



Fondo de Población de las Naciones Unidas

Anexo 3 Modelo operativo

Plan estratégico del UNFPA, 2014-2017: Informe del Director Ejecutivo (DP/FPA/2013/12)

Resumen

Este documento presenta el anexo 3 del plan estratégico del UNFPA para el período 2014-2017, el cual se enfoca en el modelo operacional. Examina las cuestiones de actualidad relacionadas con las dimensiones “dónde”, “cómo” y “quién” del trabajo del UNFPA y posteriormente describe las características claves del nuevo modelo operacional.

Contenidos

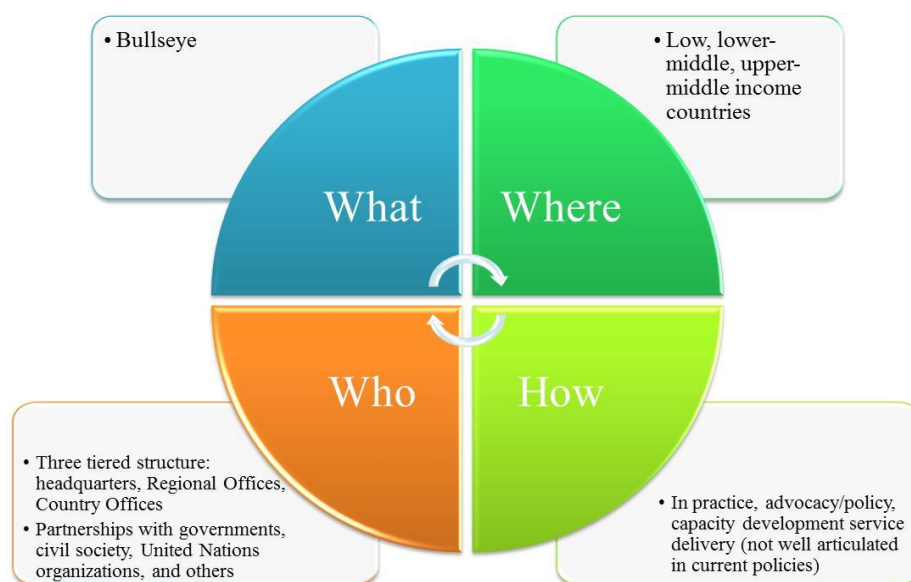
	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Temas claves del modelo operativo actual.....	5
A. “Qué”	5
B. “Dónde”	6
C. “Cómo”	6
D. “Quién”	8
III. Soluciones.....	10
A. “Dónde” y “Cómo”	10
B. “Quién”	14
IV. Conclusiones.....	16

I. Introducción

1. Este anexo del plan estratégico para el período 2014-2017 contiene información sobre el modelo operativo del UNFPA. Este término incluye *qué* impactos desea lograr la organización (incluidos los beneficiarios de estos cambios), *dónde* desea lograr los impactos, *cómo* logrará esos impactos (incluidas las modalidades de involucramiento), y *quién* le permitirá lograr esos impactos (es decir, qué estructura orgánica y cuáles alianzas optimizarán los impactos).

2. La figura 1 muestra un breve resumen de la situación en estas dimensiones en 2013.

Figura 1: Resumen de alto nivel del modelo operativo actual



Bullseye	Enfoque central
Low; lower-middle, upper-middle income countries	Países de ingreso bajo, medio bajo, medio alto
Three tiered structure: headquarters, Regional Offices, Country Offices	Estructura de tres niveles: sede, oficinas regionales, oficinas en los países
Partnerships with governments, civil society, United Nations organizations, and others	Alianzas con organizaciones gubernamentales, de la sociedad civil, de las Naciones Unidas y otras
In practice, advocacy/policy, capacity development service delivery (not well articulated in current policies)	En la práctica, prestación de servicios de desarrollo de capacidades y promoción de políticas (no están muy articulados en las actuales políticas).

3. El modelo operativo del UNFPA ha cambiado desde la creación de la organización, aunque estos cambios se han debido principalmente a esfuerzos graduales más que a una iniciativa sistemática que considere todos sus elementos de manera integral. Por ejemplo, en 2007 se creó una iniciativa de regionalización que abordó algunos de los aspectos claves de la dimensión “quién”. Simultáneamente se modificó el Sistema de asignación de recursos, pero se ha hecho de manera independiente del proceso de regionalización y no de una forma integrada.

4. El examen a mitad de período del plan estratégico (MTR) 2008-2013 abordó otro aspecto importante del modelo operativo: la dimensión *qué*. El MTR mejoró la orientación básica de la organización al centrarse en la salud sexual y reproductiva y en los derechos reproductivos y al destacar que los principales beneficiarios del trabajo del UNFPA son las mujeres y los jóvenes (y adolescentes) de ambos géneros.

5. Debido a este enfoque, es natural que la organización vuelva a analizar los demás elementos del modelo operativo, pero también existen otras razones, tanto internas como externas, para hacerlo:

- Factores externos:
 - En primer lugar, y lo más importante, el Objetivo de Desarrollo del Milenio en el que más se enfoca el UNFPA, el quinto ODM A y B, es el más difícil de lograr. Por supuesto, alcanzar los ODM es una responsabilidad compartida y dirigida por los propios países. Sin embargo, los pocos avances en la consecución del quinto ODM deben provocar cierta introspección en todos los organismos que consideran que cumplen un rol importante en materia de salud materna. Esto plantea una pregunta fundamental al UNFPA, ¿qué puede hacer la organización para asegurarse de estar en las mejores condiciones para ayudar a lograr el quinto ODM, así como también los aspectos más generales de la agenda de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) en los cuales se enfoca?
 - Los países que avanzan rápido en su desarrollo tienen necesidades distintas y, por lo tanto, buscan otro tipo de apoyo de parte del UNFPA, a diferencia de lo que sucedía una década atrás; sin embargo, la organización no se ha adaptado plenamente a esta nueva realidad. Varios países, especialmente los países de ingreso medio han manifestado de manera contundente que el UNFPA debe modificar su funcionamiento si desea seguir siendo una organización influyente. En particular, estos países desean que UNFPA se enfoque en incorporar conocimientos técnicos de alto nivel y en entregar un valor agregado a través de la gestión de conocimientos (como facilitar la cooperación Sur-Sur), y no están tan interesados en que se involucre intensamente en la prestación de servicios.
 - El tercer factor externo importante es el cambio en la distribución de la pobreza que ha ocurrido a nivel mundial: en palabras de uno de los autores más citados que trabaja en la materia: “En resumen, la distribución mundial de la pobreza es la siguiente: la mitad de los pobres del mundo se encuentra en India y China (principalmente en India), una cuarta parte reside en otros países de ingreso medio (principalmente en los de ingreso medio-bajo más poblados, como Pakistán, Nigeria e Indonesia) y la otra cuarta parte (o menos), en los restantes países de ingreso bajo”*. Esto representa un cambio significativo en comparación con tres décadas atrás, cuando el 90% de los pobres vivía en países de ingreso bajo. Sin embargo, es importante entender que gran parte de este cambio se ha debido a que una pequeña cantidad de naciones altamente pobladas se ha convertido en países de ingreso medio: de hecho, las proyecciones sugieren que la proporción de personas pobres que viven en estos países aumentará en los próximos años: “Se estima que en 2020, la pobreza a nivel mundial se dividirá uniformemente entre países que actualmente son de ingreso bajo y los que ahora (en 2010) son de

*Andy Sumner, “Where Will the World’s Poor Live? An Update on Global Poverty and the New Bottom Billion” [Dónde vivirán los pobres del mundo? Actualización sobre la pobreza a nivel mundial y los nuevos miles de millones de pobres], Centro para el Desarrollo Global, 2012, p.3.

ingreso medio-bajo. Sin embargo, geográficamente, se estima que la pobreza se concentrará en África Subsahariana con entre el 60% y el 80% de la pobreza mundial, mientras que el porcentaje restante se mantendrá mayormente en Asia Meridional”[†].

- Factores internos:
 - En primer lugar, se reconoce que en la actualidad el UNFPA no tiene una orientación normativa clara sobre cómo involucrarse de distintas formas en escenarios diferentes. La “diana” aportó considerable claridad sobre la visión sustancial del trabajo del UNFPA y correspondientemente, es necesario conocer claramente la manera en que opera la organización. En este momento, casi todos concuerdan en que el UNFPA debe proceder de maneras diferentes en países como Brasil y China, por un lado, y la República Democrática del Congo y Haití, por otro. De hecho, en la práctica se realizan muchas adecuaciones en los programas nacionales. Sin embargo, la organización no tiene una orientación normativa que sistematice los diferentes tipos de involucramiento.
 - En segundo lugar, los recursos del UNFPA quedan demasiado desperdigados alrededor del orbe, razón por la cual los presupuestos para muchos países son tan escasos que la única forma de conseguir resultados es centrándolos y operar eficientemente con el fuerte respaldo de una oficina regional. Por lo tanto, el modelo operativo deben apoyar este enfoque.
 - Finalmente, la Revisión cuatrienal amplia de la política relativa a la estrategia “Unidos en la Acción” de la ONU, al igual que el proceso de reforma general de la ONU, destacan la importancia de cambiar la manera en que ésta actúa para mejorar su eficiencia y la eficacia. Reconsiderar el modelo operativo es una manera clave para que el UNFPA pueda implementar estas iniciativas de toda la ONU.

6. La sección II analiza cada una de las dimensiones de la figura 1 en un esfuerzo para responder a estos factores externos e internos. La sección III presenta las soluciones para los desafíos identificados.

II. Temas claves del modelo operativo actual

A. “Qué”

7. La visión sustancial del UNFPA está representada por la “diana” del diagrama presentado en el MTR. Esta dirección estratégica ha sido evaluada en el proceso de preparación del próximo plan estratégico, y la conclusión es evidente: tanto los interesados internos como externos no vacilan en destacar la importancia de conservar esta “diana” para el período 2014-2017. Incluso los interesados que inicialmente manifestaron inquietud sobre ese tema valoran el hecho de que ha ayudado a la organización a centrar sus esfuerzos y ha aportado una gran coherencia al trabajo de la organización.

8. Debido a estas consideraciones, y al hecho de que la nueva dirección estratégica solo se introdujo formalmente en enero de 2012, razón por la cual necesita todavía algún tiempo para ser validada, el plan estratégico mantendrá el mismo eje central para el período 2014-2017. La redacción de la “diana” ha mejorado un poco, pero no se han propuesto cambios fundamentales para el período 2014-2017.

[†] Ibid., p. 13

9. El documento mismo del plan estratégico describe el contenido sustancial asociado con la dirección estratégica; el anexo 1 (el marco integrado de resultados) y el anexo 2 (teorías de cambio) incluyen detalles adicionales, por lo tanto, este anexo no está centrado en la “diana”

B. “Dónde”

10. El UNFPA tiene un mandato universal y por esta razón opera en todos los países y también a nivel regional y global. Esto seguirá siendo así para el período 2014-2017, pero se deben considerar varios asuntos específicos mientras la organización reflexiona sobre su modelo operativo:

- Países de ingreso medio: dada la distribución global de la pobreza, queda claro que el UNFPA tiene un rol importante que desempeñar en todos los países, incluso cuando aumentan sus ingresos. Aunque la naturaleza del trabajo del Fondo debe cambiar a medida que los países se desarrollan y pueden asumir más responsabilidades en la financiación y en la ejecución de las intervenciones, durante el período 2014-2017 no existe escenario alguno donde el UNFPA deje de trabajar completamente en países de ingreso medio.
- Cambiar las áreas de énfasis en países de ingreso medio: a pesar de que el rápido crecimiento de los países en desarrollo ha tenido impactos significativos en la pobreza y en los indicadores sociales y de salud que son de especial interés para el UNFPA, estas ganancias no se han distribuido de manera equitativa en todos los estratos socioeconómicos. Por lo tanto, las iniciativas del UNFPA deben tener en cuenta este hecho en lugar de adoptar un enfoque indiferenciado. La organización debe prestar suficiente atención a las desigualdades al interior de los países y responder a ellas, en particular en las naciones de ingreso medio. Además, debido a que estos países están aumentando su margen fiscal y sus capacidades internas, tienen la posibilidad de realizar contribuciones significativas a la agenda de la CIPD para impulsarla, tanto a nivel nacional como a través de la cooperación Sur-Sur con otros países en desarrollo, y por esta razón deben cambiar los roles que cumple el UNFPA y el tipo de intervenciones que realiza.
- Velar por la sostenibilidad financiera de la amplia cobertura: En la actualidad, el UNFPA ejecuta programas en un total de 156 países y territorios (incluidos todos los pequeños Estados insulares que forman parte de programas regionales que se ejecutan simultáneamente en múltiples países del Pacífico y el Caribe). A modo de comparación, el PNUD, cuyo presupuesto es aproximadamente cinco veces el del UNFPA, opera en 177 países y territorios. El mandato del Fondo es universal y por esta razón se ha comprometido a tener un cobertura amplia, pero operar en tantos países, dado el tamaño de la organización, inevitablemente provoca algunos problemas relacionados con asuntos operacionales y en particular desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera

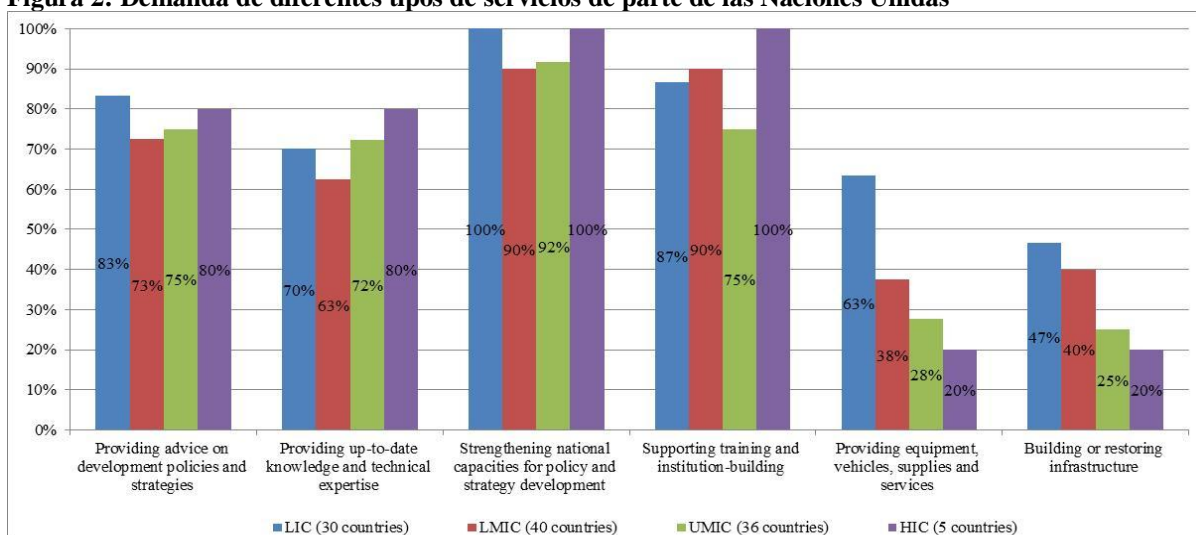
C. “Cómo”

11. La dimensión “cómo” del modelo operativo no fue uno de los ejes importantes del MTR. Sin embargo, durante el trabajo analítico realizado al preparar el plan estratégico surgieron diversos problemas que destacaron asuntos claves que deben ser abordados:

- Desplazar la demanda de los servicios del UNFPA: a medida que los países se desarrollan, muestran menos interés en que el Fondo participe en la prestación de servicios y le dan mayor importancia al valor agregado que la organización pueda brindarles a través del trabajo previo a la ejecución en la forma de asesoramiento y

diálogo sobre políticas y promoción. La figura 2 muestra datos provenientes de un estudio de gran magnitud realizado en el contexto de la Revisióncuadrienalamplia de la política (QCPR). El estudio QCPR entrega una orientación clara acerca de lo que los países desean recibir del sistema de la ONU en su totalidad: muestra un apoyo casi unánime (en todos los niveles de ingresos) a la participación del sistema de la ONU en el fortalecimiento de la capacitación y las capacidades nacionales y un gran interés en el asesoramiento sobre políticas y la asistencia técnica (también en todos los niveles de ingresos, como se ve en las dos categorías anteriores del extremo izquierdo). Sin embargo, existe mucho menos interés en que la ONU participe en procesos de adquisición o desarrollo de infraestructura. Por otra parte, surge un claro patrón en función del ingreso: los países relativamente más ricos están aún menos interesados en que la ONU se involucre en la prestación de servicios. Además y especialmente los países de ingreso medio, están solicitando cada vez más que el UNFPA asuma un nuevo rol: el de intermediario del conocimiento especializado. Crecientemente, los gobiernos y los expertos técnicos de numerosos países donde trabaja el Fondo están tan avanzados y capacitados como aquellos de otras latitudes, y para entregar valor agregado en estos escenarios, el UNFPA debe ser capaz de aportar conocimientos especializados de alto calibre. Históricamente, el Fondo no se ha concentrado en adquirir habilidades para actuar como intermediario de asistencia técnica. Por otra parte, la organización debe mejorar su capacidad para facilitar la cooperación Sur-Sur y triangular, ya que es bastante claro que este ámbito se convertirá en un eje central cada vez más importante en el período 2014-2017.

Figura 2: Demanda de diferentes tipos de servicios de parte de las Naciones Unidas



Providing advice on development policies and strategies	Entregar orientación sobre políticas y estrategias de desarrollo
Providing up-to-date knowledge and technical expertise	Entregar conocimientos y pericia técnica actualizados
Strengthening national capacities for policy and strategy development	Fortalecer las capacidades nacionales para la formulación de políticas y estrategias
Supporting training and institution-building	Ayudar en la capacitación y apoyar la formación de instituciones
Providing equipment, vehicles, supplies and services	Proporcionar equipos, vehículos, suministros y servicios
Building or restoring infrastructure	Construir o restaurar infraestructuras
LIC (30 countries)	Países de ingreso bajo (30 países)
LMIC (40 countries)	Países de ingreso medio-bajo (40 países)
UMIC (36 countries)	Países de ingreso medio alto (36 países)
HIC (5 countries)	Países de ingreso alto (5 países)

- Capacidades internas del UNFPA:se considera que la organización tiene su ventaja comparativa más sólida en asesoramiento, seguido del diálogo sobre políticas y prestación de servicios. En cambio, el desarrollo de capacidades y la gestión de conocimientos fueron consideradas como áreas en que el UNFPA tienen menos fortalezas. Dada la importancia de estas esferas, como se observa en la figura anterior, esto tiene consecuencias claras para los esfuerzos que realiza la organización para fortalecer sus propias capacidades internas.
- Orientación normativa:en la actualidad, el UNFPA carece de una orientación normativa clara acerca de la manera en que logrará generar los impactos en diferentes escenarios. Aunque la organización elabora documentos de orientación técnica sobre las materias específicas en las que trabaja, actualmente no dispone de políticas que se refieran a la forma en que debería operar en los países donde trabaja. Existe consenso generalizado respecto de que los roles que cumple la organización en un país de ingreso medio alto con una carga relativamente baja de enfermedades no deben ser los mismos que en un país de ingreso bajo con altas tasas de mortalidad materna. Sin embargo, en estos momentos escasean las políticas orientadas a ayudar a las oficinas en los países a determinar las estrategias programáticas más adecuadas a aplicar en función del respectivo contexto. Pese a los importantes beneficios de tener un sistema tan flexible, la falta de orientación normativa hace que el UNFPA dependa demasiado de soluciones puntuales y de capacidades y habilidades individuales. Un enfoque más sistemático proporcionaría cierta rigurosidad al proceso para determinar la forma más adecuada de involucrarse. Sin embargo, este enfoque debe seguir siendo flexible para responder a las necesidades y al contexto de cada país.
- Programas humanitarios:el trabajo del UNFPA en este campo ha sido reforzado con la adopción de la Estrategia de respuesta humanitaria de segunda generación. La organización ha asumido un rol de liderazgo en temas relacionados con la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos y la violencia por razón de género. Además, es ampliamente reconocida como uno de los principales defensores de la mujer en situaciones de emergencia. Sin embargo, se debe poner más atención a las necesidades especiales de los jóvenes en situaciones de crisis; es más, el Fondo todavía no ha incluido completamente la creación de resiliencia como un elemento central de su trabajo. Además, necesita hacer más para garantizar la institucionalización de la respuesta humanitaria, lo que incluye una distribución más clara del trabajo entre la sede, las oficinas regionales y las oficinas en los países. El desafío final está relacionado con la dotación de recursos para la respuesta humanitaria. Esto implica trabajar con los donantes para velar porque la organización disponga de fondos suficientes para cumplir las expectativas al respecto y asegurar también que el UNFPA administre sus recursos humanos y financieros de manera suficientemente ágil para enfrentar una crisis humanitaria.

D. “Quién”

12. Cuando se piensa en quién es el responsable de generar los impactos, es importante entender que el modelo operativo del UNFPA involucra tanto a actores internos como externos:

- Actores internos:el aspecto más esencial del elemento “quién” del modelo operativo es que la organización tiene una estructura tripartita, con oficinas en los países, oficinas regionales y una sede mundial. Como en toda organización, se pueden perfeccionar diversos aspectos operacionales que se refieren al funcionamiento de

esta estructura, pero en el proceso de análisis solo surgió un asunto más bien estratégico:

- Regionalización: históricamente, la organización solo ha contado con oficinas en los países y la sede y muy recientemente ha incorporado oficinas regionales. El proceso de regionalización se llevó a cabo en el curso del plan estratégico 2008-2013, pero en muchos aspectos todavía está incompleto. Los procesos de este tipo son intrínsecamente complicados y es imposible prever todos los problemas asociados a ellos. Y la experiencia del UNFPA en este campo es típica: algunas áreas han funcionado bien, mientras que otras han resultado ser más complicadas. Como era de esperar, surgieron dudas acerca de los roles y responsabilidades que le cabían a la sede y a las oficinas regionales, y también acerca de los recursos necesarios para implementarlos. Otro asunto tiene que ver con la forma de garantizar que las oficinas regionales mejoren su estrategia a la hora de entregar apoyo a las oficinas en los países.
- Actores externos: las alianzas son un elemento fundamental en el funcionamiento del UNFPA y no es exagerado decir que el impacto actual que tiene la organización se debe en gran medida a la solidez de estas, ya sea con gobiernos, la sociedad civil, otras organizaciones de la ONU, instituciones académicas, el sector privado y otros. Al igual que con los actores internos, existen varios problemas operacionales que tienen que ver con la manera en la que el UNFPA trabaja con sus asociados, pero además existen otros cuatro aspectos estratégicos:
 - Apropiación de la agenda de la CIPD: con mucha frecuencia, se piensa que el UNFPA quiere tener el control y apropiarse del programa de la CIPD. Esto se explica en parte por la naturaleza sensible de los tópicos en los que trabaja el Fondo y por el temor de que estos queden abandonados si la organización no asume como su principal defensor. Sin embargo, esta visión dificulta que otros actores asuman el programa de la CIPD como propio.
 - Aprovechar mejor el sistema de la ONU: a pesar de que la QCPR destaca la importancia de la función de la coordinación residente (CR) y del proceso general del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), así como también de la agenda de reformas de la ONU, incluida la iniciativa Unidos en la Acción, el UNFPA no los ha utilizado de manera óptima para promover la agenda de la CIPD. Con esto se está desaprovechando la oportunidad de incorporar el trabajo de la agenda de la CIPD en todo el sistema de la ONU, lo cual reduce el impacto del Fondo.
 - Sector privado: como se destacó en la encuesta bienal para asociados realizada por la organización, el UNFPA recibe puntajes mucho más bajos por su participación con el sector privado que con cualquier otro interesado. Muy a menudo, las intervenciones del UNFPA se han visto coartadas por la combinación de un enfoque demasiado restringido de percibir al sector privado únicamente como una fuente de fondos en vez de considerarlo un repositorio de perspectivas y habilidades útiles que se pueden aprovechar para crear soluciones innovadoras a problemas que intenta resolver el UNFPA, y de su escepticismo frente a entidades que operan de manera muy diferente y que persiguen objetivos distintos.
 - Entidades regionales: las entidades regionales están cumpliendo roles cada vez más importantes a medida que cambia el poder económico y social en un mundo más globalizado. Estas instituciones pueden cumplir funciones importantes en lo que se refiere a impulsar la agenda de la CIPD, como se vio en la Campaña de la Unión Africana para la reducción acelerada de la mortalidad materna en África. El UNFPA ha aumentado sus intervenciones

en conjunto con actores regionales en algunos contextos, pero esto no ha ocurrido de manera sistemática.

III. Soluciones

A. “Dónde” y “Cómo”

13. Los asuntos que se describen a continuación bajo las dimensiones “dónde” y “cómo” del modelo operativo están estrechamente relacionados y se abordarán en conjunto. El esquema del cuadro 1 que se presenta a continuación es el punto de partida clave para hacerlo y clarificar las estrategias que el UNFPA debería utilizar para sus programas en diferentes escenarios, o “cómo” y “dónde” debería operar. Las intervenciones que el UNFPA realiza en el mundo entero pueden agruparse en una cantidad limitada de estrategias de intervención:

- Asesoramiento y diálogo sobre políticas y promoción: trabajo previo a la ejecución que se base en el apoyo y la entrega de recomendaciones sobre los derechos fundamentales para determinar las medidas a tomar.
- Gestión de conocimientos: actividades relacionadas con la generación, análisis, utilización e intercambio de conocimientos para mejorar los programas a través de diversos medios.
- Desarrollo de capacidades: proceso a través del cual se fortalecen, crean, adaptan y mantienen en el tiempo las habilidades, los sistemas, los recursos y los conocimientos con el fin de lograr resultados en la esfera del desarrollo.
- Prestación de servicios: participación en el suministro directo de bienes y servicios a los beneficiarios. Para el UNFPA, esta categoría comprende tanto la prestación directa de servicios (tales como adquisiciones y campañas comunicacionales para estimular cambios de conducta) como el apoyo a dicha prestación.

14. En la sección teorías del cambio del anexo 2 del Plan estratégico se encuentra información más completa acerca de cada una de estas estrategias. Se utilizan varias herramientas en múltiples estrategias de intervención, razón por la cual no son parte de una categoría propia. Por ejemplo, el UNFPA ha formado alianzas para cada una de las estrategias anteriores, de modo que las ha forjado con organizaciones de la sociedad civil con fines de asesoramiento, con instituciones académicas para la gestión de conocimientos y con gobiernos para la prestación de servicios. Lo mismo ocurre con la asistencia técnica, herramienta utilizada en cada una de las estrategias mencionadas anteriormente.

15. Otra forma transversal de llevar a cabo estas estrategias programáticas es a través de la cooperación Sur-Sur y triangular, área de trabajo previo a la ejecución en el cual el UNFPA piensa aumentar sus intervenciones. La evolución del panorama mundial crea nuevas oportunidades para ayudar a los países donde se ejecutan programas a vincularse con otros que han aprendido lecciones importantes. El Fondo cumple un papel fundamental en esta tarea ayudando a conectar a países que tengan experiencias que compartir en promover la agenda de la CIPD con aquellos que puedan beneficiarse de ese apoyo. Por lo tanto, la cooperación Sur-Sur y triangular también será analizada en detalle en el anexo 2.

16. Queda de manifiesto que en la utilización de estas diferentes maneras de involucramiento deben tener en cuenta las condiciones locales. El cuadro 1 sirve de orientación para las oficinas en los países y deja claro que la manera en la que el UNFPA interviene en un país con más necesidades y menos capacidades de financiación debe diferir

radicalmente de la forma en que trabaja en un país con bajo nivel de necesidades y altas capacidades para financiar sus propias intervenciones[‡].

Cuadro 1: Maneras de involucrarse según el escenario

Capacidad de financiación	Necesidad			
	Más alta	Alta	Mediana	Baja
Baja	A/P, KM, CD, SD	A/P, KM, CD, SD	A/P, KM, CD	A/P, KM
Media baja	A/P, KM, CD, SD	A/P, KM, CD	A/P, KM	A/P
Media alta-	A/P, KM, CD	A/P, KM	A/P	A/P*
Alta	A/P*	A/P*	A/P*	A/P*

A/P = Asesoramiento y diálogo sobre políticas y promoción CD = desarrollo de capacidades

KM = gestión de conocimientos

SD = Prestación de servicios

* presencia física solo en países seleccionados

17. Este cuadro es un parte esencial del nuevo modelo operativo, ya que proporciona orientación sobre la manera en que el UNFPA debe involucrarse en contextos nacionales diferentes. Por ejemplo, en el caso de países que tengan grandes necesidades y poca capacidad para financiar sus propias intervenciones (en color rojo en el cuadro), el UNFPA debe estar preparado para ofrecer un paquete integral de intervenciones que incluya asesoramiento y diálogo sobre políticas y promoción, gestión de conocimientos, desarrollo de capacidades y prestación de servicios. Sin embargo, en el caso de países con bajas necesidades y altas capacidades para financiar sus propios programas (en color rosa en el cuadro), el Fondo debe enfocarse en asesoramiento y diálogo sobre políticas y promoción.

18. Este enfoque se basa en varios conceptos claves que fueron introducidos en el MTR, tales como tratar de no hacer todo en todas partes y responder mejor frente a los cambios en las necesidades de los clientes. Además, es una respuesta tangible al llamado hecho en diversos escenarios –incluido en la revisión cuatrienal amplia de la política (QCPR) y la agenda de reformas general de la ONU– para que el sistema completo de la ONU deje de “suministrar cosas” y se enfoque en “suministrar ideas” o que avance un paso más y se concentre en realizar asesoramiento y diálogo sobre políticas y promoción y no tanto en prestar servicios.

19. El propósito de la matriz que se ve en cuadro 1 es servir de punto de partida para evaluar de manera crítica la manera en la que el UNFPA debe involucrarse en escenarios diferentes y en ningún caso pretende imponer las alternativas. En este sentido, la organización no puede dejar de lado el diálogo en cada país sobre sus prioridades y necesidades nacionales, razón por la cual mantendrá su flexibilidad para responder a los diversos desafíos que se presenten. Por ejemplo, si una oficina en el país de la sección en amarillo (que normalmente se enfocaría en el asesoramiento y diálogo sobre políticas y promoción y en la gestión de conocimientos) que colabora con asociados nacionales determina que la manera más eficaz para obtener resultados con los recursos disponibles a través del desarrollo de capacidades, simplemente debe justificarlo en la forma de argumentos operacionales sólidos.

20. Para que el nuevo modelo operativo produzca los beneficios esperados, el despliegue de recursos (tanto humanos como financieros) por parte del Fondo debe ser compatible con dicho modelo. La armonización de los recursos financieros se analiza en el anexo sobre acuerdos de financiación, por lo que esta sección se enfoca en los recursos humanos.

[‡] Los criterios utilizados para determinar la necesidad y la capacidad de financiación se describen detalladamente en el anexo 4 sobre acuerdos de financiación, por lo cual no se abordan en este anexo.

21. Por ejemplo, los países en el cuadrante rojo son, por lo general, los ambientes más complejos en términos de gestión. Ahí se requiere más personal, entre ellos líderes con una trayectoria comprobada en gestión de programas complicados en escenarios exigentes. Por el contrario, en los países del cuadrante rosa, el trabajo se enfocará en el involucramiento en las actividades previas a la ejecución que, por lo general, requiere menos personal. Sin embargo, este personal debe cumplir con un perfil particular que le permita impulsar la agenda de la CIPD a través de alianzas, negociaciones, comunicaciones y otras habilidades relacionadas con el asesoramiento y diálogo sobre políticas y promoción.

22. Para examinar los posibles cambios en el área de recursos humanos, se tomó la decisión de incorporarla dotación ideal de personal en cada uno de los escenarios de países, y se elaboró un modelo para cuantificar las consecuencias de los cambios propuestos. Esto reveló que el UNFPA será capaz de financiar el reordenamiento de su personal para apoyar el modelo operativo. Este reordenamiento para responder mejor a las demandas de los países hacia la organización mejorará la eficacia de las iniciativas y dejará al Fondo mejor posicionado para promover la agenda de la CIPD y cerrar la brecha en la consecución del quinto ODM.

23. Algunos de los elementos de este cambio ameritan una mención especial. En primer lugar, este enfoque permitirá que el UNFPA mantenga una presencia significativa en los países a pesar de su limitado presupuesto. Las modificaciones realizadas al modelo operativo no alterarán este aspecto y no está previsto que la presencia en los países cambie considerablemente durante el período 2014-2017. En segundo lugar, el enfoque modificará la cantidad de representantes internacionales que la organización mantiene en las oficinas en los países. En la actualidad, más de 30 países tienen oficinas del UNFPA, pero no cuentan con representantes que residan en ellos (no se incluyen las naciones y Estados insulares pequeños que forman parte de programas que se ejecutan simultáneamente en múltiples países del Pacífico y el Caribe). En estos países, la organización contrata a personal nacional idóneo capaz de llevar adelante el trabajo necesario para promover la agenda de la CIPD, el que cuenta con el apoyo de representantes que residen en otros países. Puesto que se ha demostrado que el modelo funciona bien, será expandido, especialmente en los países del cuadrante rosa, donde el eje central es el asesoramiento y diálogo sobre políticas y promoción. El rol de las oficinas regionales también se intensificará en estos países, como se analiza a cabalidad a continuación.

24. Esta transformación no se llevará a cabo de una sola vez; más bien se realizarán ajustes paulatinos al modelo operativo durante los dos primeros años del plan estratégico. Se espera que los nuevos documentos de programas por países reflejen estas estrategias programáticas desde un comienzo y que los actuales programas por países se readequen gradualmente, de modo que la tarea haya finalizado a comienzos de 2016.

25. Los cambios descritos anteriormente abordarán la mayoría de los asuntos identificados al comienzo de este anexo, excepto por uno destacado que requiere un enfoque aparte: los programas humanitarios.

26. El UNFPA ha adoptado un número de medidas para fortalecer sus programas con fines humanitarios en los últimos años: poner en marcha de la Estrategia de respuesta humanitaria de segunda generación; dar a conocer herramientas tales como los “procedimientos operativos estándares” y los “procedimientos de vía rápida”; y fortalecer la capacidad interna de la organización en programas humanitarios, como por ejemplo a través de la creación de cargos dedicados en oficinas regionales y de la elaboración de una lista de personal de refuerzo. Durante el período 2014-2017, se lanzarán nuevas mejoras para abordar aspectos claves de las

iniciativas humanitarias de la organización, relacionados tanto con su involucramiento externo como con la provisión de recursos y gestión interna.

27. Respecto del involucramiento externo, a pesar de que la Estrategia de segunda generación destaca la importancia del estado de preparación, este todavía no se ha convertido en un eje central importante de la organización. Para que la preparación se convierta en un elemento fundamental para el UNFPA en armonía con el enfoque en la preparación de la Agenda Transformativa del Comité Interinstitucional Permanente y la QCPR, la organización trabajará con autoridades nacionales de países de alto riesgo seleccionados para garantizar que las necesidades relacionadas con la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos de mujeres y adolescentes y jóvenes de ambos sexos sean abordados de manera adecuada en los planes de preparación y de contingencia. Un elemento clave para esto será la utilización de la ventaja comparativa del UNFPA en el análisis de datos para velar porque la planificación se lleve a cabo con los datos desagregados más recientes que permitan la identificación de áreas y poblaciones vulnerables antes de que ocurra una crisis. Esta iniciativa será clave para reducir los riesgos de desastres conforme a lo solicitado en el documento final de la conferencia de Río+20.

28. El segundo cambio en la manera en que el UNFPA interviene en el ámbito externo también tiene que ver con la preparación: la organización forjará alianzas más sólidas con organismos de la ONU y con interesados locales que puedan garantizar la entrega de asistencia crucial para mantener la salud y la dignidad de la mujer frente a situaciones de crisis. Organizaciones como UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos tienen conocimientos especializados sobre la gestión de la cadena de suministros que en estos momentos no se están aprovechando, y en el caso de que el UNFPA necesite evacuar su personal desde un país, pero que puedan quedarse uno o más asociados trabajando, es vital que el Fondo ya haya forjado las alianzas necesarias para velar por la continuidad de los servicios en manos de estas otras organizaciones.

29. El UNFPA también está examinando nuevamente su rol en el sistema de coordinación de clusters humanitarios. Desde 2005, el UNFPA y UNICEF han estado liderando en conjunto el Área de responsabilidad de la violencia por razón de género. Después de consultarlo con UNICEF y otros asociados, el UNFPA está ahora fortaleciendo su liderazgo en este campo.

30. Internamente, la organización está adoptando una serie de medidas para mejorar su capacidad de llevar a cabo programas humanitarios. Uno de los obstáculos que dificulta el trabajo en estos momentos tiene que ver con los recursos financieros, debido a que el fondo de emergencia destinado a las intervenciones con fines humanitarios es bastante reducido, de solo US\$3 millones al año. Este tema se analiza en profundidad en el anexo 4 sobre acuerdos de financiación.

31. Como parte del proceso de regionalización iniciado en 2008, se suponía que el apoyo directo para los programas humanitarios se desplazaría de la Sede a las oficinas regionales. La Estrategia de respuesta humanitaria de segunda generación refuerza esta idea y pone énfasis en su incorporación en toda la institución. Sin embargo, las oficinas regionales no cuentan con el personal necesario para manejarlo, razón por la cual el apoyo no ha sido el óptimo. En el presupuesto integrado del período 2014-2017, se están incorporando nuevos cargos para respaldar las iniciativas humanitarias a nivel regional.

32. Otro cambio importante en el enfoque de la organización se relaciona con la diferencia entre programas humanitarios y programas de desarrollo. Por lo general, se trata de una falsa dicotomía, por lo cual la organización debe ser más flexible en la utilización de sus recursos programáticos para satisfacer las necesidades que vayan surgiendo. Por ejemplo, los países

que enfrentan crisis humanitarias prolongadas podrían no estar capacitados para gastar los recursos “de desarrollo” debido al entorno operativo, pero se han demorado a la hora de traspasarlos hacia iniciativas de carácter humanitario. Ser menos rígidos en la distinción entre ambos tipos de programas permitirá que la organización opere de manera más eficaz, especialmente en situaciones de crisis humanitarias prolongadas.

33. Finalmente, para garantizar que la incorporación del trabajo humanitario sea óptima, se está formando un clúster interno de asuntos humanitarios. El UNFPA ha utilizado este tipo de grupos internos para garantizar que el apoyo de la organización converja en dos áreas claves: la salud reproductiva de la mujer, y la de adolescentes y jóvenes; y que las lecciones aprendidas a partir de estas sean aplicadas al momento de formar un nuevo clúster para intervenciones humanitarias.

34. En conjunto, estas iniciativas fortalecerán los programas humanitarios del UNFPA y de ese modo, reforzarán también su contribución general a las intervenciones en pos de la seguridad humana.

B. “Quién”

35. Las respuestas a los asuntos identificados anteriormente bajo la dimensión “quién” se dividen en dos categorías principales: mejoras en el proceso de regionalización y fortalecimiento de las alianzas.

36. Como se mencionó anteriormente, todavía queda mucho por hacer en este ámbito. La medida más reciente, la creación de una segunda oficina regional para África, en Dakar, Senegal, recién se está poniendo en marcha. Se ha realizado una revisión del proceso y se ha detectado lo siguiente:

- La regionalización no logra alcanzar su máximo potencial, producto de cuatro problemas principales relacionados con los roles y las responsabilidades, la supervisión y el aseguramiento de la calidad, los recursos humanos y el involucramiento con entidades regionales;
- Las próximas modificaciones en el modelo operativo a nivel de países deberán enfocarse en cambios en la manera de funcionar de las oficinas regionales; y
- El propósito de la regionalización no siempre ha quedado claro para toda la organización y el plan de puesta en marcha desde el comienzo del proceso en 2008 no la incorporó suficiente comunicación o indicadores adecuados para seguir de cerca los progresos realizados.

37. Para abordar estos asuntos, se adoptarán varias de medidas. Una de las más importantes consiste en reconsiderar los roles y las responsabilidades de las oficinas regionales y esclarecer la división del trabajo con la sede. En términos generales, las oficinas en los países serán responsables de ejecutar los programas, las oficinas regionales de proporcionar apoyo y aseguramiento de la calidad a las oficinas en los países (lo cual incluye facilitar la cooperación Sur-Sur) y de interactuar con entidades regionales, y la sede de prestar orientación normativa (incluida la elaboración de herramientas, directrices y normas), proporcionar aseguramiento de calidad en áreas cruciales (como la regionalización) e involucrarse en la promoción mundial y el diálogo intergubernamental sobre políticas.

38. Un elemento importante en este sentido tiene relación con la naturaleza cambiante del apoyo solicitado por diversos países en los que el UNFPA está trabajando, especialmente aquellos que en la actualidad tienen ingresos medios. En este momento, muchos de estos países están esperando que el UNFPA aporte conocimientos especializados innovadores que puedan ocuparse en debates técnicos de alto nivel con expertos locales sobre tópicos muy

específicos de interés particular para los países. Ya no es viable el antiguo modelo donde el personal del UNFPA –ya sea de la sede o de las oficinas regionales–brindaba apoyo directo, debido a que las demandas de los países se han vuelto tan específicas que solo pueden ser satisfechas por expertos de primera clase en las materias particulares que están bajo discusión. Esto exige que el Fondo modifique su rol de prestador directo de apoyo y pase a cumplir un rol más de intermediario que, por lo general, implica forjar relaciones a niveles regionales con instituciones académicas, centros de estudio y otros asociados de la sociedad civil. Este giro exige un cambio de mentalidad, además de ajustes en el conjunto de habilidades que posee el personal del UNFPA.

39. Otra medida clave en el fortalecimiento de la regionalización será mejorar la función del aseguramiento de la calidad de las oficinas regionales. La introducción de un “comité de revisión de programas” en la sede, cuyo fin es revisar los documentos de programas por países antes de que sean presentados a la Junta Ejecutiva, ha mejorado significativamente la calidad de dicho documentos y este proceso arrojó importantes lecciones que pueden aportar antecedentes sobre la creación de estructuras similares a nivel regional. Fortalecer la calidad de los planes de acción de los programas de país será un esfuerzo importante para el período 2014-2017.

40. Una tercera modificación relacionada con la regionalización será el fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos. En estos momentos, esta función no cuenta con los fondos necesarios a nivel regional, lo que limita la capacidad de las oficinas regionales para entregar orientación estratégica o supervisión en esta área a las oficinas en los países. Por otra parte, la organización tiene una tasa de vacantes que afecta su capacidad de cumplir y el fortalecimiento de la función de recursos humanos a nivel regional será una medida importante para enfrentar ese problema.

41. La cuarta explicación de la razón por la cual la regionalización no ha alcanzado su máximo potencial es el hecho de que el mundo dentro del cual opera el UNFPA está cambiando constantemente y una dinámica clave a la que debe adaptarse es el aumento de los clusters regionales. El Fondo ha obtenido logros destacados en la colaboración con entidades regionales (tales como la Unión Africana o CARMMA), pero a la fecha gran parte del trabajo de la organización con entidades regionales ha sido puntual. Involucrarse de forma más estratégica con dichos organismos será uno de los ejes centrales del período 2014-2017.

42. Los cambios en el modelo operativo del UNFPA en cada país requerirán nuevos enfoques regionales. Por ejemplo, si se fortalece la dotación de personal regional de los países ubicados en el cuadrante rojo, estos serán más autónomos y posiblemente necesitarán menos apoyo de las oficinas regionales. En cambio, los países del cuadrante rosa, muchos de los cuales son de ingreso medio-alto y de creciente nivel de complejidad, se beneficiarán del mayor involucramiento de las oficinas regionales, las cuales pueden actuar de intermediarios para conseguir los tipos de conocimientos sumamente especializados que estas naciones están buscando y encontrar al ente encargado de facilitar la cooperación Sur-Sur y triangular. Esto significa que no habrá un modelo único para el rol de las oficinas regionales, ya que deben responder a las condiciones y necesidades de los países en su región.

43. La segunda respuesta principal tiene relación con las alianzas. Estas son fundamentales para el trabajo del UNFPA, pero en ocasiones las decididas gestiones del Fondo para promover la agenda de la CIPD han generado en otros la percepción de que está tratando de controlarla demasiado. Por esta razón, dichas organizaciones no asumen del todo su propiedad. El UNFPA debe conseguir una base de apoyo más amplia para la agenda de la CIPD involucrándose menos en ella y, en su lugar, ayudar a otros a interiorizarse de sus aspectos

más importantes y aceptarlos por completo, en vez de catalogarlos como asuntos de los cuales se encarga solo el UNFPA.

44. Para realizar lo anteriores necesario adoptar un enfoque más estratégico respecto de las alianzas que aquel aplicado a la fecha. La combinación de amplios cambios geopolíticos y socioeconómicos que han afectado al mundo, además de la enorme cantidad de nuevas evidencias que está generando la revisión de 2014 de la agenda de la CIPD, constituyen una oportunidad ideal para que la organización de un paso atrás, se replantee su manera de abordar las alianzas y elabore una estrategia amplia sobre el tema.

45. Se necesitan enfoques similares tanto a nivel regional como a nivel de países, donde los planes de alianza pueden ayudar a la organización a adoptar un enfoque más estratégico acerca de cómo dejar de controlar la agenda de la CIPD y reforzar su ventaja en materia de colaboraciones. A pesar de que la cooperación con aliados tradicionales provenientes de gobiernos, la sociedad civil y de otras organizaciones de la ONU representará una parte importante de estos planes, su adopción también ayudará a que las oficinas regionales y en los países se involucren de mejor manera con un nuevo conjunto de interesados, como nuevos grupos geopolíticos y el sector privado. El UNFPA ha iniciado varias iniciativas con el sector privado que están mostrando resultados prometedores, como la colaboración con Intel en la formación de parteras. El Fondo expandirá las iniciativas que funcionan y fortalecerá la cultura del involucramiento con el sector privado, para que éste sea percibido como una fuente de nuevas ideas y enfoques que ayudan a promover la agenda de la CIPD y no como un mero proveedor de financiación.

46. Otro aspecto importante del trabajo con alianzas tiene que ver con el sistema de desarrollo general de la ONU. El UNFPA es un defensor activo de la iniciativa Unidos en la Acción y expandirá los esfuerzos programáticos conjuntos, así como también las gestiones para armonizar sus prácticas operacionales y, en general, mejorar la eficacia de las operaciones de la ONU. La colaboración en la elaboración de los planes estratégicos del PNUD, UNICEF, ONU Mujeres y el PMA facilitará los esfuerzos a nivel de país, a medida que, por ejemplo, se establecieron acuerdos entre las organizaciones acerca de estrategias comunes para la medición de resultados y de indicadores compartidos.

47. Para que la división del trabajo con otras organizaciones de la ONU sea más clara, las teorías del cambio que se incluyen en el anexo 2 entregan mayor información sobre las colaboraciones específicas con diferentes organizaciones en lo que respecta a áreas programáticas claves.

48. El último elemento relacionado con las alianzas es la colaboración con asociados en la ejecución. El UNFPA ha hecho esfuerzos por reducir la fragmentación que ha caracterizado su trabajo con estos asociados y seguirá ahondando en esta materia de una forma tal que sea coherente con el énfasis más general en la formación de capacidades nacionales en vez de sustituirlas. Esto quiere decir que la organización pondrá un renovado énfasis en la ejecución nacional como su modalidad preferida.

IV. Conclusiones

49. Los cambios descritos en este anexo son significativos y para que su implementación arroje buenos resultados, requerirá la disciplina y concentración de toda la organización. Basándose en las lecciones aprendidas de aquello que podría haberse hecho mejor durante la puesta en marcha de la regionalización, el proceso de adopción del nuevo modelo

operativotendrá que ser supervisado de cerca. Con este fin, se han incluido diversos indicadores en el marco integrado de resultados. Lograr las metas fijadas aquí traerá importantes beneficios para la eficacia global del UNFPA y,por consiguiente, para su capacidad de mejorar la vida de mujeres, adolescentes y jóvenes de todo el mundo.