



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

Distr. general
1° de abril de 2003
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2003
Nueva York, 6 a 20 de junio de 2003
Tema 10 del programa provisional
UNFPA

Fondo de Población de las Naciones Unidas

**Actividades de auditoría y supervisión internas realizadas
por el UNFPA en 2002**

Informe de la Directora Ejecutiva

Índice

	<i>Página</i>
I. Organización y recursos	2
II. Actividades de auditoría y examen internos	3
III. Principales conclusiones de las auditorías y medidas de seguimiento adoptadas	4
IV. Examen de las auditorías de los proyectos ejecutados por los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales	11
V. Análisis de los exámenes de mitad de período	13
VI. Examen de la aplicación de políticas	21
VII. Recomendación	24



1. Este informe se presenta en atención a una solicitud formulada por la Junta Ejecutiva en su segundo período ordinario de sesiones de 1996. En él se ofrece a la Junta un resumen de las actividades de auditoría y supervisión internas realizadas por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) durante el año 2002 y se indican los problemas fundamentales detectados en las auditorías internas y las actividades de la Oficina de Supervisión y Evaluación del Fondo¹.

I. Organización y recursos

2. De conformidad con lo dispuesto en la regla 114.18 de la Reglamentación Financiera Detallada del UNFPA, la Directora Ejecutiva, de acuerdo con el Administrador del Programa de las Naciones Unidas (PNUD), ha dispuesto que la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento del PNUD se encargue de prestar al Fondo servicios de auditoría interna a título reembolsable. Ese reembolso forma parte de la subdivisión anual del UNFPA al PNUD.

3. La Sección de Auditoría del UNFPA, que fue establecida en mayo de 1993, estuvo a cargo del Director de la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento hasta diciembre de 2002. Los puestos autorizados de la Sección son: un puesto de jefe, tres de auditor y dos de auxiliar. También se obtienen servicios de auditoría interna mediante la contratación de auditorías anuales en las regiones de Asia y el Pacífico y los Estados árabes, que supervisa el Centro Regional de Servicios de Auditoría de la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento de Malasia, el cual recibe apoyo del UNFPA para sufragar los servicios de una persona que ayuda a examinar los informes del Fondo preparados por el contratista. Además, el UNFPA sufraga contratos para realizar actividades de duración limitada, que son administrados por los centros regionales de servicios de auditoría de Zimbabwe y Panamá, y con arreglo a los cuales se llevan a cabo auditorías en las oficinas del Fondo en países de esas regiones. Las oficinas del Centro Regional de Servicios de Auditoría en Harare (Zimbabwe) se cerraron el 30 de noviembre de 2002 y el Centro se volverá a abrir en Pretoria (Sudáfrica) a principios de 2003. Además de las auditorías contratadas y de las actividades de duración limitada, la Sección recurre a consultores para ampliar el alcance de sus servicios de auditoría.

4. El presupuesto de la función de auditoría del UNFPA en 2002 ascendía a 1.500.000 dólares. De ese total, 498.500 dólares correspondían a los servicios de auditoría prestados por los tres centros regionales de servicios de auditoría y los contratistas. El saldo, es decir, 1.001.500 dólares, se destinó a financiar el personal y las actividades de auditoría de la Sección de Auditoría del Fondo.

5. En su informe sobre las estimaciones del presupuesto bienal de apoyo del UNFPA correspondientes al bienio 2002-2003, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) indicó que deberían formularse propuestas para reorganizar las funciones de auditoría y supervisión del Fondo. En diciembre de 2001, la Junta de Auditores de las Naciones Unidas recomendó que el Fondo realizara un estudio de viabilidad para considerar la posibilidad de establecer

¹ En enero de 2003 se creó la División de Servicios de Supervisión, que sustituye a la Oficina de Supervisión y Evaluación y consta de dos subdivisiones: la Subdivisión de Supervisión y Evaluación y la Subdivisión de Servicios de Auditoría. Puesto que el presente informe trata de las actividades realizadas en 2002, en él se utiliza la designación antigua, es decir, Oficina de Supervisión y Evaluación.

una dependencia de auditoría interna propia y calcular los recursos necesarios con tal fin. En marzo de 2002, la Oficina de Supervisión y Evaluación contrató a un consultor para que examinara las cuestiones relacionadas con el establecimiento de servicios de auditoría en el UNFPA. Las observaciones y recomendaciones formuladas en el estudio se tuvieron en cuenta para preparar las estimaciones revisadas del presupuesto bienal de apoyo correspondientes al bienio 2002-2003, que se presentaron a la Junta Ejecutiva en septiembre de 2002 y en las cuales se incluía la propuesta relativa al establecimiento de una dependencia de auditoría interna en el Fondo. Tras la aprobación de la Junta, que se hizo efectiva el 1° de enero de 2003, la Sección pasó a formar parte de la nueva División de Servicios de Supervisión del UNFPA y actualmente se conoce como Subdivisión de Servicios de Auditoría.

II. Actividades de auditoría y examen internos

6. En 2002 se llevaron a cabo las actividades de auditoría y examen internos siguientes:

a) Evaluaciones de la gestión en ocho oficinas en los países, una oficina del equipo de servicios técnicos al país, una división y un ámbito funcional de la sede, a cargo de la Sección de Auditoría del UNFPA;

b) Examen de 542 informes de auditoría que abarcaban las actividades realizadas en 2001 en relación con proyectos ejecutados por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, a cargo de la Sección de Auditoría del UNFPA con asistencia de consultores. Los informes de auditoría de los proyectos deben presentarse a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al que se examina;

c) Evaluaciones de la gestión en 12 oficinas en los países de la región de África, a cargo del Centro Regional de Servicios de Auditoría de Zimbabwe;

d) Auditorías a cargo de contratistas en siete oficinas en países de la región de Asia y el Pacífico y seis oficinas en países de la región de los Estados árabes y Europa;

e) Evaluaciones de la gestión en ocho oficinas en países de la región de América Latina y el Caribe, a cargo del Centro Regional de Servicios de Auditoría de Panamá.

7. El plan de trabajo anual se preparó en estrecha consulta con la Oficina de Supervisión y Evaluación. Para aprovechar al máximo los limitados recursos de personal, los planes de trabajo de la Sección de Auditoría y de la Oficina de Supervisión y Evaluación se coordinaron en la medida de lo posible. Esos planes se revisaron a lo largo del año para atender las solicitudes especiales recibidas de la administración y tener en cuenta las nuevas circunstancias, especialmente sobre el terreno. En 2002, la Oficina de Supervisión y Evaluación realizó un examen sobre el terreno del cumplimiento de las recomendaciones de auditoría.

8. El perfeccionamiento continuo del personal es importante para mantenerse a la altura de las exigencias actuales de la profesión. En ese sentido, el personal de la Sección de Auditoría recibió capacitación en técnicas de liderazgo para auditores, redacción de informes, utilización de la evaluación de riesgos para elaborar programas individuales de auditoría y detección, investigación y prevención del fraude. Aplicando un enfoque dinámico y preventivo, la Sección ofreció servicios de

asesoramiento a las dependencias del UNFPA. Algunos servicios se prestaron a solicitud de las dependencias, mientras que otros partieron de iniciativas de la Sección derivadas de las evaluaciones de la gestión. Por ejemplo, la Sección proporcionó asesoramiento sobre las necesidades de los proyectos de ejecución nacional y difundió la experiencia del PNUD en ese ámbito.

III. Principales conclusiones de las auditorías y medidas de seguimiento adoptadas

9. En 2002 se publicaron 41 informes (nueve de ellos sobre auditorías realizadas en 2001) y se determinó que en 14 oficinas el nivel de control interno y cumplimiento de los requisitos financieros y administrativos eran satisfactorios. La labor de 22 oficinas en este ámbito recibió la calificación de parcialmente satisfactoria y la de cinco oficinas o divisiones se consideró deficiente. En relación con 2001, se había registrado leve aumento del número de oficinas cuya labor se consideraba satisfactoria y parcialmente satisfactoria, y un descenso en el 4,5% del número de oficinas cuya labor se calificó deficiente. Durante el año se formularon 1.194 recomendaciones, que se desglosan como sigue:

<i>Esfera</i>	<i>Número de recomendaciones</i>
Organización y plantilla	27
Asuntos de programas	386
Operaciones financieras	120
Administración del personal	242
Administración general	297
Automatización de oficinas	122
Total	1 194

Resumen de las cuestiones principales

10. Seguidamente se resumen las cuestiones principales planteadas por los auditores y contratistas, clasificadas por tema. Cabe destacar que las observaciones sólo se refieren a algunas de las dependencias que fueron objeto de auditoría y no a todas ellas. Los más altos funcionarios del UNFPA examinan atentamente las conclusiones de las auditorías y las partes interesadas adoptan las medidas correspondientes; las divisiones respectivas y la Oficina de Supervisión y Evaluación se encargan de su seguimiento. Es preciso señalar que, si bien varias cuestiones aparecen repetidamente en los informes anuales de la Directora Ejecutiva sobre las actividades de auditoría interna, cada año se examinan países distintos y, por lo tanto, las repeticiones no significan necesariamente que no se hayan adoptado medidas correctivas. Como parte del programa de las auditorías posteriores se examinan las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones anteriores.

Anticipos

11. En las auditorías se puso de manifiesto que en ocho de las 41 oficinas no existía una vigilancia adecuada de los anticipos de efectivo. En cinco oficinas no se daba razón de anticipos de efectivo por valor de 276.000 dólares concedidos a personal de oficinas y proyectos y a otras personas. En una oficina, un anticipo concedido a un funcionario se había utilizado con fines distintos de los previstos originalmente y no se daba razón de esos fondos. En otro caso, no se daba razón de un anticipo concedido a una organización no gubernamental en relación con un seminario. En la mayoría de esas oficinas, no se habían llevado registros de esos anticipos y, por lo tanto, resultaba difícil realizar el seguimiento correspondiente. Más adelante, en respuesta a las auditorías, las oficinas en los países establecieron un registro para dejar constancia y realizar el seguimiento de todos los anticipos que también han utilizado para vigilar los anticipos pendientes de recuperación. Se recordó a los Representantes la importancia de que se cumplieran las reglas de la Reglamentación Financiera Detallada del UNFPA relativas a la concesión de anticipos de efectivo, así como la responsabilidad que les incumbía en la salvaguardia del efectivo del Fondo. Se ha pedido a las divisiones geográficas de la sede que ejerzan una vigilancia atenta de las oficinas en los países correspondientes.

Organización y dotación de personal

12. En siete de los 41 informes publicados en 2002 se indicaba que las plantillas de las oficinas en los países no estaban completas y/o no estaban claras las relaciones jerárquicas. Se comprobó que en 11 oficinas el personal era insuficiente debido a las demoras registradas en la contratación. En otras tres oficinas no se habían llenado oportunamente puestos fundamentales como el de Representante o Representante Adjunto del UNFPA. Asimismo, en seis oficinas había personal de proyectos que realizaba funciones básicas correspondientes a las oficinas en los países.

13. En julio de 2002 se introdujo una tipología de la plantilla de las oficinas del UNFPA en los países como parte del proceso de transición del Fondo. Se alentó a las oficinas a que utilizaran la tipología nueva para reconfigurar sus estructuras y su dotación de personal, teniendo en consideración que la estructura financiada con cargo al presupuesto bienal de apoyo era fija. En cuanto a los puestos financiados con cargo a los recursos de los programas, debía hacerse un análisis razonado en que se tuvieran en cuenta las características de las actividades a realizar y las competencias exigidas para los puestos. La tipología comenzará a aplicarse en 2003. Con las nuevas estructuras de personal, que aprobó la Junta Ejecutiva, debe mejorar la gestión de las oficinas, ya que se ha creado la función de director de operaciones en 44 oficinas en los países que cumplen criterios determinados.

Asuntos de programas

14. En cuatro oficinas las partes no habían firmado el acuerdo básico modelo de asistencia relativo a las actividades del UNFPA en el país. En 11 oficinas se habían puesto en marcha actividades y se habían gastado fondos antes de que se firmaran los documentos de los proyectos o las cartas de entendimiento. También se informó de que en cuatro oficinas no se habían recibido las contribuciones prometidas por los gobiernos con destino a actividades concretas de proyectos. Posteriormente se han firmado los documentos correspondientes y se ha tratado de obtener los fondos prometidos por los gobiernos.

15. En tres oficinas los gastos anuales de los programas habían sido superiores al límite máximo autorizado. En 2002, el Comité de Vigilancia Financiera del UNFPA intensificó su labor de seguimiento sistemático de los gastos efectivos y previstos con el fin de evitar los excesos y velar por el uso óptimo de los recursos financieros. En 11 informes se indicó que se habían utilizado recursos de proyectos para financiar viajes, adquirir equipo de oficina y vehículos, crear una biblioteca y proporcionar capacitación al personal. En seis oficinas los fondos de proyectos globales no se utilizaron de conformidad con el Manual de políticas y procedimientos relativos a los programas. En la auditoría se recomendó que los gastos cargados de forma errónea se descargaran y se imputaran al presupuesto adecuado. Las oficinas en los países se ocuparán de ello y, en el futuro, utilizarán los fondos de los proyectos globales de conformidad con las directrices del Manual.

16. En cinco oficinas se habían concedido subcontratos y subvenciones a organizaciones no gubernamentales no reconocidas por el UNFPA y en otras siete se habían realizado actividades con arreglo a subcontratos y subvenciones que no estaban recogidos en acuerdos, como se exige en las directrices. Posteriormente, las oficinas en los países se comprometieron a cumplir las directrices en los proyectos futuros. Cuando fue posible, se concertaron subcontratos con efecto retroactivo.

17. En algunos casos se informó de que la supervisión de las actividades de los programas era escasa. Por ejemplo, no se habían realizado exámenes anuales de los subprogramas en cinco oficinas y en otras cinco no se habían celebrado las reuniones de análisis del estudio del país. Además, en nueve oficinas no se habían realizado las visitas anuales de supervisión sobre el terreno y otras cinco no habían proporcionado documentación justificativa de los resultados de las visitas de supervisión. Con el fin de fortalecer la supervisión, el UNFPA ha revisado los formatos de planificación de programas y elaboración de informes y ha destacado la importancia de que se determinen los resultados y se efectúe su seguimiento. Una de las novedades de los formatos es la elaboración de un plan de gestión de programas, que tiene por objeto mejorar la gestión de las actividades de planificación, vigilancia y evaluación de los programas y facilitar el enfoque de la gestión de programas basado en los resultados. Se pedirá a las divisiones geográficas que supervisen la preparación y ejecución de los planes de gestión de programas.

18. En nueve informes se indicó que algunos proyectos no se habían cerrado financieramente 12 meses después de que concluyeran las actividades operacionales, en general debido a demoras en la aplicación de los procedimientos de cierre de proyectos. Asimismo, en cuatro oficinas, la disposición de equipo no había sido sistemática y al concluir las operaciones de los proyectos no se disponía de la documentación justificativa adecuada. Cabe señalar que las oficinas en los países no son las únicas responsables de las demoras registradas en el cierre de los proyectos, ya que una parte de la documentación procede de los organismos de ejecución. En 2002 la División de Servicios de Gestión del Fondo determinó que en el período transcurrido desde enero de 2001 no se habían registrado actividades financieras en relación con 832 proyectos. Se contactó con las oficinas en los países interesadas para pedirles que se comprometieran a adoptar las medidas de contabilidad adecuadas respecto del resto de los saldos de las cuentas del fondo para gastos de funcionamiento asociados con esos proyectos en el sistema de contabilidad de la gestión financiera. Como consecuencia de ese examen, la División de Servicios de Gestión adoptó medidas para reducir en 5,7 millones de dólares los saldos pendientes de las cuentas del fondo para gastos de funcionamiento, ya fuera registrando documentos de proyectos

que faltaban o contabilizando pasos a pérdidas y ganancias. La División seguirá examinando el estado de los proyectos en el sistema de contabilidad de la gestión financiera a lo largo de 2003.

Operaciones financieras

19. En dos oficinas los gastos del presupuesto bienal de apoyo superaban los créditos habilitados y en otras cinco no había constancia escrita de que el Representante hubiera aprobado la reasignación de fondos entre grupos presupuestarios. En dos oficinas los Representantes no habían certificado los comprobantes de desembolso. En cuatro oficinas no se habían concluido los informes sobre la situación de las habilitaciones de créditos y en otras cinco los informes no habían sido certificados por los Representantes. En seis oficinas las transacciones registradas en los informes sobre la situación de las habilitaciones de créditos no se habían conciliado con las cuentas presentadas por el PNUD. Posteriormente, las oficinas indicaron que habían empezado a examinar la situación de los informes sobre las habilitaciones de créditos y a cerciorarse de que la información estuviera completa.

20. Los controles de la caja chica no siempre eran adecuados. En 10 oficinas no se designaba a los custodios de la caja chica por escrito y en otras siete no se habían llevado registros de las transacciones de caja chica. En nueve oficinas no se realizaban arqueos de la caja chica sin previo aviso y en ocho casos las oficinas no disponían de caja fuerte para guardar la caja chica, las copias de seguridad de las cintas de computadora ni los cupones para gasolina. Posteriormente se han adquirido cajas fuertes y se han llevado a cabo las designaciones oficiales. Las oficinas en los países se ocuparán también de llevar los registros debidos.

Administración del personal

21. En 57 casos se detectaron deficiencias en la administración de los contratos de servicios y los acuerdos de servicios especiales: en 14 casos no se habían organizado concursos para seleccionar a los contratistas; en 13 casos se habían adjudicado contratos sin disponer de certificaciones médicas; en 13 casos no se habían realizado evaluaciones de la actuación de los contratistas; en seis casos se habían extendido contratos de servicios que abarcaban menos de 11 meses; y en 11 casos se habían iniciado los trabajos antes de que se firmaran los contratos o acuerdos.

22. En 20 oficinas el mecanismo de evaluación del rendimiento se había aplicado con retraso y en ocho los expedientes administrativos estaban incompletos. En ocasiones los cambios de destino de los funcionarios habían generado demoras en el mecanismo de evaluación del rendimiento. En 17 casos no se habían cumplido los requisitos de vigilancia de la asistencia y las licencias. En algunos casos había que aclarar mejor la división de funciones entre el PNUD y el UNFPA en lo referente a los registros de asistencia y los expedientes administrativos. En 15 oficinas no se habían preparado planes de capacitación y en otras tres no se había capacitado suficientemente al personal en materia de programas, finanzas y administración general. Habida cuenta de la importancia de estas cuestiones para que las oficinas se administren de manera eficaz, los Representantes del Fondo prestarán más atención a la gestión y la administración de los recursos humanos.

Administración general

23. En cuatro oficinas no se habían obtenido cotizaciones de precios para adquirir bienes por un valor de entre 2.500 y 30.000 dólares. En tres oficinas no se habían realizado licitaciones en pliego cerrado para adquirir de manera competitiva bienes cuyo valor era superior a 30.000 dólares. En seis informes se señaló que no existía división de tareas en las actividades de adquisición. En otras seis oficinas no se preparaban informes de recepción e inspección y en 10 oficinas no se utilizaban órdenes de compra numeradas e impresas previamente.

24. En 13 oficinas no se habían concertado acuerdos de servicios comunes en relación con los servicios prestados por el PNUD. Ha proseguido el diálogo del UNFPA con el PNUD sobre la instauración de un marco oficial sobre la recuperación de costos en los países. Puesto que ese marco se aplicará a todas las entidades a que preste servicios el PNUD en los países, el proceso necesario es complejo y hay que realizar estudios en los países para evaluar y validar la metodología establecida. El proceso está ya en marcha y en febrero de 2003 el Fondo transmitió sus observaciones al PNUD sobre la propuesta relativa al costo de los servicios. Hasta que se ponga en marcha un método aceptado en todo el sistema, el Fondo ha propuesto un mecanismo provisional para reembolsar al PNUD por los servicios prestados anteriormente a las oficinas del UNFPA en los países.

25. Se observó que en general los controles del inventario eran insuficientes. En 11 oficinas no se habían individualizado debidamente las funciones de gestión de inventario. Se comprobó que en 10 oficinas los inventarios estaban incompletos y en cuatro eran inexactos. En otras 10 oficinas no se realizaban recuentos del inventario físico. En seis oficinas los resultados de esos recuentos no se conciliaban con los registros existentes. En los registros de inventario de tres oficinas no figuraba la disposición de equipo y en otras 11 oficinas no se había llevado a cabo oportunamente la disposición del equipo obsoleto.

26. En las auditorías se indicó asimismo que en general la gestión de los vehículos de los proyectos y las oficinas no había sido satisfactoria. No se llevaban registros de la vida de los vehículos (nueve oficinas) o el personal encargado de los transportes no los actualizaba periódicamente (ocho oficinas). También se indicó que el control del consumo de carburantes era insuficiente (siete oficinas) y que algunos vehículos no estaban asegurados (tres oficinas). En cuatro oficinas no se había reembolsado la utilización personal de vehículos. Las oficinas en los países han adoptado medidas para recuperar los costos asociados. El UNFPA hará públicas directrices sobre la necesidad de racionalizar el uso de los vehículos, teniendo en cuenta las necesidades de seguridad y las circunstancias especiales de los países.

27. En cuatro oficinas los servicios de viajes no estaban regulados mediante contrato y en otras seis no se utilizaban los servicios de los agentes de viajes ni de las líneas aéreas empleados por otros organismos de las Naciones Unidas, con lo cual no se aprovechaba la posibilidad de beneficiarse del gran volumen de viajes. En tres oficinas no se habían presentado solicitudes ni documentos justificativos en relación con algunos viajes realizados. En cinco oficinas los controles de las llamadas telefónicas personales eran insuficientes y los costos relacionados no se habían recuperado. Posteriormente las oficinas trataron de recuperar los costos. Asimismo, las oficinas en los países reconocieron la necesidad de aplicar el mecanismo más económico y eficiente posible en materia de viajes, en colaboración con otros miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país.

Automatización de oficinas

28. En las auditorías se comprobó que en 24 oficinas no se habían preparado planes oficiales de recuperación en caso de desastre. En dos oficinas no se habían instalado programas informáticos antivirus y en cuatro éstos debían actualizarse. Los procedimientos de seguridad de nueve oficinas se consideraron inadecuados. En seis oficinas en que se aplicaban procedimientos de seguridad las copias no se guardaban en una caja fuerte. En otras 12 oficinas las copias de seguridad no se guardaban fuera de los locales. La seguridad de la información era insuficiente en 11 oficinas, donde no se cambiaban periódicamente las contraseñas. En ocho oficinas se habían utilizado programas informáticos sin licencia. Las oficinas en los países tomaron debida nota y han puesto en marcha medidas para corregir las deficiencias.

Evaluación de la gestión de la División de Información, Asuntos de la Junta Ejecutiva y Movilización de Recursos

29. Esta era la primera auditoría interna de la División de Información, Asuntos de la Junta Ejecutiva y Movilización de Recursos. Se comprobó que en los años 2000 y 2001 la gestión de los programas había sido deficiente. A continuación se indican las principales mejoras necesarias:

a) Fortalecer la vigilancia de los subprogramas y los proyectos, incluso viendo por que no se superen los límites máximos de los gastos y se preparen informes anuales sobre todos los proyectos;

b) Procurar que la documentación justificativa de todos los proyectos sea adecuada y cerciorarse de que los documentos de los proyectos hayan sido firmados por el organismo de ejecución;

c) Cerciorarse de que las partes interesadas hayan firmado cartas de entendimiento en relación con los proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales y que se hayan concertado acuerdos de cooperación en que se especifiquen la base de la colaboración, las funciones que corresponden a cada una de las partes interesadas y las condiciones que rigen el uso del logotipo del UNFPA, así como un presupuesto desglosado por actividades;

d) Velar por que las organizaciones no gubernamentales que reciban subvenciones del UNFPA hayan sido reconocidas por el Fondo y hayan firmado los acuerdos correspondientes;

e) Cerciorarse de que se hayan firmado contratos en relación con todas las actividades subcontratadas y se presenten los informes financieros necesarios;

f) Cerciorarse de que las aportaciones a los fondos fiduciarios estén reguladas mediante acuerdos financieros.

30. Con posterioridad a la auditoría, el equipo encargado de ésta mantuvo conversaciones minuciosas con los directivos de la División sobre las medidas concretas necesarias para realizar el seguimiento de las conclusiones de la auditoría. Se han adoptado medidas y su ejecución está vigilando atentamente.

Misión de seguimiento

31. En 2002 el UNFPA realizó un examen sobre el terreno para evaluar la pertinencia de las medidas adoptadas por una oficina para dar cumplimiento a las recomendaciones de auditoría. Se determinó que la oficina, que en 2001 había recibido la calificación de muy deficiente, había realizado un esfuerzo notable para cumplir la normativa. Sin embargo, todavía no se habían corregido las deficiencias observadas en el ámbito de la gestión de los programas. Desde entonces la división geográfica correspondiente ha vigilado atentamente el seguimiento de las conclusiones de la misión. Además, se ha asignado un Representante nuevo a la oficina y el personal ha recibido capacitación adicional en administración financiera. La División de Servicios de Supervisión y la división geográfica correspondiente seguirán vigilando la actuación de esa oficina.

Estudios especiales y de seguimiento

32. En el transcurso del año 2002, la Oficina de Supervisión y Evaluación realizó un análisis estadístico de las tendencias reveladas por las auditorías y un estudio longitudinal. La Oficina encargó también un examen independiente de la función de auditoría en que se formularon recomendaciones útiles sobre la planificación en ese ámbito.

33. Sobre la base de ese análisis, se determinaron cuestiones de auditoría prioritarias para que la administración las examinara y realizara el seguimiento correspondiente en 2003. Las medidas prioritarias que debe adoptar la administración del UNFPA incluyen: a) mejorar la vigilancia del cumplimiento de las recomendaciones de auditoría; b) mejorar el cumplimiento de los procedimientos de adquisición; c) incluir en la evaluación del desempeño del personal indicaciones de la concesión de anticipos y la autorización de subvenciones o presupuestos relativos a subcontratos sin que se haya firmado la documentación correspondiente; d) racionalizar el uso de los vehículos de las oficinas; e) mejorar la vigilancia de los programas y proyectos y la elaboración de informes al respecto; f) concluir las negociaciones con el PNUD sobre los acuerdos de servicios relativos a los servicios prestados al UNFPA; g) aplicar de forma transparente la tipología referente a las oficinas en los países; y h) mejorar la disciplina financiera con el fin de eliminar los gastos superiores a los previstos no autorizados.

34. Hasta la fecha las dependencias que van a ser sometidas a auditoría se han seleccionado sobre la base de la periodicidad de las auditorías y de una evaluación no oficial de los riesgos. En unos pocos casos, la dirección ha pedido que se realice una evaluación especial de la gestión. Hacia el fin de 2002, la Oficina de Supervisión y Evaluación empezó a aplicar un enfoque de la planificación de las auditorías basado en los riesgos más estructurado para que el UNFPA pudiera orientar sus limitados recursos de auditoría de manera más eficaz y aprovecharlos al máximo. Los factores de riesgo que se tuvieron en cuenta en la preparación del plan de auditoría de 2003 incluyen: el estado del saldo de la cuenta del fondo para gastos de funcionamiento, el estado de la presentación de los informes financieros, el apoyo a la construcción en el programa, el volumen de la ejecución a cargo de los gobiernos y de la ejecución a cargo del UNFPA, el apoyo de los subcontratos, las conclusiones de las auditorías de los proyectos y las calificaciones de las auditorías anteriores. Este sistema se seguirá perfeccionando y se informatizará completamente en 2003. Con el fin de promover la rendición de cuentas y el acatamiento de las normas, actualmente en la

evaluación del desempeño profesional del personal superior se tiene en cuenta el cumplimiento de las recomendaciones de auditoría.

Sistema general de bases de datos de recomendaciones y auditoría

35. Una vez se han publicado los informes de auditoría, se pide a las oficinas en los países que introduzcan en el sistema general de bases de datos de recomendaciones y auditoría, un sistema de gestión de las recomendaciones de auditoría basado en la Web, las medidas que van a adoptar para dar cumplimiento a las recomendaciones y que las actualicen. El sistema permite asimismo efectuar el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de auditoría. En 2002 algunas oficinas tuvieron dificultades para acceder al sistema debido a deficiencias de conexión con Internet. Algunas oficinas introdujeron planes de cumplimiento muy detallados, mientras que otras, si bien estaban resueltas a cumplir las recomendaciones, fueron menos concretas. Consciente de la importancia de que se realice un seguimiento atento de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones, la Oficina de Supervisión y Evaluación ha recordado a las oficinas sobre el terreno y las divisiones de la sede la necesidad de que elaboren planes de cumplimiento oportunos y completos. En 2003 se pondrá en marcha un sistema de seguimiento más riguroso.

IV. Examen de las auditorías de los proyectos ejecutados por los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales

36. El 1° de marzo de 2001, la Sección de Auditoría del UNFPA asumió la responsabilidad de la supervisión y el examen de los proyectos ejecutados por los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. En 2001 el número de tales proyectos era de 1.142. El 82% de los informes de auditoría se recibieron tarde y en el 19% de los informes presentados a la sede se habían formulado opiniones con reservas. Esto representa un progreso con respecto al año anterior, en que el 94% de los informes se recibieron tarde y en que en el 26% de ellos se habían formulado opiniones con reservas. La deficiencia de los controles internos fue la principal razón de las reservas formuladas. Cabe observar que los informes de auditoría correspondientes a un año determinado se reciben en la sede el año siguiente. El proceso comprendía el mantenimiento de bases de datos sobre planes de auditoría, informes de auditoría y evaluaciones, y el examen de los informes de auditoría por consultores y por el personal, a lo que seguía la preparación y publicación de las evaluaciones. Se realizaron también actividades periódicas de seguimiento en las divisiones y oficinas en los países.

37. La Junta Ejecutiva tal vez desee tomar nota de que, como resultado de los tremendos esfuerzos realizados para ampliar el alcance de las auditorías de proyectos, las opiniones de los auditores sobre los estados financieros del Fondo correspondientes al bienio 2000-2001 se formularon sin reservas.

38. El examen de 542 informes de auditoría correspondientes a proyectos ejecutados por gobiernos y las organizaciones no gubernamentales en 61 países indicó lo siguiente.

Corrección de los planes de auditoría presentados por las oficinas en los países

39. Los planes de auditoría de 34 oficinas fueron satisfactorios, los de 22 oficinas parcialmente satisfactorios y los de 5 oficinas deficientes. Las oficinas deben presentar planes de auditoría con detalles de los proyectos que han de examinarse, los organismos de ejecución, los gastos estimados que hay que verificar, las atribuciones de los auditores y el costo estimado de las operaciones de auditoría. Los planes de auditoría considerados parcialmente satisfactorios no incluían parte de la información indicada, mientras que los considerados deficientes no proporcionaban la mayor parte de la información mencionada o no se habían presentado.

Apreciación del alcance de la auditoría

40. El alcance de la auditoría fue satisfactorio en 43 oficinas, parcialmente satisfactorio en 12 oficinas y deficiente en 6 oficinas. Las oficinas deben proporcionar a los auditores requisitos previstos en el Manual de Finanzas en relación con el alcance de la auditoría. En las auditorías deben considerarse cuestiones tales como los controles internos de los proyectos, los libros y registros de contabilidad, las declaraciones de certificación y los informes financieros periódicos. Los informes de auditoría que se consideraron parcialmente satisfactorios no trataban algunas de las esferas mencionadas, en tanto que los considerados deficientes no se ocupaban de la mayoría de las esferas mencionadas o de ninguna de ellas.

Grado en que los informes de auditoría eran completos

41. Los informes presentados por cinco oficinas eran completos. En 46 oficinas, los informes no cumplían algunos de los requisitos y en otras 10 oficinas eran deficientes. Los informes de auditoría deben incluir las conclusiones, recomendaciones y opiniones en general de los auditores, así como las observaciones de los administradores de los organismos de ejecución. Asimismo, los informes de auditoría deben estar acompañados de ejemplares certificados de todos los estados financieros y, en los casos en que un organismo de ejecución administre también fondos proporcionados por otros donantes, se requiere la presentación de un informe de auditoría separado con relación a los fondos proporcionados por el UNFPA.

Certificación de los informes financieros

42. Los informes financieros deben incluir declaraciones de certificación firmadas por funcionarios autorizados de los organismos de ejecución. El objeto de las declaraciones es certificar la corrección de la información que figura en los estados financieros. Los informes financieros fueron certificados correctamente en 41 oficinas. En 13 oficinas no se habían certificado algunos informes y en 7 oficinas no se había certificado ningún informe.

Corrección de la evaluación de los informes de auditoría y los planes de acción formulada por las oficinas en los países

43. En el Manual de Finanzas se exige que las oficinas examinen los informes de auditoría y preparen una evaluación del grado en que cumplen los requisitos de auditoría. Cuando haya resultados de auditoría adversos, las oficinas deben considerar posibles soluciones con los organismos de ejecución y acordar planes de acción para el seguimiento de las medidas previstas. La evaluación de los informes de auditoría

y la preparación de planes de acción habían sido satisfactorios en tres oficinas; en 15 oficinas faltaba la evaluación o el plan de acción; y en 43 oficinas no había ni evaluación ni plan de acción.

44. Entre las cuestiones planteadas en los informes de auditoría de los proyectos examinados se cuentan las siguientes:

a) En algunos proyectos, de 22 países, no se efectuaban conciliaciones bancarias mensuales; y en 26 países se observaron algunos casos en que la documentación justificativa de pagos era insuficiente;

b) Algunos proyectos, de 11 países, no habían presentado formularios financieros a las oficinas del UNFPA. Algunos proyectos, de 46 países, habían presentado formularios financieros incompletos o incorrectos. En cinco países, algunos formularios financieros habían sido certificados por personas distintas de las que figuraban en las cartas de entendimiento;

c) En 12 oficinas, las cuentas del fondo de operaciones no se habían conciliado con la sede;

d) En nueve países no se habían seguido procedimientos competitivos adecuados para la adquisición por los proyectos de algunos bienes y servicios; en algunos proyectos, de tres países, no se había documentado correctamente el recibo e inspección de mercaderías;

e) En algunos proyectos, de 16 países, los registros de inventario estaban incompletos, y en otros 4 países los auditores no pudieron localizar algunos elementos de equipo no fungible;

f) En cinco países el personal de proyectos no había sido capacitado adecuadamente en los procedimientos del UNFPA.

45. Cabe destacar que las oficinas por lo general aprecian las observaciones de la Sección de Auditoría, ya que les permiten, tanto a ellas como a las autoridades de los proyectos, encarar de mejor forma las deficiencias encontradas. Las observaciones servían también para señalar a las oficinas la importancia de planificar auditorías de proyectos efectuadas a su debido tiempo.

V. Análisis de los exámenes de mitad de período

46. La Oficina de Supervisión y Evaluación examinó un total de 20 exámenes de mitad de período, que se habían realizado en 2001-2002, de programas de países a los que había prestado asistencia el UNFPA. En 2001 se realizaron 11 exámenes de mitad de período (4 en África, 5 en Asia y la región del Pacífico y 2 en la región árabe) y 9 en 2002 (1 en África, 1 en América Latina y 7 en Asia). Las conclusiones indicaban que en la mayoría de los programas examinados los resultados logrados eran análogos, independientemente del tamaño de la población, de la cuantía de los recursos del programa o de los problemas que se habían encontrado en el país. Los resultados de los programas estaban en consonancia con el marco de resultados del Fondo que se había previsto en el marco de financiación multianual, a pesar de que las prioridades, los indicadores y las metas de los programas variaban de un país a otro. El proceso de los análisis de mitad de período tenía un carácter participatorio en todos los países, ya que en él intervenían organizaciones no gubernamentales y representantes de los donantes. En el caso de un análisis de mitad de período, los

administradores locales y los gobernadores de las zonas abarcadas por los proyectos presentaron información sobre las buenas prácticas seguidas en los proyectos que tuvieron éxito, lo que suscitó mucho interés entre los colaboradores en los programas y los participantes de otras organizaciones. Ese examen de mitad de período se había convertido en un foro para el intercambio de información y servía para promover la adhesión, la dedicación y el apoyo político al programa. En otro caso, el examen de mitad de período del UNFPA había sido utilizado como aportación para un examen conjunto de mitad de período del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, presidido por el UNFPA.

47. Los intentos de adoptar una orientación basada en los resultados se desprendían claramente de la mayoría de los exámenes de mitad de período considerados. En los exámenes se tenían en cuenta principalmente los productos de los programas antes que los de los proyectos considerados individualmente, lo cual representaba un cambio evidente respecto de las prácticas anteriores. En algunos países se hallaron buenos ejemplos de documentos analíticos y orientados hacia los resultados. Esto ocurría, principalmente, en países que habían realizado encuestas y evaluaciones rápidas y que contaban con mecanismos de supervisión establecidos y registros de los servicios de salud. La concentración de manera clara de las actividades de los programas y la capacidad relativamente desarrollada de los países parecen haber facilitado la supervisión y análisis de la ejecución. Aunque en todos los exámenes de mitad de período se procuró utilizar indicadores, en algunos casos se consideró con excesivo detalle cada uno de los indicadores en lugar de vincularlos con el análisis de los resultados obtenidos. La disponibilidad, accesibilidad y fiabilidad de los datos, especialmente a nivel descentralizado, planteaban problemas, en diversa medida, en todos los países, y ello limitaba la amplitud y calidad del análisis y hacía difícil dar carácter operacional a un enfoque basado en los resultados. Sin embargo, en algunos países se consiguió un buen análisis de la ejecución sin utilizar indicadores de marco lógico sino más bien datos de las evaluaciones rápidas que se habían realizado. Mediante la utilización de esos datos como indicadores de los resultados, se pudo determinar en los exámenes de mitad de período que desde el comienzo de los programas habían ocurrido algunos cambios perceptibles. En los exámenes de mitad de período se instaba al UNFPA a que ayudara a fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales apropiadas para elaborar bases de datos nacionales y locales.

48. En los exámenes de mitad de período se estableció que los programas de asistencia del UNFPA seguían siendo pertinentes pese a los notables cambios ocurridos en los contextos nacionales de algunos países debido a situaciones inestables causadas por desórdenes, conflictos políticos internos, desastres naturales, dificultades económicas y emigración, así como por el retiro de algunos de los donantes principales o, en general, la reducción del apoyo de donantes. No obstante, se recomendó que se hicieran algunos ajustes en vista de las nuevas necesidades, los fondos menguantes del UNFPA y la escala ambiciosa de los productos que se habían previsto originalmente. En los exámenes de mitad de período se señaló también la necesidad de lograr una supervisión más eficaz mediante la selección apropiada de indicadores y el uso de instrumentos de supervisión sencillos y la utilización de formatos estandarizados de presentación de informes para lograr una recopilación de datos eficiente. Pese a la introducción de enfoques basados en los programas y en los marcos lógicos, algunos de los programas incluían todavía demasiados proyectos autónomos que desdibujaban el foco del programa y diluían excesivamente los recursos para permitir obtener efectos mensurables.

49. En los exámenes se estableció que las dificultades financieras del Fondo habían afectado a muchos de los programas de los países en un momento crítico en que la ejecución había cobrado cierto impulso. La consiguiente reducción del volumen de los programas no sólo perturbó las actividades planeadas sino que afectó también el diseño y la coherencia generales de los programas. Los presupuestos de algunos programas se redujeron en casi la mitad. Una gran parte del tiempo se dedicó a recortar programas y reprogramar actividades en lugar de atender a la ejecución de los programas. En un examen de mitad de período se destacó la importancia de un ámbito propicio y estable para influir sobre los resultados y los efectos conseguidos. A pesar de que se estaban obteniendo los productos previstos, no había habido ninguna mejora en los resultados debido a las perturbaciones políticas y económicas. Sin embargo, en otros entornos más estables el examen de los programas reveló que se habían logrado progresos pese a las dificultades financieras y a las limitaciones de la capacidad humana e institucional.

Acceso a servicios de salud reproductiva de calidad y orientados a satisfacer las necesidades de los usuarios

50. Si bien en todos los programas examinados se procuraba facilitar el acceso a servicios de salud reproductiva de calidad, en algunos países se asignaba especial importancia a algunos aspectos, tales como una orientación hacia los usuarios, un enfoque de carácter voluntario, una elección bien fundada por parte de los usuarios, un enfoque integrado de los servicios de salud reproductiva y una amplia variedad de métodos anticonceptivos. Los indicadores usados más comúnmente eran los relacionados con el grado de disponibilidad de los servicios en los puntos de prestación de servicios y la calidad de la atención proporcionada por dichos servicios según normas determinadas. Esas normas suelen incluir elementos de competencia técnica, relaciones interpersonales, opciones fundamentadas, mecanismos de remisión y disponibilidad de instalaciones. En el examen se determinó que alguno de los programas estaban avanzando más rápidamente de lo previsto y que ya se habían alcanzado los objetivos. Además, se estaban sustituyendo los conceptos de “regulación demográfica” o “metas anticonceptivas” por el criterio de la prestación de servicios de calidad sobre la base de los derechos. Además, se estaban revisando las directrices nacionales sobre el empleo de distintos métodos anticonceptivos. El problema consistía en dar carácter operacional a esas directrices.

51. En los exámenes de mitad de período se informaba también de otros progresos, entre ellos la elaboración o revisión de políticas sobre salud reproductiva y de directrices y protocolos clínicos sobre salud reproductiva; la elaboración, estandarización y perfeccionamiento de sistemas e instrumentos de registro; la institucionalización de sistemas de supervisión y de garantía de calidad; y el desarrollo de la capacidad institucional mediante sistemas de gestión de la información, capacitación en administración y capacitación de personal de salud de distintos tipos. En varios de los programas se incluían también organizaciones no gubernamentales y redes de servicios del sector privado, aunque se comprobó que la capacidad de gestión de muchas de las organizaciones no gubernamentales era limitada. Sobre la capacitación, que era uno de los componentes principales de las actividades para desarrollar la capacidad nacional, se informaba en función del número de cursos y de pasantes y no de los resultados de la capacitación. Sin embargo, en un programa se había procurado conectar las actividades de capacitación con el mejoramiento concreto de la calidad de los servicios. En ese caso, se habían medido los progresos alcanzados no

sólo en función de la relación entre el número de prestadores de servicios capacitados y los puntos en que se prestaban los servicios, sino también considerando los puntos de prestación de servicios en que quienes los prestaban habían sido capacitados adecuadamente y proporcionaban servicios de salud reproductiva de calidad, lo que incluía brindar orientación a las mujeres que habían sido víctimas de la violencia. Si bien era preciso mejorar un tanto la calidad de los instrumentos de la encuesta sobre la atención prestada, era digno de elogio el hecho de que se considerasen las prácticas seguidas como medida del desarrollo de la capacidad.

52. En algunos países árabes y del Asia meridional, el número limitado de mujeres proveedoras de servicios planteaba un problema para la prestación de servicios de salud reproductiva ya que las usuarias, por razones culturales, en particular en las zonas rurales, no aceptaban que los encargados de prestar esos servicios fueran hombres. En esos casos, se informaba que existía una correlación positiva entre el número de usuarias y la presencia de mujeres encargadas de prestar servicios. En otros países, especialmente en el Asia central, se estableció que la pobreza generalizada era un obstáculo para la utilización de los servicios de salud. La pobreza estaba más difundida en las zonas rurales, y las jóvenes y adolescentes y las mujeres campesinas eran las más afectadas. La condición de las instalaciones constituía también un obstáculo para la prestación de servicios de calidad. En el Asia central, la mayoría de los servicios médicos no contaban con equipo ginecológico adecuado ni tenían electricidad o agua corriente, y requerían trabajos importantes de reparación y reacondicionamiento.

53. A pesar de haberse promovido y adoptado el concepto de salud reproductiva, en los exámenes de mitad de período se señalaba la importancia que seguía teniendo la planificación de la familia. En algunos países, como resultado de los esfuerzos del UNFPA por aumentar la disponibilidad de anticonceptivos y promover mejores prácticas de planificación familiar, las tasas de abortos se habían reducido y la utilización de anticonceptivos había aumentado. Sin embargo, en algunos países había períodos de escasez de anticonceptivos y tasas elevadas de abandono de su utilización, lo que incidía sobre las tasas de uso de anticonceptivos. En ciertos número de países recibieron anticonceptivos adquiridos con los fondos extrapresupuestarios proporcionados por los Gobiernos del Canadá, los Países Bajos y el Reino Unido para la compra de productos relacionados con la salud reproductiva. En los exámenes de mitad de período se señalaba que se necesitaban soluciones a largo plazo enderezadas al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales para la gestión logística de los anticonceptivos.

54. En los exámenes de mitad de período se subrayó la importancia de mejorar la coordinación entre los donantes y los asociados nacionales en las esferas de la capacitación y la información, la educación y las comunicaciones, a fin de evitar superposiciones o actividades paralelas. Además, se señalaron como problemas la falta de coherencia entre los programas de estudio y su contenido y la carencia de una estrategia nacional en materia de información, educación y comunicaciones. Se puso también en tela de juicio la eficacia de los materiales de capacitación y de información, educación y comunicaciones en los casos en que no se contaba con sistemas de supervisión, o en que la calidad y pertinencia de los materiales de información, educación y comunicaciones era cuestionable, o en que la cantidad de esos materiales era insuficiente para prestar apoyo a los servicios de salud reproductiva. Para garantizar la eficacia de la capacitación en función de los costos, se consideraron indispensables los siguientes factores: la utilización de criterios de selección; el uso

apropiado del personal capacitado con posterioridad a la capacitación; un sistema de supervisión y de garantía de calidad; y la disponibilidad de equipo y suministros para facilitar la prestación de un mejor servicio por el personal que había sido capacitado. Se observó también que los adolescentes y los jóvenes eran grupos de beneficiarios favorecidos por muchos donantes, lo que exigía una mayor coordinación y consulta entre los ministerios interesados.

55. En los exámenes de mitad de período se reveló que la prevención y gestión de las infecciones transmitidas por vía sexual, con inclusión del VIH/SIDA, era en muchos países el más deficiente de los tres componentes principales de la salud reproductiva, a pesar de que las enfermedades venéreas iban en aumento y se estaban convirtiendo rápidamente en uno de los principales problemas de salud pública. La situación en relación con el VIH/SIDA empeoraba continuamente en el Asia central, y los escasos conocimientos que tenían los jóvenes de esos países del VIH/SIDA y de las enfermedades de transmisión sexual constituían también un motivo de preocupación. En los exámenes de mitad de período se señalaba la necesidad de reexaminar las iniciativas en materia de promoción, salud reproductiva e información, educación y comunicaciones y fortalecer las actividades de divulgación y asesoramiento dirigidas a los jóvenes y a otros grupos de alto riesgo. Sin embargo, se reconoció que la integración plena de la gestión y prevención de las enfermedades transmitidas por vía sexual y el VIH/SIDA a nivel de la atención primaria de la salud seguía siendo un problema debido a la falta de conocimientos o de equipo y a la estructura y coordinación de los sistemas de salud en los ministerios de salud, en los que las enfermedades transmitidas por vía sexual y el VIH/SIDA solían corresponder a un departamento separado que se ocupaba de la lucha contra las enfermedades.

Conocimientos, actitudes y cambios de comportamiento en los jóvenes, las mujeres y los hombres

56. La evaluación de los progresos obtenidos en las intervenciones encaminadas a difundir conocimientos y modificar las actitudes y el comportamiento a mediados de los programas se consideró difícil debido a la carencia de datos en muchos países, si bien en algunos casos las encuestas revelaban que había un mayor conocimiento de ciertos temas. En clínicas, escuelas, lugares de trabajo, lugares dedicados a programas sociales y comunidades se había emprendido actividades de información, educación y comunicaciones utilizando el teléfono y los medios de difusión de masa. Se habían llevado a cabo estudios socioculturales relacionados con las actitudes y el comportamiento y se había tomado como objetivo a la juventud mediante la educación escolar y en actividades extracurriculares y fuera de las escuelas. Para tener en cuenta las necesidades de los adolescentes, se habían modificado los programas escolares en relación con cuestiones tales como la preparación para la vida, los matrimonios prematuros, la igualdad entre los sexos y la potenciación de la mujer. Sin embargo, no se conocían aún los efectos de la educación sobre las actitudes y el comportamiento de maestros y estudiantes. Se señaló que los clubes juveniles y deportivos, las organizaciones no gubernamentales y los compañeros que servían de modelos eran eficaces para influir sobre los jóvenes que ya no asistían a la escuela, aunque la rotación elevada entre los compañeros que servían de modelos representaba una limitación. La educación demográfica también había sido institucionalizada en la formación profesional, los programas de alfabetización de masas y otros programas sectoriales. Sin embargo, se observó que algunos encargados de la capacitación evitaban hablar de cuestiones referentes a la salud reproductiva. En los

exámenes de mitad de período se aconsejaba que la salud reproductiva del adolescente no se considerase como un sector separado sino como parte integrante del desarrollo del adolescente. Asimismo, se exhortó al UNFPA a que estableciera asociaciones con organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales para tratar distintos aspectos de las necesidades del adolescente.

57. La utilización de personas encargadas de distribuir anticonceptivos a nivel de la comunidad, demostró ser un enfoque exitoso, en el que a menudo se combinaban la información y los servicios sobre salud reproductiva con otras actividades tales como el asesoramiento jurídico y el suministro de información relativa a los derechos de la mujer. Los registros disponibles de los proyectos indicaban que en la zona que abarcaban habían tasas constantemente en aumento de uso de anticonceptivos, así como de visitas y remisiones a las clínicas y una combinación de anticonceptivos en que predominaban los métodos temporarios y de barrera. Las mujeres estaban comenzando a comprender mejor el elevado riesgo que suponían las enfermedades transmitidas por vía sexual y la importancia de seguir prácticas seguras. Los distribuidores de anticonceptivos a nivel de la comunidad se consideraban como buenos vehículos de movilización social y se reconocía que podían utilizarse también en otros programas, tales como los dirigidos a impedir la violencia por razones de género y los orientados a la erradicación de la pobreza y la educación ambiental. En los exámenes de mitad de período se determinó que era necesario que hubiera vínculos intersectoriales más fuertes dentro del sector de la educación y entre los sectores de la educación y la salud y las organizaciones no gubernamentales. En los exámenes de mitad de período se recomendó el desarrollo de planes de comunicación que se basaran en las necesidades y fueran específicos para las distintas zonas, así como el establecimiento de relaciones vigorosas con los medios de difusión, una mejor coordinación, y la realización de evaluaciones para determinar la eficacia de las intervenciones basadas en la información, la educación y las comunicaciones y las modificaciones del comportamiento. En un par de países en los que la planificación familiar había tenido éxito y se habían reducido las tasas de fecundidad, el nivel de uso de anticonceptivos se había estabilizado, y se sugirió que podrían ser necesarios intentos nuevos y diferentes de modificación de las pautas de comportamiento. La actitud de prescindencia de los hombres y especialmente su resistencia al uso de condones, requería una atención especial y el empleo de estrategias especiales.

Integración de las cuestiones de género y apoyo a la igualdad y a la potenciación de la mujer

58. Las cuestiones relativas al género formaban parte integrante de muchos de los programas de países que se habían examinado. Los problemas del feticidio, las dotes, los matrimonios prematuros y la violencia por razones de género tenían una importancia primordial. La participación de los hombres seguía siendo difícil y era preciso realizar todavía una labor considerable para que los hombres tuvieran una mayor función como copartícipes responsables. La cuestión de la igualdad entre los sexos en el sistema de salud se consideró también como un problema que era necesario abordar en algunos países. Se apoyó la realización de seminarios y de investigaciones para la determinación de las cuestiones relativas a los géneros y la evaluación de la situación de la mujer en la sociedad, incluida su situación tal como se reflejaba en políticas, estrategias y planes. En algunos países se había preparado una estrategia nacional sobre las cuestiones de género. Se habían organizado clases de

alfabetización y de desarrollo de aptitudes dirigidas a la mujer, y esas actividades se vinculaban al suministro de información sobre cuestiones de salud reproductiva. Se habían preparado carteles y materiales educativos para sensibilizar a las mujeres sobre sus derechos y obligaciones jurídicas y sociales, y se brindaba asesoramiento sobre cuestiones jurídicas y sociales. En algunos países se habían brindado oportunidades en materia de microcréditos y pequeños negocios y se había proporcionado asesoramiento a las mujeres interesadas en iniciar pequeñas empresas.

Cuestiones de población y desarrollo

59. En los exámenes se indicaba que las políticas demográficas nacionales habían sido elaboradas o revisadas con el apoyo del UNFPA. El proceso de consultas con organizaciones no gubernamentales, universidades y comunidades había hecho posible, desde una base comunitaria, reunir información sobre las relaciones recíprocas entre la población y el desarrollo. El UNFPA había promovido también un diálogo sobre políticas demográficas a nivel subnacional para garantizar que en las políticas se tuvieran en cuenta las cuestiones de género, que estuvieran centradas en las personas y que se ajustaran a las políticas demográficas nacionales y a los principios de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. En los exámenes de mitad de período se observaba también que el UNFPA había contribuido a que se modificara el enfoque de la planificación del desarrollo, que había pasado de basarse en objetivos sectoriales concretos a la planificación integrada de la población y el desarrollo. Había indicaciones de que los encargados de la formulación de políticas y los parlamentarios estaban comenzando a apreciar los vínculos que existían entre la población y otras cuestiones de desarrollo y, en consecuencia, estaban adoptando estrategias de desarrollo a largo plazo a las que se incorporaban plenamente las dimensiones demográficas. Muchos de los programas considerados procuraban también mejorar la disponibilidad y utilización de datos obtenidos de encuestas, censos e investigaciones en la formulación de políticas. En algunos casos, las investigaciones de base empírica que pudieran orientar la formulación de políticas eran muy escasas. En los exámenes de mitad de período se estableció la necesidad de que las investigaciones se vincularan más estrechamente a las cuestiones de política. Se preveía que el apoyo prestado por el UNFPA a programas universitarios y a la capacitación de docentes mejorara la capacidad de recursos humanos en cuestiones de demografía, investigación y planificación del desarrollo.

Compromisos políticos en favor de las cuestiones de población, salud reproductiva y género, y apoyo público a esas cuestiones

60. En varios de los programas examinados se había movilizado de diversas formas a políticos, parlamentarios, dirigentes comunitarios y religiosos y otras personalidades influyentes. Además, el UNFPA había sensibilizado y capacitado a periodistas para mejorar sus conocimientos y ampliar la información publicada en los medios de difusión. Se habían utilizado con eficacia publicaciones y programas de televisión y radio, y se habían organizado seminarios, cursos prácticos, giras de estudio y campañas de promoción. El UNFPA había contribuido también a forjar una coalición de parlamentarios, periodistas y organizaciones no gubernamentales que ya había tenido algunos efectos positivos, entre ellos el apoyo prestado a la educación de las niñas por un grupo de funcionarios y asesores gubernamentales de alto nivel; las alianzas exitosas con organizaciones no gubernamentales, organizaciones femeninas y dirigentes religiosos; y la elaboración de una política nacional sobre

cuestiones de género. En general, se había establecido que los dirigentes comunitarios prestaban apoyo a las cuestiones de salud reproductiva y de género. En algunos exámenes de mitad de período se determinó que algunas actividades de promoción habían tenido una base demasiado amplia, y recomendó que el UNFPA seleccionara zonas geográficas concretas para realizar actividades intensivas de promoción, sin dejar de dedicar la atención apropiada al plano nacional.

Coordinación de donantes

61. Aunque la importancia de la coordinación gubernamental de la asistencia de donantes era reconocida unánimemente, en los exámenes de mitad de período se llegó a la conclusión de que esa coordinación seguía siendo limitada. Se aceptó el hecho de que la coordinación de la asistencia de los donantes representaba un problema para los gobiernos y que cumplir las condiciones formuladas por los donantes en materia de presentación de informes sobre cuestiones financieras y de fondo representaba una gravosa responsabilidad. A ese respecto, en los exámenes de mitad de período se instaba a los gobiernos a disponer que todos los organismos de ejecución nacionales utilizaran formatos estandarizados de presentación de informes a fin de simplificar y facilitar el suministro oportuno de información sobre las actividades de los programas. Además, en los exámenes de mitad de período se instaba a los gobiernos a desplegar mayor actividad en lo referente a establecer las prioridades sanitarias y demográficas nacionales y asumir una función de coordinación más vigorosa entre los participantes nacionales y los donantes, utilizando un enfoque que abarcara toda la amplitud sectorial.

Descentralización

62. El trabajo con los homólogos locales en entornos descentralizados ofrecía grandes oportunidades de intervenir en procesos participatorios. La actuación de agentes de importancia clave a nivel local en la planificación y gestión de proyectos había contribuido a incrementar la capacidad de las instituciones locales. A consecuencia de ello, en los exámenes de mitad de período se observó que los homólogos locales tendían a interesarse en los proyectos como propios. Sin embargo, se notó también que cuando el grado de autoridad descentralizada variaba de un ministerio a otro, la coordinación entre los diferentes participantes se hacía difícil, lo que afectaba los resultados de los programas. Se comprobó también que la diversidad de divisiones administrativas y geográficas (por ejemplo, distrito sanitario, distrito escolar y otros distritos y municipalidades) y los distintos tipos de organización y de procedimientos institucionales administrativos limitaban la capacidad de las instituciones gubernamentales pertinentes para trabajar aunadas por un espíritu de colaboración.

Foco geográfico

63. Varios de los programas examinados apoyaban la ampliación de la prestación de servicios de salud reproductiva a escala nacional por intermedio de diversas redes, pero otros prestaban apoyo a la prestación de servicios en determinadas zonas geográficas. En general, en los exámenes se reveló la tendencia siguiente: el UNFPA parecía estar limitando su foco geográfico y apoyaba intervenciones innovadoras o experimentales o actividades de escaso alcance a las que, de otra forma, no se les hubiera prestado atención en los programas en gran escala. Aun en el caso de un programa que apoyaba la ampliación de los servicios de salud reproductiva, el examen de mitad de período recomendó que el UNFPA concentrara su atención en

ciertas esferas o en ciertos tipos o niveles de prestación integrada de servicios de salud reproductiva. Tal como se sugirió en uno de los exámenes de mitad de periodo, los efectos podrían potenciarse si se seleccionaran zonas sobre la base de ciertas variables demográficas o geográficas estratégicas, y si las intervenciones concentradas en esas esferas se vincularan a nivel central para la promoción de cuestiones o enfoques que favorecieran una adopción más amplia.

VI. Examen de la aplicación de políticas

64. En 2002, la Oficina de Supervisión y Evaluación examinó la aplicación de políticas en el programa de un país de la región de América Latina y continuó el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de exámenes similares realizados en años anteriores. El objetivo de esos exámenes es garantizar la rendición de cuentas a todos los niveles de adopción de decisiones en el UNFPA, en un entorno laboral cada vez más descentralizado, y determinar con certeza la existencia de una orientación basada en los resultados en las operaciones del UNFPA tanto en la sede como sobre el terreno. Llevan a cabo esos exámenes funcionarios superiores con el objeto de estudiar a fondo el proceso de gestión y desarrollo de programas, teniendo debidamente en cuenta las funciones que desempeñan las correspondientes oficinas en los países y el personal de la sede, así como los equipos de servicios técnicos a los países. En cada examen se consideran también las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la misión del UNFPA, en especial en lo concerniente a la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, y el papel que desempeña la oficina en el país dentro del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas. Además, se aprovecha la oportunidad para evaluar la pertinencia y claridad de las políticas y procedimientos del UNFPA y determinar las esferas en que se necesita una mayor claridad en las políticas sobre programas y su orientación técnica.

65. En los exámenes se proporciona al personal directivo superior información sobre la actuación del Fondo en determinados países y se formulan recomendaciones para introducir mejoras. Al mismo tiempo, los exámenes sirven de conducto para que los funcionarios sobre el terreno proporcionen información sobre la índole y calidad del apoyo que necesitan y que reciben de la sede y de los equipos de servicios técnicos a los países. El Director Ejecutivo, en consulta con el Comité Ejecutivo, decide sobre las medidas de seguimiento necesarias en respuesta a cada uno de los exámenes. Se designan agentes responsables sobre el terreno y en la sede, según convenga, y las divisiones correspondientes asumen la responsabilidad de llevar a la práctica las medidas de seguimiento e informar sobre los resultados logrados. La Oficina de Supervisión y Evaluación vigila las medidas de seguimiento en el plano mundial y de las organizaciones.

66. El examen que se llevó a cabo en 2002 era de un país de la categoría “B”, en el que estaba concluyendo el cuarto ciclo de la asistencia para el programa y se estaban adoptando medidas para elaborar el siguiente programa de asistencia del UNFPA. Un director del UNFPA para el país tenía a su cargo la oficina correspondiente. La oficina en el país había asumido una función rectora en apoyo del Gobierno en relación con la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y su seguimiento, mediante la formulación y promulgación de un plan de salud nacional, en un proceso en el que habían participado el Gobierno, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales

y diversas organizaciones bilaterales y multilaterales. La oficina en el país había desempeñado también una función clave en apoyo de la elaboración de normas y estándares de planificación familiar, servicios orientados a las necesidades de los adolescentes, la salud de la madre y la prevención del VIH/SIDA. La salud reproductiva había pasado a ser un componente de los servicios básicos de salud que figuraba como programa concreto dentro del modelo integrado de ciclo vital/atención de la salud que se había elaborado como parte de la reforma del sector de la salud. La oficina en el país había trabajado en estrecha colaboración con la OMS en el proceso de reforma del sector de la salud.

67. Además, la oficina en el país había promovido eficazmente la colaboración entre distintas organizaciones gubernamentales y entre dependencias gubernamentales tales como el Ministerio de Salud Pública y las organizaciones no gubernamentales. Había sido también un integrante efectivo del equipo de las Naciones Unidas en el país y de algunos grupos temáticos de las Naciones Unidas y había demostrado poseer una evidente ventaja comparativa, tanto desde el punto de vista de sus conocimientos técnicos en materia de salud reproductiva y cuestiones de género como a través de su red de asociados a nivel central y local. El UNFPA era una de las cinco organizaciones que administraban un proyecto conjunto para la potenciación de las adolescentes. La oficina en el país había hecho aportaciones sustantivas al proceso de evaluación común para los países de las Naciones Unidas. Se había instaurado también un proceso acelerado, sistemático de trabajo en colaboración para desarrollar el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En el examen se recomendaba que la oficina en el país garantizara que en el proceso del Marco de Asistencia se tomaran en cuenta las tendencias demográficas y sus efectos sobre el desarrollo, y que en ese Marco de Asistencia se considerase también la adopción de otras metas y objetivos referidos a la población y a la salud reproductiva, tales como la tasa de crecimiento de la población y la prevalencia del uso de anticonceptivos.

68. Habida cuenta de que una parte considerable de los gastos en los programas ejecutados oficialmente por el Gobierno constituían de hecho pagos directos, la función que correspondió al UNFPA en la ejecución del programa fue muy importante. Según la oficina en el país y los homólogos gubernamentales, la modalidad del pago directo había facilitado en muy alto grado la ejecución de los proyectos y permitió evitar las limitaciones derivadas del carácter burocrático de los procedimientos financieros y administrativos del Gobierno.

69. En el examen se determinó que el programa de asistencia del UNFPA había prestado un apoyo eficaz a las organizaciones nacionales para el logro de sus objetivos de proporcionar servicios e información sobre cuestiones sexuales y de salud reproductiva en que se tuvieran en cuenta los aspectos relativos al género. Por una parte, la pertinencia del programa de asistencia del UNFPA para el logro de aquellos objetivos había sido un factor determinante para la obtención de resultados en el programa. Otro factor conducente a la misma meta había sido la contribución positiva que había efectuado el proyecto de apoyo al programa financiado por el Fondo para proporcionar asistencia técnica y de gestión al programa del país. El proyecto incluía un pequeño grupo técnico de personal nacional de proyectos que había tenido una función crítica en lo concerniente a garantizar la calidad del programa y su ejecución eficaz. El equipo había promovido el desarrollo de la capacidad nacional para planificar, ejecutar y vigilar las actividades del programa, y había contribuido a

garantizar la compatibilidad del programa del país con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.

70. La incorporación del enfoque del marco lógico había sido un proceso por aproximaciones sucesivas impulsado por el personal nacional de proyectos apoyado por el equipo de servicios técnicos a los países. En el examen se determinó que, si bien los homólogos nacionales habían adoptado un enfoque de marco lógico para la gestión del proyecto y habían ido perfeccionando gradualmente su capacidad para informar sobre los progresos hechos hacia el logro de los resultados previstos, en particular a nivel del proyecto, todavía quedaba lugar para mejoras. En el examen se estableció también que se había ido instaurando gradualmente un sistema de supervisión del proyecto y el programa, el cual había sido administrado por el personal nacional del proyecto utilizando los formatos de supervisión orientados hacia los resultados que habían sido revisados recientemente por el UNFPA. Los exámenes de documentos y las entrevistas con los homólogos nacionales confirmaron que esos formatos eran fáciles de usar y que, combinados con los marcos lógicos de proyectos y programas, facilitaban una supervisión del proyecto y el programa orientada hacia los resultados. Además, la oficina en el país había aplicado un calendario riguroso de reuniones de examen del programa y el proyecto y de visitas periódicas al terreno que brindaban oportunidades de compartir información, desarrollar una visión común de los objetivos del programa y tratar cuestiones técnicas y de aplicación.

71. Si bien la calidad de las evaluaciones del proyecto no había sido uniforme, habían permitido sacar conclusiones útiles que se tuvieron en cuenta a la hora del examen de mitad de período. El proceso de evaluación del programa del país había sido detallado y las conclusiones se habían utilizado para la formulación del esbozo del nuevo programa del país. En las conclusiones de la evaluación se señalaba la necesidad de que se establecieran mejores sistemas de recopilación de datos dentro de las organizaciones nacionales homólogas que ejecutaban los proyectos y que se llevaran a cabo encuestas de referencia en el contexto del programa de asistencia siguiente. En el examen se instaba a la oficina en el país a que se esforzara por extraer las enseñanzas que se derivaban de las evaluaciones realizadas, formular planes para el seguimiento de las recomendaciones y considerar la posibilidad de emplear distintos enfoques para la difusión de las conclusiones de la evaluación entre distintos destinatarios. En el examen se subrayó también la importancia de velar por el establecimiento de mecanismos para recopilar datos sobre indicadores. Se sugirió que en los casos en que no se pudieran obtener datos de las fuentes existentes, debían incluirse en el programa del país las actividades y los recursos necesarios para establecer un sistema de recopilación de datos que pudiera institucionalizarse como parte de las prácticas administrativas del Gobierno.

72. La elaboración del nuevo programa de asistencia en el UNFPA tuvo un carácter participatorio en el que intervinieron homólogos nacionales, tanto en la actualidad como potenciales, de nivel central y local. El proceso se había basado en aproximaciones sucesivas, y había incluido la utilización del análisis de problemas y la determinación de resultados en diversas etapas a fin de refinar un marco lógico de trabajo. De todos modos, en el examen se señaló la necesidad de llevar a cabo un análisis más riguroso de causa y efecto para la determinación de la cadena de resultados y de aplicar, al poner a punto los componentes del programa del país, criterios establecidos para la selección de los indicadores. Como parte de los esfuerzos por promover mejores prácticas de supervisión y evaluación en el UNFPA, el equipo de examen realizó un curso práctico de medio día de duración con la oficina en el país

para reforzar el concepto de la cadena de resultados, examinar los principios básicos para la identificación de buenos indicadores y sugerir enfoques diferentes que pudieran emplearse para promover la utilización de los resultados de la evaluación.

VII. Recomendación

73. **La Junta Ejecutiva tal vez desee tomar nota del presente informe.**
