



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

Distr. general
9 de abril de 2002
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2002

Ginebra, 17 a 28 de junio de 2002

Tema 4 del programa provisional

FNUAP

Fondo de Población de las Naciones Unidas

**El FNUAP y los enfoques sectoriales: aplicación de la
decisión 2000/8**

Informe de la Directora Ejecutiva

I. Introducción

1. Este informe se presenta a la Junta Ejecutiva en cumplimiento de su decisión 2000/8, de 6 de abril de 2000, sobre el FNUAP y los enfoques sectoriales.
2. El FNUAP ha presentado a la Junta dos informes sobre su participación en los enfoques sectoriales, uno en 1999 (DP/FPA/1999/CRP.1) y otro en 2000 (DP/FPA/2000/CRP.3). El presente informe consolida la labor preliminar de esos dos informes.
3. Además de la decisión 2000/8, la Junta adoptó la decisión 99/4, de 16 de abril de 1999, sobre el FNUAP y los enfoques sectoriales. En la decisión 99/4, la Junta alentó al FNUAP a que: a) participara activamente en las etapas de formulación de políticas y planificación de los enfoques sectoriales en los países en que se ejecutarán programas; b) ampliara y fortaleciera las competencias necesarias para participar plena y activamente en las etapas de formulación de políticas y planificación de los enfoques multisectoriales; y c) siguiera estudiando, en consulta con sus asociados, los problemas que planteaba y las oportunidades que ofrecía la plena participación del FNUAP en los enfoques multisectoriales y examinara la necesidad de introducir cambios en los reglamentos administrativos y financieros que facilitarían esa participación, teniendo en cuenta el marco de financiación multianual.
4. La Junta Ejecutiva adoptó la decisión 2000/8 teniendo en cuenta el informe que le había sido presentado en su segundo período ordinario de sesiones de 2000

* El documento fue presentado con retraso a los servicios de conferencias sin la explicación necesaria en virtud del párrafo 8 de la resolución 53/208 B de la Asamblea General, según el cual, si se produce un retraso, hay que explicar los motivos en una nota de pie de página.



(DP/FPA/2000/CRP.3). En ese informe, el FNUAP destacó sus experiencias y su participación en los enfoques sectoriales. En aquellos países que habían adoptado enfoques sectoriales en el sector de la salud o en el de la educación, el Fondo había desempeñado una importante función de promoción para lograr que las cuestiones relacionadas con la salud reproductiva, incluidas la planificación de la familia y la salud sexual, se incorporaran plenamente en las políticas sectoriales y los planes operacionales. En el informe también se ponía de manifiesto que, desde el punto de vista operacional, la cuestión decisiva que se había planteado había sido la de las modalidades de financiación. Ninguna de las oficinas del FNUAP en los países que habían adoptado enfoques sectoriales en el sector de la salud o en el de la educación habían mancomunado sus recursos en un fondo común. En vez de ello, con el consentimiento de los gobiernos, las oficinas habían utilizado un mecanismo de financiación paralelo, que les había ayudado a llevar mejor la cuenta de los recursos y los productos, a informar mejor acerca del apoyo prestado a la salud reproductiva y a supervisar ese apoyo.

5. En la decisión 2000/8, la Junta Ejecutiva: a) alentó al FNUAP a seguir fortaleciendo su participación en la elaboración y aplicación de enfoques sectoriales de conformidad con su mandato y sus ventajas comparativas; b) apoyó la participación del FNUAP, en función de las circunstancias de cada caso, en los mecanismos comunes de financiación de los enfoques sectoriales, cuando el FNUAP estuviera convencido de que se habían instituido mecanismos de supervisión, presentación de informes y contabilización adecuados; y c) pidió al FNUAP que realizara un seguimiento cuidadoso de su participación en los enfoques sectoriales, registrara las experiencias adquiridas y las prácticas idóneas, incluidas las consecuencias que pudiera tener su participación en mecanismos comunes de financiación para el logro de los resultados del marco de financiación multianual.

6. En la decisión 2000/8, la Junta Ejecutiva también pidió a la Directora Ejecutiva del FNUAP que mantuviera activamente en examen el reglamento financiero del FNUAP, teniendo en cuenta todo ajuste que pudiera facilitar la plena participación del FNUAP en los enfoques sectoriales. La Junta pidió también a la Directora Ejecutiva que le presentara propuestas al respecto en su primer período ordinario de sesiones de 2002, tras haberlas sometido a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.

II. Reglamento financiero

7. En cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 7 de la decisión 2000/8, el FNUAP examinó su Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada para identificar las reglas que pudieran impedirle participar plenamente en los enfoques sectoriales y los mecanismos comunes de financiación. Se llegó a la conclusión de que no había necesidad de introducir enmiendas en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada, pero sí de establecer procedimientos financieros y de programación para facilitar la participación plena del FNUAP en los enfoques sectoriales. Con el fin de atender estas y otras necesidades, el 19 de diciembre de 2000, el FNUAP publicó una circular (UNFPA/CM/00/109, UNFPA/REP/00/129, UNFPA/RR/00/129) en la que esbozó una serie de principios generales, modalidades de ejecución y disposiciones contractuales aplicables a los subcontratos y a las subvenciones. En la circular se especificaban, entre otras cosas, tres tipos de subvenciones, incluidas subvenciones para financiar con recursos comunes los programas

conjuntos y enfoques sectoriales que se prepararan en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM). En la circular se especificaba además que las subvenciones para programas conjuntos y enfoques sectoriales podían ser administradas por el FNUAP, otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales.

8. Y lo que es más importante, en la circular se indicaba que no se limitaría la cuantía, el número y la proporción de las subvenciones para programas conjuntos y enfoques sectoriales de los países. También se indicaba que la responsabilidad financiera y sustantiva de las subvenciones para enfoques sectoriales incumbía al organismo de ejecución competente. En las circulares anteriores sobre la modalidad de las subvenciones, éstas se limitaban a 30.000 dólares. En la circular de 19 de diciembre de 2000 se eliminaron los últimos obstáculos que impedían la participación plena del FNUAP en los enfoques sectoriales y los mecanismos comunes de financiación. Al ampliarse el alcance de la modalidad de las subvenciones para facilitar la participación en dichos mecanismos, los representantes del FNUAP han sido autorizados a transferir fondos de los programas del FNUAP a una cuenta común administrada por un organismo gubernamental u otro organismo de las Naciones Unidas, siempre que el Director de la división geográfica respectiva y el Director de la División de Servicios de Gestión haya dado su visto bueno.

9. Puesto que, al publicarse la circular mencionada, no hubo necesidad de modificar o ajustar el Reglamento Financiero, tampoco hubo necesidad de pedir asesoramiento a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ni de presentar propuestas para modificar o ajustar el Reglamento Financiero a la Junta Ejecutiva, como ésta había solicitado en su decisión 2000/8.

10. A raíz de la publicación de la circular mencionada y de la reunión interregional celebrada en Addis Abeba (Etiopía) en noviembre de 2001, se han empezado a debatir los criterios que deben regir la participación del FNUAP en los mecanismos comunes de financiación, especialmente los siguientes: a) la utilización de mecanismos de contabilidad aceptables, transparentes y verificables que incluyan la presentación de informes financieros, convenidos por todos los asociados; b) la presentación de informes generales y satisfactorios sobre los programas y mecanismos de examen y supervisión; c) la participación garantizada del FNUAP en los mecanismos de supervisión y evaluación y en la elaboración de indicadores preestablecidos sobre la ejecución de los programas y la ejecución financiera; y d) la utilización de mecanismos que permitan verificar las corrientes de fondos destinados a otros niveles de gobierno, como las regiones y los distritos.

11. El Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del FNUAP no impiden la presentación de informes comunes si así lo deciden los gobiernos y sus colaboradores para el desarrollo en el marco de los enfoques sectoriales, siempre que: a) un equipo de expertos que represente al gobierno del país en que se ejecutan programas y a sus colaboradores para el desarrollo prepare anualmente informes sobre la ejecución de tales programas, a fin de presentar a la Junta Ejecutiva y a otros órganos de las Naciones Unidas los informes solicitados; y b) el auditor general del gobierno o un auditor independiente comprueben las cuentas del programa de enfoques multisectoriales, a fin de cumplir las condiciones establecidas por el FNUAP para las auditorías.

12. Las oficinas del FNUAP en los países han participado, en distinto grado, en un diálogo sobre políticas y en la ejecución de programas previstos en los enfoques

sectoriales. El FNUAP ha participado sobre todo en esos enfoques por medio de mecanismos de financiación paralelos, con el pleno acuerdo de los gobiernos y con arreglo a la práctica común de los colaboradores del GNUD. De momento, los recursos del FNUAP todavía no se han mancomunado en un fondo común. En algunos países, los mecanismos de financiación han empezado a cambiar y todavía no se han terminado de preparar ni han sido aprobados por los gobiernos y sus colaboradores en el desarrollo.

13. La modalidad de financiación con recursos comunes plantea varios problemas para las oficinas de los países: a) la perspectiva de que se reduzca la visibilidad de los programas financiados por el FNUAP, lo cual dificultaría enormemente la recaudación de fondos adicionales; b) la cuestionabilidad de la transparencia de los desembolsos financieros; c) la posibilidad de que los gastos no se presenten puntualmente, lo cual plantearía dudas acerca de la gestión financiera responsable; y d) la dificultad de localizar los fondos y vincular las aportaciones de los distintos donantes a los resultados logrados.

14. La localización de los fondos plantea preocupaciones con respecto a la atribución y la gestión responsable. En un momento en el que los organismos donantes y los colaboradores para el desarrollo prestan cada vez más atención a los programas orientados a la obtención de resultados, es difícil atribuir los resultados logrados con programas sectoriales a las contribuciones concretas de los organismos. Cuando se conciertan acuerdos para aplicar enfoques sectoriales, y especialmente para participar en un fondo común, es difícil establecer un vínculo directo entre las contribuciones del FNUAP y los resultados del sector. Los gobiernos y sus colaboradores para el desarrollo son los responsables de los resultados previstos de los programas sectoriales. El FNUAP reconoce que, en los enfoques multisectoriales, la cuestión de la atribución entraña dificultades a la hora de medir y comunicar los resultados. A pesar de ello, el FNUAP sigue teniendo la responsabilidad de promover el programa de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo con programas sectoriales.

15. Al igual que varios organismos de contraparte del sistema de las Naciones Unidas, el FNUAP se considera sobre todo como un colaborador en las actividades que se llevan a cabo en un sector particular, no como un organismo de financiación; ofrece servicios técnicos especializados, experiencia y conocimientos, y desempeña un importante papel de promoción. Por ser el organismo rector de las Naciones Unidas que se encarga del seguimiento y la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y de las medidas clave para el seguimiento de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia, el FNUAP debe velar por que las actividades de salud reproductiva sean parte integral de los planes de trabajo de los ministerios de salud con arreglo a los enfoques sectoriales.

16. Las modalidades de financiación constituyen un solo aspecto de los muchos de un enfoque sectorial. Debido al mandato y a la misión del Fondo, la integración de la salud reproductiva en los enfoques sectoriales y la vigilancia de los resultados son tan importantes como la forma de transferir fondos de programas a los gobiernos. El Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del FNUAP le permiten participar en un fondo común; de esta manera los representantes del FNUAP pueden determinar con la mayor flexibilidad posible la forma en que el Fondo puede participar mejor en los enfoques sectoriales desde la perspectiva de los

programas y la financiación. Sobre todo, hay que tener en cuenta las opiniones de los gobiernos y su capacidad de asumir la dirección de los enfoques sectoriales.

III. Fomento de la capacidad

17. En el párrafo 8 de la decisión 2000/8, la Junta Ejecutiva pidió al FNUAP que, en colaboración con los asociados del GNUM, velara por que se impartiera capacitación adecuada al personal en materia de enfoques sectoriales, con objeto de que el FNUAP pudiera participar plenamente en esos procesos. El FNUAP ha tomado distintas iniciativas para responder a esta solicitud.

18. Los días 12 y 13 de octubre de 2000, el FNUAP organizó una reunión de un grupo de expertos en enfoques sectoriales, a la que asistieron representantes de los países en que se ejecutaban programas, organismos donantes multilaterales y bilaterales y el sistema de las Naciones Unidas. En la reunión, que se celebró en Nueva York, se señaló que los enfoques sectoriales brindaban al FNUAP excelentes oportunidades para formular y aplicar políticas y estrategias de salud, especialmente para promover la salud y los derechos reproductivos y sexuales y potenciar el papel de la mujer. En la reunión se recomendó que el FNUAP elaborara criterios para participar en los enfoques sectoriales y formulara políticas al respecto.

19. En septiembre de 2001, el FNUAP publicó una nota informativa sobre los enfoques sectoriales en la que presentó las oportunidades que brindaban esos enfoques. En esa nota se señaló que el FNUAP tenía el deber y la responsabilidad de asegurar que los enfoques sectoriales del sector de la salud tuvieran debidamente en cuenta las cuestiones relacionadas con la salud reproductiva. Con respecto a la financiación, en la nota se decía que cuando un enfoque sectorial tuviera un componente de salud reproductiva explícito y sustantivo podía considerarse la posibilidad de financiarlo con recursos comunes, siempre que se hubieran establecido procedimientos adecuados para la vigilancia y la presentación de informes y los colaboradores apoyaran ampliamente ese tipo de financiación.

20. El FNUAP también organizó una reunión interregional en Addis Abeba (Etiopía), del 26 al 30 de noviembre de 2001. A esa reunión asistieron representantes del FNUAP procedentes de 10 países en los que el Fondo participa en distintos enfoques sectoriales: Bangladesh, Etiopía, Ghana, Malawi, Malí, Mozambique, República Unida de Tanzania, Senegal, Uganda y Zambia. El propósito de la reunión era compartir experiencias sobre el papel y la participación del FNUAP en la formulación, aplicación y gestión de los enfoques sectoriales. En la reunión se confirmó que esos enfoques brindaban nuevas oportunidades para ampliar el mandato del FNUAP en los países con medidas de apoyo fundamentadas, siempre que durante el análisis de los distintos sectores se examinaran debidamente las cuestiones pertinentes. En la reunión también se definieron los criterios que podrían aplicarse para participar en los mecanismos comunes de financiación.

21. El Fondo atribuye un alto grado de prioridad a capacitar a su personal en la reforma del sector de la salud y los enfoques sectoriales. En estrecha cooperación con el Instituto del Banco Mundial, el FNUAP organizó recientemente un curso de capacitación para familiarizar a su personal con los aspectos esenciales de la reforma del sector de la salud y los enfoques sectoriales. En diciembre de 2001 se celebró en Turín (Italia) un curso experimental para 36 funcionarios y se ha preparado otro curso

para 2002. También se organizarán cursos adicionales y se estudiarán otras oportunidades para capacitar al personal.

22. Estas reuniones y actividades de capacitación han contribuido a que el personal del FNUAP tenga mayor conciencia y conocimiento de los enfoques sectoriales y del papel y las oportunidades que ofrecen al Fondo. Las actividades que el Fondo lleva a cabo para fomentar la capacidad técnica de su personal, por ejemplo, en diseño de programas estratégicos, análisis de problemas y situaciones, participación de los asociados, supervisión, evaluación y presentación de informes, y aprovechamiento de la experiencia adquirida al ajustar la dirección de los programas, aumentarán la eficacia de la participación del Fondo en los enfoques sectoriales y le ayudarán a mantener un alto grado de visibilidad.

IV. Próximas medidas que ha de adoptar el FNUAP

23. El FNUAP ha determinado que deberá adoptar tres medidas para participar plena y activamente en los enfoques sectoriales: a) formular y publicar nuevas directrices de programación sobre los enfoques sectoriales; b) seguir capacitando a su personal; y c) promover la armonización entre los colaboradores del GNUD.

24. Las nuevas directrices de programación que han de formularse tendrán criterios para participar en los enfoques sectoriales, presentar informes y hacer auditorías. Reemplazarán las disposiciones de la circular de 19 de diciembre de 2000 sobre subcontratos y subvenciones para aplicar enfoques sectoriales con arreglo a la modalidad de subvenciones. El FNUAP espera que todos los funcionarios competentes de las oficinas de los países podrán recibir capacitación en la reforma del sector de la salud y los enfoques sectoriales a fines del año 2004. El FNUAP también alentará la armonización de las normas y procedimientos relativos a los enfoques sectoriales entre los colaboradores del GNUD. El FNUAP es un miembro activo del grupo de trabajo del GNUD encargado de simplificar y armonizar los procedimientos de programación, un grupo que se estableció para aplicar las disposiciones de la resolución 56/201 de la Asamblea General sobre la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. El grupo de trabajo ha de armonizar las políticas y los procedimientos relativos a los enfoques sectoriales.

V. Recomendación

25. La Junta podría tomar nota del informe contenido en el documento DP/FPA/2002/6.