



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

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

---

**Período de sesiones anual de 2000**

Ginebra, 13 a 23 de junio de 2000

Tema 8 del programa provisional

**FNUAP**

**Fondo de Población de las Naciones Unidas**

**Actividades de auditoría interna y supervisión del FNUAP en 1999**

**Informe de la Directora Ejecutiva**

**Índice**

	<i>Página</i>
I. Organización y recursos . . . . .	2
II. Actividades de auditoría interna realizadas en 1999. . . . .	2
III. Principales conclusiones de auditoría y medidas adoptadas . . . . .	4
IV. Análisis de los exámenes de mitad de período . . . . .	10
V. Exámenes de la aplicación de políticas . . . . .	15
VI. Recomendación . . . . .	20

1. En este informe se presenta a la Junta Ejecutiva un resumen de las actividades de auditoría interna y de supervisión del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) en 1999. En él se indican los elementos fundamentales de los resultados de la auditoría interna y de las actividades de la Oficina de Supervisión y Evaluación del FNUAP. El informe responde a una solicitud formulada por la Junta Ejecutiva en el segundo período ordinario de sesiones de 1996.

## **I. Organización y recursos**

2. Con arreglo a lo establecido en la regla 114.18 de la Reglamentación Financiera Detallada del FNUAP, la Directora Ejecutiva, junto con el Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha dispuesto que la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento del PNUD se encargue de los servicios de auditoría interna del Fondo. La Junta Ejecutiva quizá desee consultar el informe del Administrador sobre las actividades de auditoría interna y supervisión del PNUD, que también se va a presentar a la Junta en este período de sesiones (documento DP/2000/21).

3. La Sección de Auditoría Interna del FNUAP, que empezó a funcionar en mayo de 1993, se compone de un jefe, un auditor de la gestión y un funcionario auxiliar. Desde julio de 1999 se ha intentado fortalecer la Sección, aunque el proceso no ha terminado aún debido a diversos motivos, entre los que cabe citar la dificultad para encontrar candidatos idóneos. En consecuencia, la Sección recurre a consultores y contratistas para ampliar el alcance de sus actividades de auditoría. En 1999 contrató a seis consultores.

4. La capacidad de la Sección de Auditoría Interna del FNUAP se amplía gracias a los servicios prestados por firmas comerciales contratadas por el PNUD. Esas firmas realizan su labor bajo la supervisión de los Centros Regionales de Servicios de Auditoría del PNUD en Harare (Zimbabue) y Kuala Lumpur (Malasia). En 1999 se inauguró en Panamá un Centro Regional de Servicios de Auditoría, que se encarga de la región de América Latina y el Caribe, y se seleccionó a un contratista para que prestara al PNUD y al FNUAP servicios de auditoría en la región durante ese año. Las empresas contratadas examinan las cuentas anuales y verifican el cumplimiento de las normas cada dos años en África y Asia y el Pacífico, en todas las oficinas en las que el Fondo ha nombrado a su Representante y en algunas oficinas donde el Representante Residente del PNUD también es Representante del FNUAP.

## **II. Actividades de auditoría interna realizadas en 1999**

5. Las actividades de auditoría interna realizadas en 1999 son las siguientes:

- Auditorías de gestión en oficinas en siete países;
- Auditorías especiales en oficinas de dos países;
- Auditorías para verificar el cumplimiento de las normas en 14 países de la región de África, realizadas por un estudio de contadores públicos;
- Auditorías para verificar el cumplimiento de las normas en siete países de la región de Asia y el Pacífico, realizadas por un estudio de contadores públicos;

- Auditoría para verificar el cumplimiento de las normas en cinco países de la región de América Latina y el Caribe, realizadas por un estudio de contadores públicos;
- Evaluaciones de informes de auditoría de 1998 relativos a proyectos ejecutados por los gobiernos de unos 30 países y por seis organizaciones no gubernamentales internacionales y actividades de seguimiento en los países que no habían presentado informes de auditoría o de los que faltaban algunos informes.

6. En la región de África surgieron algunas dificultades porque el contratista se fusionó con otro estudio de contadores públicos. En concreto, la presentación de informes por parte del contratista en 1999 no estuvo a la altura de las expectativas. Por consiguiente, numerosos informes sobre auditorías realizadas en 1999 se publicarán en el año 2000. La evaluación de los informes de auditoría de proyectos ejecutados por gobiernos no se pudo completar porque la Sección tenía otras prioridades de trabajo y no había suficiente personal disponible.

7. El plan de trabajo anual de la Sección de Auditoría Interna del FNUAP sobre las operaciones de auditoría fue preparado en estrecha consulta con la Oficina de Supervisión y Evaluación del FNUAP. Los planes de trabajo de la Sección y la Oficina se coordinaron y el plan de trabajo de la Sección se revisó periódicamente para dar respuesta a las solicitudes especiales de auditoría que se presentaron durante el año y tener en cuenta los cambios de circunstancias ocurridos.

8. A fin de mejorar la calidad de sus servicios, durante el año la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento siguió adelante con el programa de iniciativas sobre calidad de los servicios. Con esas iniciativas se trata de mejorar la manera en que la Oficina realiza sus tareas, incluida la labor de la Sección. En ese contexto, la Oficina publicó directrices sobre la calidad del servicio a los clientes para la realización de auditorías, sobre la difusión de informes de auditoría, investigación y auditoría de gestión y sobre la forma de compartir la información. Algunas de las iniciativas eran parte de un proceso constante que sirvió para mejorar las prácticas y los resultados de las operaciones de la Sección de Auditoría Interna del FNUAP. En 1999, la Sección participó activamente en ese proceso. El perfeccionamiento del personal es importante para que la Oficina esté a la altura de las exigencias actuales de la profesión. En ese sentido, en 1999 el personal recibió capacitación sobre el Sistema Integrado de Información y Gestión (SIIG).

9. La Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento, y especialmente la Sección, ofrecieron servicios de asesoramiento a dependencias del FNUAP. Algunos servicios habían sido solicitados por dichas dependencias, mientras que la Sección ofreció otros por su propia iniciativa en vista de los resultados de las auditorías de gestión. Por ejemplo, la Sección formuló observaciones sobre el proyecto del Manual de Finanzas revisado del Fondo. La Sección, con la asistencia de la Oficina de Supervisión y Evaluación, terminó un documento titulado *Internal Control Considerations* para su utilización en las oficinas en los países. Las auditorías de gestión aportaron información valiosa para reforzar la estructura de control interno y el rendimiento del FNUAP.

### III. Principales conclusiones de auditoría y medidas adoptadas

10. De los 28 informes de auditoría publicados en 1999 (incluidos siete informes de auditorías realizadas en 1998), se determinó que el grado de control interno y el cumplimiento de los requisitos financieros y administrativos eran satisfactorios en la mitad de las oficinas. Dos oficinas recibieron la calificación gravemente deficiente; cinco oficinas, deficiente; y cinco oficinas, marginalmente deficiente. A continuación figura la distribución de recomendaciones según las funciones:

<i>Esfera</i>	<i>Número de recomendaciones</i>
Cuestiones relacionadas con los programas	200
Operaciones financieras	61
Administración de personal	90
Administración general	173
Autorización del trabajo de oficina	76
<b>Total</b>	<b>600</b>

#### Resumen de las principales cuestiones

11. A continuación figura un resumen de las cuestiones planteadas por los auditores y contratistas, clasificadas por tema. Hay que tener presente que las observaciones sólo se aplican a algunas de las dependencias auditadas y no a todas ellas. Los más altos funcionarios del FNUAP examinan atentamente los resultados de las auditorías y las partes interesadas adoptan las medidas que procede, que son supervisadas por las divisiones respectivas y por la Oficina de Supervisión y Evaluación. Se está haciendo un seguimiento de las cuestiones que figuran en la relación.

#### Cierre de proyectos cuyas operaciones han finalizado

12. Tras una labor concertada, en 1998 se cerraron casi 1.800 proyectos y, en 1999, 460. Además, se determinó que no se había registrado actividad en 800 proyectos aproximadamente, los cuales se van a cerrar. Pese a esa labor, en varias auditorías se determinó que algunos proyectos finalizados desde el punto de vista operacional no se habían cerrado en un plazo de doce meses tras la finalización de las actividades. Se registraron demoras en el cumplimiento de los requisitos de cierre de los proyectos debido a la tardanza de la respuesta de los organismos de ejecución, a las discrepancias entre los datos de las oficinas y la sede, y a la falta de seguimiento en algunas oficinas. En las comunicaciones entre la sede y las oficinas sobre el terreno y en las visitas que hace a los países el personal de programas de la sede se sigue insistiendo en la importancia de cerrar oportunamente los proyectos cuyas operaciones han finalizado. La Subdivisión de Finanzas señala periódicamente las cuentas de proyectos inactivos para que las examinen las dependencias de programación a fin de acelerar el proceso de cierre.

## **Documentación de políticas y procedimientos**

13. Se está trabajando para finalizar un conjunto consolidado de políticas y procedimientos. El Manual de Políticas y Procedimientos, integrado por el Manual de Organización, el Manual de Programación, el Manual Administrativo y de Personal, el Manual de Finanzas y las Directrices y Notas de Orientación Adicionales, se ha revisado en su mayor parte. El Manual Administrativo y de Personal se está finalizando, y el Manual de Finanzas revisado se publicará en breve. Además, se ha distribuido un proyecto de directrices sobre la colaboración con el sector privado con fines de lucro.

14. Es preciso completar algunas secciones de los manuales existentes y se están tomando medidas al respecto. Por ejemplo, en las auditorías se observó que en algunos proyectos el FNUAP ofrecía subvenciones, aunque no se habían establecido las condiciones para optar a dichas subvenciones y en el Manual de Programación no figuraba ninguna información al respecto. Además, en el Manual no estaban definidos los requisitos de presentación de informes en relación con los subcontratos ni el procedimiento para eliminar equipo de los inventarios tras deshacerse de él. A fin de solucionar esas cuestiones, el Comité de Políticas y Planificación del Fondo examinó las directrices revisadas sobre subcontratos y subvenciones y se está preparando un nuevo proyecto para su debate y aprobación.

## **Anticipos al personal del FNUAP y de los proyectos**

15. En algunas auditorías se señaló que se habían entregado anticipos a personal de las oficinas y de los proyectos para costear gastos de seminarios, labores de promoción y servicios de los medios de comunicación, así como gastos por acontecimientos especiales. En algunos casos, no se rindieron cuentas en relación con esos anticipos o la rendición de cuentas no se hizo oportunamente, y algunos de los pagos en efectivo podrían haberse efectuado con cheques. Además, no se llevaba un registro de los anticipos, ya que se contabilizaban como gastos de los proyectos, de conformidad con la práctica habitual. El 26 de agosto de 1998, la sede del FNUAP publicó una circular al respecto dirigida a todo el personal.

## **Auditorías especiales**

16. Durante el año se realizaron auditorías especiales en las oficinas de dos países, de las que resultaron dos informes disciplinarios en un caso y, uno, en el otro. A principios del año 2000 se presentarán más informes disciplinarios relativos al segundo caso.

17. En una de las auditorías especiales, además de los dos informes disciplinarios se presentó una carta sobre asuntos de gestión. En ella se señalaba, entre otras cosas, la utilización del personal de proyectos para funciones básicas asignadas a la oficina y se indicaba que los sueldos de algunos de los funcionarios que trabajaban en determinados proyectos se imputaban a otros proyectos y que se utilizaban fondos de los proyectos para adquirir equipos para el personal básico.

18. En la segunda auditoría especial, se descubrió un número considerable de casos en que no se habían cumplido el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y las directrices para adquisiciones, del FNUAP, especialmente

en relación con la ejecución de los componentes de construcción. Se está siguiendo el curso prescrito para la aplicación de las medidas disciplinarias y de gestión adecuadas.

## **Organización y dotación de personal**

19. En el ámbito de la organización y la dotación de personal se comprobó que en algunas oficinas la ausencia de un representante nombrado por el FNUAP había dado como resultado una supervisión insuficiente. En otras oficinas no había bastante capacidad para respaldar una ejecución eficaz de los programas. En cuatro oficinas exteriores, se asignaron al personal de proyectos funciones básicas además de la prestación de apoyo directo a las oficinas de los proyectos o los lugares de ejecución. Se reconoce que la escasez de personal en la mayoría de las oficinas exteriores no permite proporcionar apoyo suficiente a la ejecución nacional y que es necesario complementar, al menos de forma temporal, la capacidad de las oficinas para desempeñar esta función. Esto es particularmente cierto cuando se adopta un planteamiento de los programas y subprogramas que exige que se respalde la coordinación y la gestión de grupos de proyectos y no de cada proyecto por separado. Por este motivo, el Fondo está elaborando nuevas directrices sobre la utilización de funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional para cubrir las necesidades técnicas y administrativas de la ejecución nacional, en coordinación con los asociados del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM).

## **Programas**

20. En la esfera de los programas, se puso de manifiesto la necesidad de fortalecer la supervisión de los proyectos y la presentación de informes al respecto. Para ello es preciso llevar a cabo visitas de supervisión sobre el terreno, documentarlas y preparar informes anuales sobre los proyectos. En algunos casos, los informes de auditoría de los proyectos ejecutados por gobiernos y organizaciones no gubernamentales no se habían remitido de conformidad con las directrices. En algunos casos, las cartas de entendimiento y los documentos de proyectos no se habían firmado antes de comenzar las actividades. Tampoco se habían logrado conciliar las diferencias, en algunos casos fundamentales, entre los saldos de las cuentas de los fondos de operación en la sede y fuera de ella. Algunas oficinas no disponían de inventarios de material no fungible para los proyectos.

21. También se descubrió que algunas oficinas no prestaban atención a los problemas detectados por las auditorías de los proyectos de ejecución nacional. En dos oficinas se había excedido la suma aprobada por la Junta Ejecutiva para las auditorías de proyectos dentro del programa nacional. La Directora Ejecutiva realizará en cada país un examen de los gastos y las asignaciones correspondientes a 1999, a fin de comprender mejor las dificultades que se hayan planteado.

## **Finanzas**

22. En el ámbito financiero, se descubrió que no se habían enviado a la sede los informes sobre el estado de las habilitaciones en un plazo de 15 días a partir del final de cada trimestre, y que el control físico y contable de la caja chica era insuficiente.

Varias oficinas no habían reclamado la devolución de los impuestos sobre las ventas y los servicios, de los que está exento el FNUAP. En algunos casos se habían efectuado pagos antes de la entrega de los materiales sin incluir documentación de apoyo ni justificación en los pedidos o en los contratos de compra. Los gastos de representación no siempre se habían ajustado a las directrices.

## **Administración**

23. En cuanto a la administración en general, se comprobó que no se habían preparado inventarios físicos, por lo que las oficinas podían no haberse percatado de la desaparición o sustracción de ciertos artículos. Además, el equipo que se encontraba bajo la custodia de la oficina no siempre se había incluido en el inventario. En algunas oficinas se registraron deficiencias en los procedimientos de adquisición: debido a la falta de separación de tareas, no se habían aplicado estrictamente los procedimientos de control establecidos; no se habían obtenido precios de equipos y servicios; tampoco se habían elaborado informes de recepción e inspección; y las adquisiciones de equipo y servicios por valor superior a 70.000 dólares no siempre se habían remitido al Comité de Examen de Contratos de la sede. Además, se detectaron deficiencias en la gestión de los vehículos oficiales. Los servicios prestados por el PNUD sobre el terreno, particularmente en los ámbitos financiero y administrativo, no siempre estaban documentados o cubiertos por un acuerdo con disposiciones relativas a la remuneración. En la actualidad se está intentando resolver este problema y formalizar todas las disposiciones necesarias al respecto. En el futuro, la prestación de servicios comunes y compartidos debería seguir las directrices elaboradas por el GNUMD y estar sujeta a la firma de un memorando de entendimiento estándar.

24. Se descubrió asimismo que no siempre se habían presentado informes mensuales sobre el inventario tras adquirir o desechar equipo. Algunas oficinas no disponían de un contrato relativo a los servicios de viajes y tampoco se había tratado de negociar junto con otros organismos de las Naciones Unidas mejores condiciones a ese respecto. No se supervisaba suficientemente la utilización del teléfono ni se registraba sistemáticamente el gasto de las llamadas telefónicas personales. En algunos casos, apenas se controlaba el consumo de gasolina.

25. La sede del FNUAP ofrece orientación y asesoramiento en todas estas materias e indica las medidas que deben adoptarse para subsanar las deficiencias detectadas. Las cuestiones y los problemas que pueden repetirse se incorporan en todos los programas de capacitación e información sobre adquisiciones destinados al personal de las oficinas exteriores. Cuestiones tales como el acuse de recibo o los informes de inspección se han tratado en circulares específicas. El capítulo 2 del Manual de Gestión de Operaciones contiene orientación práctica sobre la gestión de vehículos que las oficinas exteriores del FNUAP tienen instrucciones de aplicar.

## **Personal**

26. Por lo que se refiere a la administración del personal, se informó de que el mecanismo de evaluación del rendimiento no siempre se aplicaba de conformidad con las directrices. Las plantillas estaban incompletas o sin actualizar, y no se remitían a la sede trimestralmente. También se detectaron deficiencias en el mantenimiento de los registros de licencias. Además, se descubrió que, de forma ocasional, se

utilizaban inadecuadamente contratos suscritos en virtud del acuerdo de servicios especiales y que no existía documentación suficiente sobre los pagos efectuados por concepto de horas extraordinarias. En algunos casos, miembros del personal, por lo general conductores, trabajaban un número de horas extraordinarias que excedía el límite mensual.

### **Automatización de las tareas de oficina**

27. En lo tocante a la automatización de las tareas de oficina, se han detectado limitaciones en los acuerdos de servicios de apoyo y conservación de computadoras, así como la ausencia de planes de recuperación en caso de desastre. También se observaron duplicaciones de esfuerzos debido a la inexistencia de una interfaz entre el Sistema integrado de oficinas exteriores de las Naciones Unidas y la versión de Windows utilizada en el Sistema de contabilidad para las oficinas exteriores, así como la infrautilización de programas antivirus. En algunos casos, los programas informáticos carecían de licencia y se descuidaban los controles internos, tales como el uso de contraseñas. Cabe destacar que algunas de estas deficiencias surgieron antes de publicarse las nuevas directrices sobre el Sistema de la Información de Gestión, que abordan esas cuestiones. En las directrices se especifican medidas de apoyo y recuperación en caso de desastre. Las oficinas exteriores pueden acceder a la versión electrónica de las directrices mediante el sistema de tableros de anuncios. Es aconsejable establecer arreglos de conservación a través del PNUD y otros organismos de las Naciones Unidas. Se han dado instrucciones a las oficinas exteriores para que no utilicen copias no autorizadas de programas informáticos, y la sede está obteniendo licencias para el uso de diversos programas, incluidos los programas antivirus. Existe ya una interfaz entre el Sistema integrado de oficinas exteriores y el Sistema de contabilidad para las oficinas exteriores, se han adoptado medidas para evitar la duplicación de esfuerzos y el PNUD ha dado instrucciones a sus oficinas exteriores de que utilicen la interfaz.

### **Aplicación de las recomendaciones de los auditores**

28. Las oficinas exteriores de África y la región de Asia y el Pacífico han sido objeto de auditorías cada dos años desde 1997. Es parte integrante del programa de auditoría examinar la aplicación de las anteriores recomendaciones formuladas por los auditores. Un análisis de los informes de auditoría publicados en 1999 indica que el 80% de las oficinas examinadas más de una vez desde 1997 tienen pendiente la aplicación de menos de cuatro recomendaciones. En la mayoría de los casos, las recomendaciones pendientes se habían aplicado parcialmente, eran inviables económicamente o difíciles de aplicar por las características del ciclo de programación.

### **Misiones de seguimiento**

29. En 1999 el FNUAP realizó tres exámenes in situ sobre el grado de adecuación de las medidas adoptadas en dos oficinas exteriores y en una oficina del grupo de servicios técnicos a los países en cuanto a la aplicación de las recomendaciones de los auditores. En general, las oficinas habían avanzado notablemente en el cumplimiento de las recomendaciones y estaban introduciendo mejoras en este sentido.

## Exámenes especiales

30. Tras la publicación de las cartas administrativas de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas relativas a las operaciones del FNUAP y de los estudios de los informes de auditoría y otros informes analíticos, la Oficina de Supervisión y Evaluación emprendió varios exámenes especiales en 1999 a fin de que los altos funcionarios administrativos adquirieran un conocimiento más profundo de la administración de los anticipos en efectivo, la utilización de subvenciones y subcontratas en los programas respaldados por el FNUAP y los proyectos de construcción gestionados por el Fondo. Los exámenes se realizaron como complemento de los informes periódicos preparados por la Oficina de Supervisión y Evaluación sobre los problemas generales observados por los auditores que se tratan en el Comité Ejecutivo.

31. El examen de la administración de los anticipos en efectivo reveló que su eficacia variaba en función de la región y la modalidad de ejecución. Se descubrió que una parte relativamente grande del total neto de los anticipos pendientes destinados a proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales correspondía a un pequeño número de proyectos, concretamente los del programa multinacional y los proyectos gestionados por tres oficinas. De forma similar, una parte relativamente grande del total neto de los anticipos pendientes en proyectos ejecutados por el gobierno correspondía a un pequeño número de proyectos. Los resultados de este estudio permitieron a las dependencias de gestión de programas vigilar de cerca la utilización de anticipos en los países donde anteriormente se habían detectado deficiencias al respecto.

32. El examen de las subvenciones y subcontratas reveló que las directrices existentes eran vagas y debían aclararse para facilitar el control interno. Al mismo tiempo, se señaló que las oficinas exteriores y los administradores de los programas habían hecho notables esfuerzos para supervisar la utilización de fondos a través de estas modalidades. El uso de subvenciones y subcontratas en combinación con la ejecución del FNUAP podría distorsionar significativamente los informes sobre las modalidades de ejecución, exagerando el volumen de ejecución que supuestamente corresponde al Fondo. Tal como se ha indicado, como resultado del examen se están emprendiendo iniciativas para elaborar directrices más detalladas sobre la utilización de subvenciones y subcontratas.

33. El análisis de los proyectos de construcción gestionados por el FNUAP reveló que, aunque estas actividades seguían constituyendo una parte muy pequeña de los gastos anuales de los programas, se habían observado ciertas prácticas que eran motivo de preocupación. Se descubrió que las oficinas exteriores no siempre respetaban los procedimientos de adquisición en los contratos de construcción y que, en el actual entorno descentralizado, la sede tenía poca información sobre la utilización de fondos asignados a proyectos de construcción. Se destacó la necesidad de formular directrices normativas más explícitas respecto de la conveniencia y las condiciones de la ejecución de proyectos de construcción por parte del FNUAP, reconociendo que esta podía ser una iniciativa de alto riesgo. Con miras a elaborar las directrices, se llevó a cabo un estudio en todas las oficinas exteriores para recopilar información sobre el apoyo prestado por el FNUAP a proyectos de construcción. Estos datos servirán de base para adoptar políticas al respecto. Entre tanto, y para subsanar los posibles problemas que puedan surgir en este ámbito, se ha delegado únicamente en el Director Ejecutivo Adjunto (Políticas y Administración) la autoridad para aprobar

las actividades de construcción ejecutadas por el FNUAP. Con independencia de la modalidad de ejecución, el Representante del FNUAP en el país habrá de presentar todas las estimaciones de necesidades relacionadas con actividades de construcción para que reciban la autorización de la sede, después de que el programa del país haya sido aprobado por la Junta Ejecutiva. La autorización podrá concederse caso por caso.

#### **IV. Análisis de los exámenes de mitad de período**

34. En 1999 la Oficina de Supervisión y Evaluación emprendió un estudio técnico de los exámenes de mitad de período de los programas por países ejecutados con el apoyo del FNUAP durante el bienio 1997–1998. Durante ese período se realizaron únicamente ocho exámenes de mitad de período (en Benin, el Chad, Zimbabwe, Indonesia, el Pakistán, Filipinas, Turquía y Honduras) debido al número reducido de programas por países que se habían iniciado en el bienio 1994–1995, sumado al hecho de que algunos programas de más corta duración no llevaron a cabo un examen de mitad de período. Se examinó el proceso de los exámenes de mitad de período y sus conclusiones y recomendaciones a fin de observar las tendencias y las modificaciones que se habían producido en el desempeño y la gestión de los programas, y de determinar cuestiones sustantivas y operacionales que deberían ser examinadas por las oficinas correspondientes. En el análisis se pudo aprovechar la evaluación rápida de los procesos de exámenes de mitad de período correspondientes a 1998 llevada a cabo por la División Geográfica del Fondo con objeto de examinar la utilización por parte de las oficinas en los países de las nuevas directrices dadas a conocer a fines de 1997.

##### **El proceso de examen de mitad de período**

35. Durante el período que se examina se combinaron los procesos de examen de mitad de período, debido a los cambios introducidos a fines de 1997 en las directrices de programación. Ello contribuyó a las variaciones en la longitud y el contenido del documento de antecedentes y el formato del examen de mitad de período. Algunos de los programas por países se ejecutaron con arreglo a las categorías del antiguo plan de trabajo. En esos casos, el examen de mitad de período permitió reorientar el programa en consonancia con las nuevas esferas de prioridad en materia de salud reproductiva, estrategias de población y desarrollo y promoción. El carácter participativo del examen de mitad de período quedó bien establecido, al contarse con la participación de los gobiernos, la sede del FNUAP, equipos de apoyo a los países, organizaciones no gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas y otros donantes. Sin embargo, esto dio lugar a un largo proceso de examen de mitad de período que en ocasiones duró hasta un año. La tendencia a realizar exámenes de mitad de período en fecha posterior al punto medio del ciclo de programación se debió al hecho de que algunos programas no comenzaron a ejecutarse plenamente hasta el segundo año del período abarcado por el programa. El proceso de examen de mitad de período ha resultado ser un foro excelente para el debate abierto y la estrecha participación de partes interesadas en la planificación de la etapa que le sigue posteriormente; es decir, el establecimiento de las bases para la evaluación de la población del país.

36. Cabe señalar que el examen de mitad de período ha llegado a ser una parte integrante del proceso de elaboración de programas y que las recomendaciones que dimanaban del examen de mitad de período constituyen un punto de partida para el proceso de evaluación de la población del país. Por consiguiente, la elaboración de programas no es un proceso fragmentado y se beneficia del análisis de la situación, la evaluación de los programas y los ajustes que se realizan en el momento de efectuar el examen de mitad de período. La participación de la sede en el proceso de examen de mitad de período es importante y ha producido resultados positivos. Los exámenes de mitad de período que recomendaron la ampliación de la duración de los programas y el suministro de fondos adicionales fueron presentados a la sede para que adoptara una decisión al respecto. Se señaló que esa presentación no siempre se había realizado en los plazos previstos, y que en un caso se habían efectuado gastos que habían excedido de los aprobados con cargo a los recursos ordinarios en el momento de efectuar el examen de mitad de período. La documentación no era uniforme y en ocasiones no contenía información suficiente para justificar un aumento o una ampliación en el nivel de los programas. Se está examinando la necesidad de elaborar directrices más detalladas sobre el proceso de examen de mitad de período y se tendrá en cuenta el esfuerzo que se realiza actualmente, junto con los asociados en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para elaborar procedimientos de examen conjunto de mitad de período. Más adelante se resumen las conclusiones y recomendaciones derivadas de los ocho exámenes de mitad de período en relación con las esferas prioritarias de programación, las estrategias, la elaboración de programas y la gestión y coordinación de programas.

### **Conclusiones y recomendaciones de los exámenes de mitad de período**

37. *Disponibilidad de servicios de salud reproductiva para las parejas y los particulares.* En los ocho países examinados, el centro de la atención se ha desplazado, al menos a nivel conceptual, de la salud maternoinfantil y la planificación de la familia a un criterio más amplio de la salud reproductiva. Algunos gobiernos realizaron esfuerzos concretos para introducir elementos de salud reproductiva y para identificar los componentes que se incluirían en el conjunto de servicios de salud reproductiva, y llevaron a cabo una encuesta de referencia sobre salud reproductiva. En los ocho países en que se realizaron exámenes de mitad de período se habían organizado muchos cursos de capacitación, aunque el contenido se limitaba a aspectos determinados de la salud reproductiva y conocimientos básicos de la salud sexual y reproductiva, y en raras ocasiones se abordaban las habilidades necesarias para plasmar esos conocimientos en la práctica. En algunos lugares en que se ejecutaban proyectos, el apoyo prestado por el FNUAP con miras al aumento de la disponibilidad de anticonceptivos y al mejoramiento de la gestión logística en materia de anticonceptivos había contribuido a elevar las tasas del uso de anticonceptivos. A nivel operacional, si bien se está haciendo progreso en la facilitación de un conjunto de servicios de salud reproductiva, aún quedan muchos problemas y limitaciones que encarar. En los ocho exámenes de mitad de período se encontró que era necesario que en los programas ejecutados con el apoyo del Fondo el centro de la atención se desplazara más aceleradamente de la salud maternoinfantil y la planificación de la familia a la salud reproductiva y, a ese respecto, había que fortalecer la asistencia a los gobiernos.

38. Se determinaron algunas razones que explicaban por qué se había avanzado lentamente en llevar a la práctica el enfoque relativo a la salud reproductiva. Entre ellas se incluyen el carácter vertical de las estructuras administrativas de los gobiernos y los programas de servicios paralelos, la limitada colaboración entre diferentes departamentos en el seno del Ministerio de Salud y entre el Ministerio de Salud y otros asociados, la reducida comunicación entre la oficina central y las oficinas locales, las barreras jurídicas y la falta de una estrategia o un programa nacional de salud reproductiva, las barreras sociales y culturales que obstaculizan el debate abierto sobre las cuestiones de género, sexualidad y reproducción, y el poco conocimiento del contenido y la significación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) que tenían las contrapartes nacionales de categoría inferior encargadas de las cuestiones operacionales. En la mayoría de los ocho exámenes de mitad de período se convino en la necesidad de fortalecer la esfera de la salud reproductiva como centro de atención de los programas, excepto en un caso en que se decidió seguir poniendo el acento en la planificación de la familia para consolidar los progresos alcanzados, en lugar de ampliar la asistencia a otras esferas de la salud reproductiva.

39. En los ocho programas examinados, se hicieron diversas recomendaciones en relación con el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), que iban desde la promoción más eficaz de la coordinación entre el gobierno, la sociedad civil y el FNUAP, hasta la adaptación de diferentes enfoques y estrategias que se concentraran más en diversos grupos de población de alto riesgo. Esas recomendaciones estaban en consonancia con las de la evaluación temática de las intervenciones realizadas en la esfera del VIH/SIDA que contaban con el apoyo del FNUAP.

40. *Acceso a la atención de la salud reproductiva entre las jóvenes y las adolescentes.* En muchos de los ocho programas examinados, la mayoría de las personas que recibieron servicios eran mujeres casadas en edad de procreación, y el acceso a la atención de la salud reproductiva entre las jóvenes no casadas y las adolescentes era reducido. Se procuró prestar servicios a las jóvenes y a otros grupos mediante la participación de organizaciones no gubernamentales y gracias a ese esfuerzo, se registró una reducción en la incidencia de los problemas de salud reproductiva entre las jóvenes de un país. Sin embargo, en otros países los programas de salud reproductiva para adolescentes se centraron en las jóvenes de ingresos medianos a altos que asistían a la escuela y realizaron únicamente actividades de información y educación, pero no suministraron anticonceptivos. A pesar de que la tasa de embarazo entre las adolescentes de un menor nivel de educación era más elevada, se carecía de una estrategia que pudiera aplicarse fuera de las escuelas. Para hacer frente a la tendencia de agrupar a las jóvenes y las adolescentes como si se tratara de un grupo homogéneo, en los exámenes en mitad de período se exhortó a establecer estrategias orientadas a diferentes grupos de adolescentes, que vincularan la educación y los servicios y formaran parte de esfuerzos más amplios de desarrollo social.

41. Fomento de la capacidad nacional para la elaboración de políticas, la investigación y el análisis de los datos en materia de población. En esta esfera, en los exámenes de mitad de período se encontró que se había hecho hincapié en el fortalecimiento de la capacidad técnica de las instituciones para realizar investigaciones, analizar datos y elaborar una base de datos demográficos confiables con miras a la formulación de políticas y programas en materia de población y de salud reproductiva. El problema que se mencionó con más frecuencia en esta esfera se relacionaba

con la utilización de los datos. Algunos programas reunieron grandes volúmenes de datos sobre personas que recibieron servicios, pero los datos no fueron utilizados plenamente por los directores de los proyectos o los planificadores locales, o compartidos con instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. En algunos informes se alcanzaron resultados concretos, como el desglose de los datos por sexo y por edad.

42. *Igualdad entre los géneros y potenciación del papel de la mujer.* En los ocho países en que se realizaron exámenes de mitad del período el FNUAP contribuyó a que los medios de difusión prestaran más atención a las cuestiones de género y desempeñó un papel fundamental en cuanto a lograr que se aprobaran varias leyes orientadas a proteger a la mujer, su salud y sus derechos de procreación. A pesar de esos logros concretos, se prestó una atención mucho menor a la inclusión de consideraciones relativas a la situación especial de la mujer en otros proyectos y programas. Se tuvo la impresión de que el concepto de género no era comprendido plenamente por la mayoría de las personas que participaban en la elaboración, la gestión y la ejecución de proyectos. En algunos países los recursos y esfuerzos que atraían las cuestiones de género eran mínimos. Se ha avanzado lentamente en lograr que los hombres participen en programas de salud reproductiva. Los módulos de capacitación en cuestiones de género generalmente se centraban en crear conciencia respecto del problema en lugar de permitir que los participantes emprendieran un análisis de las cuestiones de género. No se incluían los mecanismos necesarios para integrar las cuestiones de género en las políticas y los programas. En dos de los ocho exámenes de mitad de período se recomendó la revisión de todos los subprogramas para garantizar que las cuestiones de género se integraran en todo el programa. En otro examen de mitad de período se recomendó la elaboración de una metodología uniforme para emprender el análisis de las cuestiones de género.

43. *Promoción.* En los ocho programas examinados se utilizaron diversas estrategias de promoción para lograr el apoyo de partes interesadas en diferentes esferas del programa. Todavía era demasiado temprano para evaluar su eficacia relativa a mitad de período, ya que muchas actividades estaban aún en la etapa de elaboración. Sin embargo, la promoción del concepto de servicios de salud reproductiva había aparentemente producido resultados positivos entre los funcionarios gubernamentales de alto nivel. Entre las dificultades mencionadas estaba la falta de conocimientos técnicos especializados en materia de promoción y de capacidad de comunicación entre el personal encargado de los proyectos.

44. *Elaboración de programas.* Los ocho programas para los países examinados se elaboraron antes de que se introdujera el método de estructura lógica. En algunos de los programas se había intentado transformar los proyectos en subprogramas. Se comprende que los vínculos y la coordinación entre subprogramas y proyectos fueran limitados y que hubiera poca relación sinérgica entre ellos. Las disposiciones en materia de ejecución y los mecanismos de coordinación de los subprogramas no estaban siempre bien articulados. En un examen de mitad de período se cuestionó la eficacia de asignar una notable suma de fondos a varios proyectos utilizando el mismo enfoque, sin poner a prueba primeramente su eficacia. En otro examen se advirtió que no se utilizaran múltiples proyectos experimentales o de demostración fragmentados o localizados sin contar con un plan claro a nivel nacional de evolución o aplicación de la experiencia adquirida.

45. *Gestión y coordinación de los programas.* La ejecución de los ocho programas examinados se vio afectada por las limitaciones de la capacidad nacional, incluida la falta de personal de los organismos de contraparte y las múltiples responsabilidades que tenían a su cargo. Cuando se descentralizaron los proyectos, la falta de personal técnico calificado a escala de las provincias y los distritos a menudo constituyó un problema. La capacidad nacional en materia de gestión de programas y coordinación interna de los programas sigue siendo limitada. Esta situación, unida a la a veces compleja estructura administrativa nacional, dificultó la utilización de la modalidad de ejecución nacional en muchos países. La verificación y la supervisión por parte de los gobiernos y el FNUAP no fueron siempre adecuadas. En ocasiones, en los documentos e informes presentados no se incluía información suficiente sobre los resultados. En algunos casos había una falta de datos a nivel local para medir el progreso y los resultados, especialmente cuando los proyectos se ejecutaban en zonas geográficas con población dispersa. Es necesario fortalecer la difusión y la utilización de las conclusiones y los resultados de los proyectos al elaborar nuevos programas y proyectos. En muchos de los ocho exámenes de mitad de período se destacó la necesidad de fortalecer la coordinación, no sólo entre los ministerios gubernamentales, sino también entre los organismos de las Naciones Unidas y otros donantes, para lograr una gestión eficaz de los programas.

### **Recomendaciones derivadas del análisis de los exámenes de mitad de período**

46. El análisis teórico de los ocho exámenes de mitad de período dio lugar a numerosas y útiles recomendaciones. Se pidió que el proceso del examen de mitad de período se agilizará y la documentación del cumplimiento fuera más breve y analítica, se basara en el método del marco lógico y se concentrara en el programa en general y no en proyectos individuales. Se espera que la utilización de indicadores y datos de referencia determinados en la etapa de diseño de los programas facilite el proceso de examen de mitad de período de los nuevos programas por países que se formularon después de 1998 conforme al método del marco lógico. En relación con las esferas de programas, se formularon las siguientes recomendaciones: planificar detenidamente con el Gobierno un cambio gradual hacia un programa de salud reproductiva más amplio que refleje las prioridades y realidades del país; realizar esfuerzos deliberados por incluir en el marco lógico objetivos o resultados relacionados con el género, de manera que no se pasen por alto las cuestiones de género durante las fases de ejecución y supervisión; y continuar las actividades de promoción del Programa de Acción de la CIPD, incluso entre los directores de programas especiales y los asociados a nivel de provincia y de distrito. En la esfera de la gestión de programas se recomendó que el FNUAP siguiera fortaleciendo la capacidad de su personal y las contrapartes del gobierno para la supervisión y la evaluación mediante el empleo de indicadores. Se deberían establecer mecanismos de intercambio de información a fin de divulgar la información y las conclusiones. Debería contarse con un plan de supervisión de los programas en el que se indicaran claramente las partes responsables y la frecuencia con que habría que reunir datos en relación con los indicadores determinados en el marco lógico. También se recomendó que el FNUAP instara a los gobiernos a asumir una responsabilidad más dinámica en la gestión de los proyectos de ejecución nacional, y a eliminar los obstáculos jurídicos, estructurales, operacionales y administrativos. Se subrayó que el FNUAP debería procurar

que las oficinas en los países tuvieran fácil acceso a datos financieros actualizados, de manera tal que pudieran fortalecer sus actividades de supervisión financiera y utilizar de manera óptima los escasos recursos.

## V. Exámenes de la aplicación de políticas

47. En 1999, la Oficina de Supervisión y Evaluación realizó exámenes de la aplicación de políticas respecto de cuatro programas de países y continuó el seguimiento de las recomendaciones de los exámenes de política efectuados en años anteriores. En esos exámenes, que fueron de carácter interno, se analizó a fondo el proceso de formulación y realización de programas a fin de verificar que existían los mecanismos apropiados para la rendición de cuentas y que el personal del FNUAP los utilizaba. Además, se consideraron las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la misión del Fondo, especialmente en lo que concierne a promover la aplicación del Programa de Acción de la CIPD, así como al papel que corresponde a las oficinas en los países en el sistema de coordinadores residentes. Se aprovechó también la oportunidad para evaluar la pertinencia y las vías de aplicación de las políticas y procedimientos del FNUAP y para determinar las esferas en que se requería mayor claridad en materia de políticas sobre programas y orientación técnica.

48. Las conclusiones de esos exámenes no sólo brindaron al personal directivo superior una imagen clara de la forma en que las oficinas en determinados países cumplían sus funciones de asesoramiento y de gestión de los programas, sino que sirvieron también de vehículo para que los funcionarios sobre el terreno formularan observaciones sobre la índole y la calidad del apoyo que recibían y que debían recibir de los equipos de apoyo a los países y de la sede del FNUAP. Además, esos exámenes proporcionaron aportes al proceso de examen y evaluación continuos de las políticas y los procedimientos del Fondo. La Directora Ejecutiva, en consulta con la Junta Ejecutiva, determina qué medidas de seguimiento es preciso adoptar en relación con cada uno de los exámenes. Se designan, según proceda, funcionarios responsables a tales efectos tanto sobre el terreno como en la sede, y las divisiones interesadas se encargan de la ejecución de las medidas de seguimiento relacionadas con determinados programas o esferas temáticas o de carácter financiero y administrativo, así como de presentar informes sobre los resultados de tales actividades. La Oficina de Supervisión y Evaluación tiene a su cargo la evaluación de las medidas de seguimiento a nivel de todo el FNUAP y la presentación de informes al respecto.

49. Desde 1995, el FNUAP ha realizado 23 de estos exámenes, incluidos los cuatro que tuvieron lugar en 1999. Después de cada examen, se prepara un informe que contiene recomendaciones dirigidas concretamente al país, así como otras de carácter más general o que deben aplicarse a nivel de toda la organización. Además de las observaciones que suelen formular las divisiones y las oficinas en los países respecto de las medidas que se adoptan para atender cuestiones concretas de los países planteadas en los exámenes, la Oficina de Supervisión y Evaluación solicita un informe actualizado de la aplicación de las recomendaciones, que debe presentarse aproximadamente al cabo de un año de haber sido formuladas. Hasta la fecha, todas las oficinas en los países han presentado sistemáticamente esos informes actualizados. A juzgar por la amplitud de la información proporcionada y por las medidas concretas adoptadas para abordar las cuestiones que se plantean en los informes, es evidente que en la mayor parte de los casos se han tenido muy presentes las recomendaciones. Las dirigidas concretamente a los países han abarcado desde la

administración de las oficinas hasta la elaboración, supervisión y evaluación de los programas, el cumplimiento de los procedimientos administrativos, la promoción de la CIPD, la colaboración con las organizaciones no gubernamentales y la coordinación de los donantes.

50. En relación con las recomendaciones que deben aplicarse a nivel de la organización, se ha comprobado que los exámenes de la aplicación de políticas tienen un valor inestimable en el proceso de examen y evaluación continuos de las políticas y los procedimientos del Fondo. Por ejemplo, los resultados de los exámenes realizados durante el período 1995–1997 fueron importantes contribuciones para el nuevo Manual de Políticas y Procedimientos, que se publicó a finales de 1997. Las políticas del Fondo en materia de alivio de la pobreza, promoción y colaboración Sur–Sur, se cuentan entre las que, de acuerdo con los exámenes, necesitaban esclarecimiento, y con posterioridad se han abordado en el Manual. Los exámenes de la aplicación de políticas indicaron también la necesidad de nuevas directrices sobre la aplicación del método programático, la distribución de los costos y la formulación, evaluación y aprobación de programas, así como orientación sobre la utilización de indicadores en las tres esferas prioritarias del Fondo. Todas estas cuestiones se han tenido en cuenta en el Manual de Programación.

51. Después de publicado el Manual de Programación, en los exámenes de la aplicación de políticas se han determinado aspectos que todavía requieren aclaración o atención, ya bien mediante programas de capacitación o nuevas directrices de políticas. Entre las cuestiones operacionales determinadas en los exámenes de la aplicación de políticas realizados en 1997 y 1998, para las cuales se han preparado o se están preparando nuevas instrucciones, figuran la utilización de personal de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional para los programas que reciben apoyo del FNUAP, la incorporación de la perspectiva de género en los programas y la utilización de fondos privados en apoyo de las actividades de los programas de los países. La necesidad de racionalizar y ajustar los procedimientos del FNUAP con miras a facilitar la programación interinstitucional en colaboración, se atiende mediante la participación del Fondo en los subgrupos pertinentes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los exámenes han permitido también conocer mejor algunas de las dificultades comunes que experimentan las oficinas en los países para utilizar el método del marco lógico como instrumento de planificación y supervisión. La Subdivisión de Capacitación ha utilizado esta información para preparar cursos de repaso sobre la metodología del marco lógico. Además, en 1999, la División de Asuntos Técnicos y de Políticas, la Oficina de Supervisión y Evaluación y la Subdivisión de Capacitación emprendieron algunas actividades preliminares destinadas a orientar mejor a las oficinas en los países acerca de la selección apropiada de indicadores para la vigilancia de la ejecución de los programas.

52. De los cuatro exámenes sobre la aplicación de políticas realizados en 1999, dos tuvieron lugar en la región de África, uno en la región de Asia y el Pacífico y otro en la región de los Estados árabes. Por primera vez se examinaron dos programas que no eran atendidos por un representante designado por el FNUAP. Ambos se ejecutaban en países de la categoría “A” que tenían en marcha amplios programas a cargo de un director designado por el FNUAP con sede en otro país. En uno de los casos, el examen abarcó un período de tres años en dos de los cuales no hubo un representante nombrado por el FNUAP. El otro país sigue atendido por un director radicado en otro lugar.

53. En los cuatro programas examinados en 1999, las oficinas en los países habían promovido la aplicación del Programa de Acción de la CIPD mediante programas que recibían apoyo del FNUAP, así como actividades especiales relacionadas con los preparativos para el examen y la evaluación de la CIPD+5. Por lo demás, las funciones de las distintas oficinas del FNUAP en los países variaron significativamente. En un país, la oficina del FNUAP desempeñó un papel muy destacado en cuanto a promover la inclusión de la perspectiva de género, los intereses de los adolescentes y el enfoque de la salud reproductiva en los programas de los asociados, y veló también por que se incorporasen componentes de salud reproductiva en el conjunto de servicios básicos que se establecería como resultado del proceso de reforma del sector de la salud del país. En otro país, debido tal vez a movimientos de personal en la oficina, la promoción de la CIPD se limitó básicamente a actos públicos como el Día Mundial de la Población y el Día del SIDA. En dos países que no estaban atendidos por un representante designado por el FNUAP, no se realizó una promoción enérgica de la CIPD además de las actividades propias del programa, debido fundamentalmente a la falta de capacidad por tratarse de oficinas muy pequeñas.

54. Todas las oficinas examinadas colaboraban con organizaciones no gubernamentales en la ejecución del Programa de Acción de la CIPD. Esa colaboración incluyó la ejecución de proyectos por organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales en todos los programas que se examinaron. Por lo menos en dos de los cuatro países, las oficinas habían organizado reuniones especiales con las organizaciones no gubernamentales para examinar las maneras de fortalecer la colaboración en la promoción y ejecución de la CIPD. Como parte de esos esfuerzos, en uno de los países la oficina trató de facilitar el establecimiento de un consorcio de organizaciones no gubernamentales interesadas en la salud reproductiva, con la intención de alentarlas a trabajar juntas. En dos de los países la colaboración de las organizaciones no gubernamentales demostró ser una cuestión políticamente muy delicada.

55. En tres de los países incluidos en los exámenes, el sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas era muy activo y la coordinación y la colaboración habían aumentado significativamente durante los últimos dos años. Se observó que el FNUAP participaba en pie de igualdad, y generalmente se reconocía su accesibilidad y su dedicación al trabajo en equipo. Con todo, en un país, quizás debido parcialmente a la inestable situación nacional, se observó una falta de coordinación de las Naciones Unidas, incluso en lo que respecta a la participación del Fondo, así como una falta de coordinación más general entre los donantes. En otro país, se reconoció con creces el papel sumamente activo del FNUAP en la coordinación de los donantes a nivel más amplio en la esfera de la población. Dada la presencia relativamente limitada del Fondo sobre el terreno, su activa participación en grupos temáticos en tres de los países dio por resultado un pronunciado aumento del volumen de trabajo para las respectivas oficinas. En los países en los que no había representante designado por el FNUAP, esa presencia aún más reducida sobre el terreno limitó adicionalmente la capacidad del Fondo para participar.

56. En relación con la movilización de recursos, la oficina de un país logró financiación de los donantes en una cuantía considerable, así como contribuciones en efectivo del Gobierno equivalentes al 10% del programa. Otra oficina movilizó cuantiosas contribuciones de los donantes, mientras que las dos restantes movilizaron sumas nominales.

57. Aunque la mayor parte de los programas se atuvieron estrechamente al marco programático aprobado, en un país se observaron algunas desviaciones. Si bien esas desviaciones del programa original del país se consideraron justificadas y las discrepancias fueron más bien de forma que de contenido, en las conclusiones se instó al Comité Ejecutivo a decidir que en las directrices del FNUAP se enunciaran de manera más explícita los procedimientos requeridos en materia de consulta y documentación para introducir cambios en los programas. Los exámenes revelaron, además, que también era necesario aclarar las modalidades de actividades de transición o previas a los proyectos, así como el tratamiento de las actividades que pasaban de un ciclo programático a otro. Ya se ha proporcionado a las oficinas en los países una orientación oficiosa al respecto. Esta cuestión se incluirá también en las directrices futuras.

58. Tres de las cuatro oficinas examinadas habían elaborado programas después que se dieron a conocer las nuevas directrices de programas en 1997. Estas directrices incluyen, entre otras cosas, la utilización del método del marco lógico y la plena descentralización de la autoridad para aprobar programas sobre el terreno. Las contrapartes del gobierno y otras partes interesadas a las que se entrevistó durante el proceso de examen en estos tres países expresaron su satisfacción con los procesos de participación que se habían empleado para preparar el programa. En general, las contrapartes nacionales declararon que asumían plenamente como propios el programa y sus proyectos componentes.

59. En relación con la aplicación del método del marco lógico, las oficinas en los países consideraron que el método era útil y que la capacitación proporcionada al efecto había facilitado su aplicación. No obstante, los exámenes también pusieron de manifiesto que seguían enfrentándose dificultades con la selección de indicadores destinados a vigilar el logro de los resultados correspondientes a programas que reciben apoyo del FNUAP. En tres de los cuatro programas examinados se deberá seguir perfilando este aspecto. Además, se observó que aunque se ha comprendido relativamente bien el papel del método del marco lógico como instrumento de planificación de programas, no se utilizó de manera eficaz en la supervisión y la evaluación. De resultados de éstas y otras conclusiones, la Oficina de Supervisión y Evaluación y los centros de coordinación de evaluaciones de los equipos de apoyo a los países han establecido una Red de Evaluación con el fin de mejorar las prácticas de supervisión y evaluación en todo el FNUAP. El plan de trabajo de la Red para el bienio 2000–2001 incluirá la preparación de instrumentos destinados a fortalecer la supervisión y evaluación de los programas.

60. Las cuatro oficinas en los países utilizaron el Comité de Evaluación de Proyectos, pero sus funciones variaron de un país a otro. En los países que no contaban con un representante residente nombrado por el FNUAP se observaron limitaciones para la utilización eficaz de este mecanismo.

61. El FNUAP desempeña un destacado papel en la ejecución de los programas en los cuatro países. Si bien el mayor componente de la ejecución a cargo del Fondo fue la adquisición de equipo y suministros, en algunos casos también se ocupó de la ejecución de otros componentes, incluido el de personal de proyectos, debido a la limitada capacidad de los gobiernos y a que no existían otras opciones. En uno de los programas, el personal de proyectos constituyó el mayor componente presupuestario a cargo del FNUAP. En dos de los programas se había reducido notablemente la ejecución por el FNUAP de componentes no relacionados con la

adquisición durante el pasado año. En un tercer país, en el que la capacidad nacional de ejecución de proyectos era limitada y el FNUAP había desempeñado un papel importante en la ejecución, en el ciclo siguiente las funciones de ejecución del Fondo pasaron a una organización no gubernamental internacional. Sin embargo, este cambio no dejó de plantear dificultades porque el gobierno prefería la ejecución del FNUAP. Los exámenes demostraron también que, incluso en el caso de proyectos en los que el FNUAP no fue el organismo de ejecución designado, en general, las oficinas en los países tuvieron una elevada participación en apoyo de la ejecución nacional.

62. Los cuatro exámenes de la aplicación de políticas demostraron que las oficinas en los países habían utilizado ampliamente consultores nacionales a corto plazo, especialmente para evaluaciones y estudios técnicos de la población nacional. En tres de los programas también se había utilizado el mecanismo del personal de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional. En general, la contratación de personal se había realizado de conformidad con el Reglamento, pero se observó que la evaluación de la actuación profesional del personal nacional de proyectos, incluidos los consultores, no había sido sistemática en la mayor parte de los casos. De conformidad con estas conclusiones, se han adoptado medidas para aclarar las normas y los procedimientos apropiados en este sentido y vigilar su aplicación.

63. Aunque el monto de las adquisiciones efectuadas por las oficinas en los países varió, la licitación y otros procedimientos relacionados con la adquisición fueron generalmente satisfactorios. Se comprobó que los proyectos globales eran útiles para dar respuesta a solicitudes imprevistas y, en general, para el logro de los fines previstos.

64. Se hizo evidente que, por regla general, el reducido personal de las oficinas enfrentó dificultades para atender las crecientes demandas sustantivas y de gestión relacionadas con la descentralización y la colaboración interinstitucional. Esas dificultades se agravaron por los movimientos de personal y las demoras para llenar vacantes en algunos casos. Tal vez como resultado de esas limitaciones, la supervisión de los proyectos sobre el terreno por el personal de las oficinas fue en general esporádica. Podrían lograrse mejoras si los planes de supervisión de los programas se prepararan en forma más sistemática y con mayor sentido de previsión. Asimismo, se determinó en las cuatro oficinas que era necesario ampliar y mejorar las oportunidades de capacitación técnica del personal nacional. Como parte del proceso en curso de planificación de la fuerza de trabajo, se están examinando las funciones y obligaciones, la capacidad y las necesidades de capacitación de las oficinas en los países, así como las soluciones que han de proponerse.

65. Aunque los exámenes de países en los que no existía representante designado del FNUAP se limitaron a los dos realizados en 1999, las conclusiones sugieren que posiblemente las expectativas del Fondo no sean realistas en el caso de los países que no cuentan con un representante del FNUAP y cuyo personal es muy reducido. Además, se comprobó que era necesario aclarar más los papeles del director para el país y del representante del FNUAP en los países donde no hay representante designado por el FNUAP.

## **VI. Recomendación**

66. La Junta Ejecutiva tal vez desee:
- a) Tomar nota del presente informe;
  - b) Expresar su apoyo al fortalecimiento de la capacidad de auditoría interna y supervisión del FNUAP.
- \_\_\_\_\_