la sede del FNUAP.

12. En la preparación del proyecto de programa del país se tiene debidamente en cuenta la experiencia adquirida en los programas anteriores que han recibido apoyo del FNUAP. El programa del país se elabora sobre la base de un marco lógico que determina los resultados que han de obtenerse, o a los que ha de contribuir el programa, y los indicadores que servirán para medir los avances en el logro de los resultados, y que a la vez determina las hipótesis y los riesgos en el contexto de la programación, teniendo en cuenta la experiencia adquirida en el ciclo de programación anterior. Antes de someter a examen el proyecto en la sede del FNUAP, la propuesta es examinada en el país por un grupo interinstitucional presidido por el coordinador residente de las Naciones Unidas, que se asegura de que se ajuste el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Por lo general el representante del FNUAP presenta el programa del país, junto con la matriz del marco lógico, al Comité de Examen del Programa en la sede del FNUAP, aproximadamente cinco meses antes de que se someta a la Junta Ejecutiva.

13. Tras la aprobación del programa por la Junta Ejecutiva, el representante del FNUAP procede a elaborar los subprogramas y los proyectos conexos, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la Junta. El proceso de consultas continúa en el plano nacional, donde todos los subprogramas son examinados por un

comité local de evaluación de programas, que es un órgano consultivo nacional integrado por entidades gubernamentales y otras partes interesadas.

14. Por lo tanto, la versión definitiva de los documentos relativos a los subprogramas y proyectos conexos es el producto de un amplio proceso de consultas para llegar a un consenso, que tiene por objeto fomentar una mayor responsabilidad a nivel nacional con respecto al programa, velar por que todos los interesados participen en su diseño y, a la vez, movilizar apoyo y lograr compromisos respecto de su ejecución.

15. El formato de los proyectos de programas que se presentan a la Junta Ejecutiva ha evolucionado a lo largo de los años, sobre la base de la orientación proporcionada por la Junta. El formato actual es mucho más breve que el que se utilizaba anteriormente y abarca los principales aspectos de la evaluación demográfica del país, un análisis del programa actual que incluye la experiencia adquirida y la propuesta de un nuevo programa para el país. En el proyecto se describen los objetivos y propósitos generales del programa, así como los resultados previstos al final del ciclo de programación y sus indicadores; además se presenta información sobre los subprogramas, los métodos estratégicos adoptados, los arreglos institucionales concertados para la ejecución del programa, los parámetros financieros, los principales riesgos e hipótesis y los planes de supervisión y evaluación.

III. Experiencia adquirida

16. De la información que se ha reunido de distintas fuentes se desprende que, en general, las directrices de programación han tenido buena acogida, aunque las oficinas de algunos países han hecho hincapié en que es preciso aplicar las directrices con un margen de flexibilidad. También se ha señalado que es preciso simplificar el proceso de formulación y aprobación de programas, que es un tanto laborioso. Esto se debe en parte a la insistencia en que los países asuman la responsabilidad del proceso de programación y a su naturaleza participativa, que aunque son elementos indispensables para una programación eficaz requieren un tiempo y un esfuerzo de planificación considerables. Asimismo, es preciso examinar la forma de crear capacidad nacional para que los países asuman el control del proceso y de impartir orientación a los homólogos nacionales en materia de nuevos enfoques e instrumentos de programación. Además, las distintas

partes interesadas deben participar más activamente en las etapas fundamentales del proceso de programación.

17. *Promoción de la responsabilidad y la participación.* Las conclusiones generales revelan que el cambio del proceso de examen de programas y formulación de estrategias al proceso de evaluaciones demográficas de los países ha tenido resultados positivos. Mientras el examen de programas y formulación de estrategias consistía principalmente en una misión externa de tres a cuatro semanas realizada en colaboración con el Gobierno del país, el sistema de evaluaciones demográficas de los países, en el que se crea un grupo de trabajo nacional, fortalece el poder de decisión nacional, fomenta la capacidad y promueve una mejor relación costo-eficiencia. La planificación en una etapa temprana de las evaluaciones demográficas, durante el examen a mitad del período del programa del país en curso, permite aportar mejoras oportunamente en la etapa preparatoria, como por ejemplo, respecto del tipo de información que se necesita en la evaluación. Además, el proceso de evaluaciones demográficas ofrece a las distintas partes interesadas más oportunidades de participación.

18. Algunos miembros de la Junta Ejecutiva han observado que el sistema de evaluaciones demográficas ha reducido inadvertidamente la posibilidad de que los países miembros participen en el proceso. Mientras que el examen de programas y formulación de estrategias culminaba con una misión externa, integrada por expertos nacionales e internacionales, en que se invitaba a participar a los miembros interesados del Fondo, las evaluaciones demográficas no entrañan forzosamente una misión externa. De hecho, la encuesta reveló que las oficinas de 12 países habían decidido no organizar un examen externo independiente del informe de la evaluación demográfica. De las 26 oficinas que sí realizaron un examen externo, únicamente tres organizaron misiones. Unos cuantos miembros de la Junta Ejecutiva han participado en misiones externas. Las demás oficinas de los países optaron por un análisis teórico en que participaron equipos de apoyo técnico a los países y/o la sede del FNUAP. No obstante, en un gran número de casos se recibieron aportaciones externas durante el proceso de evaluaciones demográficas; 28 oficinas celebraron debates más amplios en el país, en 22 de los cuales participaron países miembros; y 19 recibieron aportaciones antes de que concluyera el informe de las evaluaciones demográficas.

19. Las 38 oficinas que respondieron a la encuesta sobre el proceso de programación habían notificado oficialmente a sus homólogos nacionales y a los colaboradores del sistema de las Naciones Unidas acerca de los planes relativos a las evaluaciones demográficas y 24 de ellas habían informado al respecto a los representantes locales de los países miembros, incluida la comunidad de donantes. Treinta y dos oficinas comunicaron que habían creado un grupo de trabajo nacional sobre las evaluaciones demográficas que, en la mayoría de los casos, estaba integrado por representantes del Gobierno y expertos nacionales; 17 oficinas en los países informaron acerca de la participación de los colaboradores de las Naciones Unidas en las evaluaciones demográficas; y nueve comunicaron que habían participado países miembros, en su mayoría países donantes.

20. La encuesta reveló también que la participación de las organizaciones no gubernamentales era relativamente alta, ya que 30 oficinas comunicaron haber recibido aportaciones de organizaciones no gubernamentales durante el proceso. Por el contrario, la participación de las instituciones de Bretton Woods resultó ser escasa, teniendo en cuenta que únicamente cinco oficinas por países dijeron haber contado con esa participación.

21. El proceso de elaboración de programas de los países ha mejorado desde que se publicaron nuevas directrices de programación en 1997. El poder de decisión nacional en el proceso de elaboración de programas se ha fortalecido gracias, en parte, a las evaluaciones demográficas de los países. Del mismo modo, el nivel y el grado de participación de las diversas partes interesadas parecen estar vinculados al impulso creado durante el proceso de evaluaciones comunes. Por ejemplo, la etapa de elaboración de programas suele interesar a menos colaboradores; sin embargo, a medida que surgen las prioridades de los programas del país del FNUAP, van surgiendo también partes interesadas. Las figuras más importantes en la formulación de los programas del país suelen ser los homólogos oficiales, la oficina del FNUAP en el país y el equipo de apoyo técnico. La sede del FNUAP suele participar en una etapa ulterior, antes de que se presente la propuesta de programa del país al Comité de Examen del Programa. Sin embargo, se suele subestimar el tiempo necesario para celebrar consultas durante el proceso, y es preciso prestar más atención a los procesos de planificación y gestión de la programación en el Fondo.

22. *Optimización de la participación.* En comparación con el examen de programas y formulación de estrategias, las evaluaciones demográficas de los países brindan más oportunidades a los miembros del Fondo de participar en el proceso. Sin embargo, lo que quizás no siempre resulta claro para los países miembros interesados es cuándo y cómo pueden participar. Además, quienes participan a nivel de países, no tienen claro si se comparten o no los resultados de esa participación con sus respectivos representantes en la Junta Ejecutiva ni la forma en que ello se hace.

23. El FNUAP informa periódicamente a los países miembros acerca de sus planes respecto de las evaluaciones demográficas, de conformidad con lo dispuesto en la decisión 97/12. Según la encuesta, nueve oficinas en los países declararon que compartían las recomendaciones de las evaluaciones demográficas con los países miembros que las solicitaban y seis de las nueve oficinas recibieron aportaciones de los países a los que dieron a conocer las recomendaciones. Además, 28 oficinas celebraron reuniones informativas en el país sobre las principales conclusiones y recomendaciones del informe de la evaluación demográfica. Más aún, los archivos del FNUAP en la sede demuestran que, a tenor de lo dispuesto en la decisión 97/12, por lo menos cinco países miembros solicitaron oficialmente las recomendaciones de las evaluaciones demográficas de los países cuyos programas serían examinados por la Junta Ejecutiva en las reuniones que se celebrarían próximamente. Si más países miembros aprovecharan esta posibilidad, se aseguraría y ampliaría la participación de la Junta Ejecutiva en una etapa fundamental del proceso de programación.

24. Respecto de la participación de los colaboradores del sistema de las Naciones Unidas en el proceso de formulación de programas, los esfuerzos de coordinación suelen realizarse cuando se presenta la necesidad. De conformidad con la encuesta, 17 oficinas informaron de que un grupo interinstitucional había examinado la propuesta del programa del país. Las oficinas en los países que no habían realizado una reseña del país hicieron constar los motivos por los cuales no lo habían hecho. Por ejemplo, algunas oficinas adujeron que pese a que habían compartido la propuesta con los colaboradores del sistema de las Naciones Unidas no siempre recibían sus aportaciones. En otros casos se afirmó que el examen conjunto era innecesario dado que durante el proceso se iban recibiendo comentarios; incluso otras oficinas observaron que sería más apropiado realizar un

examen conjunto en una etapa ulterior, durante la formulación de los subprogramas y los proyectos conexos.

25. Se observó también que los donantes bilaterales solían participar en una etapa ulterior de la formulación de programas, cuando era posible determinar esferas programáticas concretas que podían recibir apoyo bilateral. Siete oficinas informaron de la participación de los países miembros, incluidos los donantes potenciales, en la formulación del programa del país.

26. *Marco lógico del sistema.* La calidad de los proyectos de programas de los países parece haber mejorado considerablemente desde 1997. La mejora obedece a la publicación de directrices para la elaboración de los programas de los países, relativas al proceso, al formato y al contenido de las propuestas. Además, el FNUAP proporciona periódicamente información sobre los resultados a todos sus funcionarios, sobre el terreno y en la sede, acerca de la orientación impartida por la Junta Ejecutiva a fin de mejorar la calidad y el contenido de los proyectos de programas de los países, incluso, más recientemente (durante el primer período ordinario de sesiones de 2000), sobre la necesidad de proporcionar en cada proyecto de programa información relativa a la seguridad de los suministros de salud reproductiva. Como resultado de estos esfuerzos, ahora se presta más atención a la labor de determinar la ventaja comparativa del Fondo; la experiencia adquirida se refleja mejor en los programas propuestos, la utilización del marco lógico del sistema y los subprogramas se ha traducido en un enfoque del programa más coherente; y se han definido mejor el objetivo del programa y las intervenciones estratégicas, sobre la base de parámetros que tienden a ser más realistas respecto de los resultados posibles y la capacidad de ejecución. Además, existe un vínculo más estrecho entre el alcance de las actividades programáticas y el sistema de asignación de recursos del Fondo, así como la disponibilidad de recursos adicionales.

27. En su examen de la aplicación del marco lógico del sistema en el proceso de programación en una pequeña muestra de países, el FNUAP llegó a la conclusión de que, cuando se utilizaba debidamente, el marco lógico permitía mejorar considerablemente la calidad del diseño de programas. En esos casos, en los nuevos programas de los países se determinaban claramente las prioridades y los resultados posibles, se esbozaba una serie coherente de intervenciones estratégicas y se hacía hincapié en los requisitos de supervisión y presentación de informes. Sin embargo, desde el punto de

vista conceptual o institucionales no siempre se habían aprovechado plenamente las posibilidades del marco lógico del sistema. Por ejemplo, en el examen se observó que durante la etapa inicial muchos usuarios del FNUAP no apreciaban plenamente el potencial que ofrecía el marco lógico del sistema como herramienta básica para diseñar, supervisar y administrar programas. Quizás el Fondo subestimó los recursos que se requerían para integrar eficazmente el marco lógico del sistema en las operaciones programáticas. La calidad de la capacitación, impartida en cascada, no era siempre la misma y las directrices del marco lógico del sistema no siempre eran suficientemente fáciles de entender. En consecuencia, varias oficinas no utilizaron adecuadamente el marco lógico del sistema en la elaboración del programa del país. Gracias a los esfuerzos del FNUAP para paliar estas deficiencias, la aplicación del marco lógico del sistema ha mejorado con el tiempo.

28. Desde el punto de vista conceptual, se observó que el marco lógico del sistema no siempre se comprendía a cabalidad, en particular, respecto de la definición de las metas y los objetivos del programa del país. Tampoco resultaba claro para todos la relación que existía entre las distintas clases de metas. En ocasiones la selección de indicadores no era acorde con el objetivo del programa; no siempre se cuantificaban los indicadores, y no se prestaba suficiente atención a la disponibilidad de información. Además, el entorno del programa, por lo que se refería a la determinación de los riesgos y los supuestos, no recibía suficiente atención. En el examen se encontró que una vez elaborada la matriz del marco lógico del sistema, no se actualizaba sistemáticamente ni se utilizaba para fines de supervisión. Estas conclusiones coincidían con las de los estudios de viabilidad en los países que realizó el FNUAP en relación con el desarrollo del marco de financiación multianual.

29. *Mejoramiento de la calidad.* En consonancia con las conclusiones, el FNUAP aumentará las actividades de capacitación y elaborará módulos de capacitación mejorados e interactivos. El Fondo se esforzará por mejorar las capacidades técnicas y operativas del personal del FNUAP y sus homólogos nacionales. Cuando sea necesario, el FNUAP revisará también las directrices, para aclarar cuestiones conceptuales. Además, se proporcionará una mejor orientación sobre la selección de indicadores y los métodos de reunión de información, y se prestará más apoyo al establecimiento de datos básicos para la supervisión y la medición de los

progresos de los programas, como parte del programa del país. Estas medidas hacen a la intención del Fondo de adoptar un sistema de gestión basado en los resultados, dado que el marco lógico del sistema es uno de los principales instrumentos de aplicación del marco de financiación multianual. Por consiguiente, se ha alentado a las oficinas en los países a revisar sus respectivos marcos lógicos y a utilizar la matriz como una herramienta dinámica para medir el progreso y controlar los resultados en la aplicación de los programas del país. En la actualidad el Fondo está examinando las directrices de programación para determinar la mejor forma de integrar y llevar a la práctica el sistema de gestión basado en los resultados en la planificación de los programas y en las actividades de supervisión y evaluación, a fin de poner los instrumentos y sistemas existentes al servicio de la consecución de los resultados deseados y de la aplicación del marco de financiación multianual.

30. Además, a fin de promover la participación sistemática de las principales partes interesadas, incluidos los países miembros, en el proceso de programación, el FNUAP anunciará sus planes de elaboración de programas en el sitio que tiene en la Web. En la actualidad, estos planes sirven de apoyo a las necesidades de planificación y gestión de los programas internos del Fondo. En los planes se proporciona información sobre el calendario tentativo (fechas y duración) de las principales actividades de programación de cada país, incluidas las evaluaciones comunes y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), las evaluaciones demográficas (de ser necesarias), y el período de sesiones en que el programa del país se presentará a la Junta Ejecutiva. Además, durante la preparación del proyecto de programa del país, el FNUAP organizará en colaboración con el Gobierno una reunión sobre la estrategia nacional en que participen todas las partes interesadas, incluidos países miembros, a fin de ofrecerles la posibilidad de que hagan aportaciones útiles al diseño y la estrategia del programa del país. En lo sucesivo, en los planes de preparación de programas del Fondo se tendrá en cuenta el calendario de reuniones de examen en el plano nacional.

IV. Progresos en la consecución de los objetivos de armonización

31. En la decisión 97/12 se recomendó que los esfuerzos encaminados a establecer mecanismos armonizados para el proceso de programación por países se coordinaran y armonizaran con otros fondos y programas. El FNUAP ha participado activamente en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) y su Comité Ejecutivo con objeto de promover la armonización. Con la publicación en abril de 1999 de las directrices del MANUD y del sistema de evaluación común para los países, así como del plan de iniciación del MANUD (esto es, los países que tienen previsto iniciar el proceso del MANUD), el FNUAP intentó integrar de manera concertada los instrumentos de planificación de las estrategias del GNUD en su proceso de programación, posibilidad que ya se había previsto en las directrices del Fondo. El Fondo dio órdenes a sus oficinas en los países de que sustituyeran la evaluación demográfica de los países por el sistema de evaluación común para los países y el MANUD, siempre que en los documentos de estos últimos se abordaran adecuadamente las principales esferas de programas del Fondo y que constituyeran una base sólida para el desarrollo del programa del país que recibía asistencia del FNUAP. Además, organizó un curso práctico de orientación destinado al personal de la sede y envió a algunos especialistas de los equipos de apoyo técnico a la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas de Turín (Italia) para que recibieran capacitación que les permitiera ayudar a los equipos de las Naciones Unidas en los países y facilitar las actividades del MANUD y del sistema de evaluación común para los países, así como para que actuaran de coordinadores del FNUAP.

32. Además, el FNUAP encargó a sus oficinas en los países que examinaran, junto con el equipo de las Naciones Unidas en el país, los planes para la armonización de los ciclos de programación. Hasta la fecha, el GNUD ha logrado armonizar el proceso de programación en la mayoría de los países en que procedía hacerlo. También se han registrado avances en otras esferas, como la organización de períodos de sesiones conjuntos de las Juntas Ejecutivas del UNICEF, el PMA, y el PNUD/FNUAP; la publicación de una nota del GNUD con definiciones comunes para los procesos de programación y los productos; la consecución de un acuerdo sobre exámenes conjuntos de mitad de período; la armonización de la presentación del presupuesto

de apoyo bienal del FNUAP, el PNUD y el UNICEF; progresos en materia de servicios e instalaciones comunes; el fortalecimiento de los grupos temáticos y otros mecanismos de los equipos por países; y la puesta en marcha de diversas iniciativas relativas al sistema de coordinadores residentes.

33. En la actualidad, el Grupo especial del GNUD de armonización y simplificación desarrolla procedimientos armonizados para los exámenes conjuntos de mitad de período, bajo la dirección del FNUAP. Se trata de una esfera prioritaria para el GNUD y representa un avance significativo en la creación de instrumentos para los ejercicios de programación conjunta, así como para aumentar la capacidad de supervisión a nivel de los países. A medida que los asociados del GNUD adoptan un sistema de gestión basado en los resultados, es esencial reforzar la colaboración para determinar los resultados comunes que deben lograrse y los indicadores adecuados para medirlos. La disponibilidad de datos fidedignos y el acceso a ellos es una de las principales preocupaciones de todos los asociados para el desarrollo, y el FNUAP continuará haciendo hincapié en la necesidad de fomentar la capacidad nacional para establecer y mantener sistemas de datos sostenibles. Además, el Fondo se centrará en los enfoques de todo el sector, de conformidad con la decisión 2000/8 de la Junta Ejecutiva.

34. La armonización de los mecanismos de aprobación de los programas por países por parte de las Juntas Ejecutivas respectivas de los fondos y programas asociados constituye una tarea relativamente compleja, y exigirá un examen del papel y el funcionamiento de cada Junta, así como de los mecanismos establecidos para aprobar los programas por países. Cada organización asociada tiene su propio proceso particular, que ha ido evolucionando en respuesta a las necesidades de su Junta, por un lado, y a su mandato, necesidades sustantivas, estructura institucional, mecanismos internos y recursos, por el otro.

35. De conformidad con los mecanismos actuales, el PNUD prepara sobre el terreno el marco de cooperación con el país, en colaboración con el Gobierno y con la participación de los principales interesados. Ese marco de cooperación es examinado por un Comité Asesor de Programas, de carácter local, presidido conjuntamente por el Gobierno y el PNUD y en el que participan asociados de las Naciones Unidas y otros interesados. También se invita a representantes locales de los países miembros de la Junta Ejecutiva a que

asistan a la reunión del Comité Asesor de Programas, de modo que la Junta Ejecutiva no tenga que examinar minuciosamente el marco de cooperación con el país. Las recomendaciones formuladas por el Comité Asesor de Programas se tienen en cuenta en la conclusión del documento. Posteriormente, el marco de cooperación con el país se examina en la sede y, a continuación, se presenta a la Junta Ejecutiva para su aprobación. La Junta Ejecutiva aprueba el marco de cooperación con el país sin presentación ni debate, a menos que un mínimo de cinco miembros de la Junta hayan comunicado por escrito a la Secretaría antes de la reunión su deseo de presentar un marco concreto ante la Junta Ejecutiva.

36. El proceso de aprobación del UNICEF consta de dos partes. El UNICEF, en colaboración con el Gobierno, celebra una reunión de estrategia en el país, en la que participan los principales interesados, incluidos representantes locales de los países miembros de la Junta Ejecutiva. A continuación se prepara una nota del país sobre el terreno para que la examine la Oficina Regional del UNICEF. La nota se presenta a la Junta Ejecutiva para que formule sus observaciones aproximadamente un año antes del comienzo del nuevo programa, y se completa teniendo en cuenta las observaciones de la Junta Ejecutiva. A continuación, la recomendación del programa del país se presenta a la Junta para su aprobación sobre la base de un mecanismo de no objeción, a menos que uno o más miembros soliciten un debate.

37. El FNUAP no examinó el procedimiento del Programa Mundial de Alimentos (PMA), dado que la Junta Ejecutiva del PMA está reconsiderando en la actualidad sus mecanismos de gobierno, entre los que figuran la función, responsabilidades y métodos de trabajo de la Junta. El examen se ha emprendido a iniciativa de la Junta Ejecutiva del PMA, y en marzo de 1999 se creó un grupo de trabajo para que aportara ideas y formulara recomendaciones destinadas a fortalecer la buena gestión del PMA. El FNUAP examinó la labor en marcha y descubrió algunas observaciones muy pertinentes que quizá justifiquen la atención de los demás órganos rectores de los organismos asociados del GNUM.

V. Conclusiones

38. Al examinar su proceso de programación, el FNUAP halló muchos aspectos positivos y algunos otros que se podrían mejorar. Por ejemplo, el proceso actual ofrece a los países miembros de la Junta Ejecutiva

varias oportunidades de participar en la etapa inicial, especialmente a nivel de los países. No obstante, esas oportunidades no se han aprovechado al máximo. Aunque el FNUAP informa periódicamente a los países miembros acerca de las evaluaciones demográficas de los países que tiene previstas, sólo un número relativamente reducido de ellos responde a esas notificaciones. Se ha observado que los representantes de los países miembros destacados en los países de que se trata participan en mayor medida que los de las capitales.

39. Ese índice de respuesta relativamente bajo se debe a varios motivos. Por un lado, los representantes de los países miembros interesados, especialmente los de las capitales, no siempre saben con certeza cuándo y cómo participar en el proceso del FNUAP, sobre todo después de que la programación del FNUAP pasara del examen de programas y formulación de estrategias a la evaluación demográfica de los países. Además, no está claro si quienes participan en las diversas actividades comunican los resultados de su participación a los representantes de su país en la Junta Ejecutiva y, en caso de que se los comuniquen, tampoco se sabe cómo lo hacen. Por otro lado, las distintas partes interesadas suelen participar en el proceso en etapas diferentes: un número reducido en las primeras etapas de desarrollo de los programas y un grupo más numeroso, incluidos los donantes bilaterales, en las etapas posteriores, cuando se establecen las prioridades y se determinan las esferas concretas de los programas para prestarles apoyo.

40. El examen del proceso actual parece indicar que la mejora más importante que debe hacerse tanto en los países como en la sede es lograr que los países miembros participen en las etapas clave del proceso de programación, al tiempo que se vela por que los países beneficiarios se sientan dueños del proceso. Para fomentar ese sentido de responsabilidad, a nivel de los países, los representantes del FNUAP harán todo lo posible para que se establezcan grupos de trabajo nacionales encargados de la evaluación demográfica en todos los países donde se ejecutan los programas. Además, celebrarán debates en los países y reuniones informativas sobre el proceso de evaluación demográfica de los países e intentarán que todas las partes interesadas participen en las reuniones sobre la estrategia nacional. De esa forma, los miembros del Fondo tendrán diversas oportunidades para ofrecer asesoramiento sobre la orientación del diseño y la estrategia del programa del país antes de su examen en

la sede del FNUAP. Se espera que los representantes locales de los países miembros de la Junta Ejecutiva comuniquen sus aportaciones y opiniones a sus capitales respectivas.

41. A nivel de la sede, el FNUAP hará todo lo posible para fomentar la participación de los principales interesados en las diversas etapas de desarrollo de los programas. El Fondo anunciará en su página en la Web los planes de preparación de los programas de todos los países donde se ejecutan programas, incluidos la fecha y la duración previstas en las principales actividades de programación, lo cual facilitará la participación de los representantes de los países miembros en los países de que se trata así como en las capitales. Además, el FNUAP procurará convencer a sus oficinas en los países de la necesidad de que los miembros del Fondo participen en las respectivas evaluaciones demográficas. También seguirá pidiendo a los países miembros que formulen observaciones sobre las recomendaciones de las evaluaciones demográficas de los países, que se tomarán en consideración para la finalización del programa del país. Asimismo, el Fondo institucionalizará la práctica de organizar para los Estados Miembros en la Sede reuniones informativas oficiosas sobre los proyectos de programas de los países antes de que los estudie la Junta Ejecutiva. Ello fomentará el diálogo acerca de las prioridades y las estrategias del programa y ayudará a lograr el consenso sobre las cuestiones y esferas principales. Igualmente, el FNUAP exigirá que el examen externo independiente del proyecto de evaluación demográfica de los países sea obligatorio, aunque la forma de realizarlo pueda variar según el país.

42. Se prevé que en el futuro el proceso de examen interinstitucional será más sistemático, a medida que los asociados del GNUM sigan racionalizando los procesos e instrumentos de programación como parte de la aplicación de las iniciativas de reforma del Secretario General, en particular con la introducción de los procesos del MANUD y del sistema de evaluación común para los países. El FNUAP seguirá trabajando con sus socios del GNUM para reducir la carga administrativa de esos procesos en las oficinas de los países y sus contrapartes nacionales. Además, colaborará con sus asociados para velar por que las cuestiones de población, salud reproductiva y género se tengan en cuenta en las actividades del MANUD y del sistema de evaluación común para los países, a fin de lograr la máxima integración posible entre estos últimos y la evaluación demográfica de los países. No

obstante, en la mayoría de los casos es probable que en el futuro inmediato el FNUAP considere necesario realizar una evaluación demográfica modificada de los países para completar la información y ofrecer un análisis en profundidad de la situación de la población, así como recomendaciones sobre las medidas estratégicas que deben adoptarse para desarrollar el programa del país que recibe asistencia del FNUAP. En concreto, el Fondo procurará que en esas evaluaciones demográficas se preste especial atención a las medidas clave para seguir aplicando el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo acordadas en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para examinar y evaluar la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.

43. Por último, el FNUAP planea aprovechar al máximo su marco de financiación multianual a fin de informar sobre algunos resultados en relación con los objetivos y el rendimiento de los programas a los que presta asistencia. El marco de financiación multianual sirve para establecer las prioridades y los enfoques estratégicos del Fondo y para supervisar la gestión de las operaciones de programación. El FNUAP propone informar anualmente a la Junta Ejecutiva sobre los avances logrados en la consecución de resultados y sobre la situación de la aplicación del marco de financiación multianual, abarcando todos los programas aprobados por la Junta. De esa manera, el marco de financiación multianual ofrece un mecanismo esencial para que la Junta cumpla su función de supervisión y para que el FNUAP pueda exigir responsabilidad por el cumplimiento y gestión generales de los programas que apoya. Además, tiene un potencial considerable para racionalizar los requisitos de elaboración de informes del Fondo, que han aumentado de manera considerable en el último decenio sin que ello haya llevado necesariamente consigo un aumento de la responsabilidad.

44. Teniendo presentes todas esas consideraciones, el FNUAP propone mantener los mecanismos actuales de aprobación de los programas por países establecidos en la decisión 97/12, con las mejoras que se recomiendan en el presente documento y que se resumen en la conclusión.

VI. Recomendación

45. La Junta Ejecutiva tal vez desee tomar nota del informe que figura en el documento DP/FPA/2000/11 y mantener los mecanismos actuales de aprobación de los programas por países, con las mejoras que se resumen en la conclusión del informe.
