



Fondo de Población de las Naciones Unidas

(Versión revisada del 19 de agosto de 2013)

Anexo 4 Acuerdo de financiamiento

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

Resumen

Este documento presenta el Anexo 4 del plan estratégico del UNFPA para el período 2014-2017, que describe principalmente los acuerdos de financiamiento. En particular, se concentra en la arquitectura a través de la cual la organización distribuye sus recursos, el Sistema de Asignación de Recursos, el Programa Global y Regional y otros mecanismos de asignación de recursos programáticos, en especial el Fondo de Emergencia y el Fondo de Oportunidades.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Arquitectura	3
III. Financiamiento para intervenciones a nivel global y regional.....	5
A. Introducción	5
B. Intervenciones globales y regionales	6
C. Asignación de recursos	7
D. Logro de resultados	10
E. Funciones y responsabilidades	11
IV. Sistema de asignación de recursos.....	13
A. Información básica	13
B. Desafíos claves.....	14
C. Abordar los desafíos	20
V. Otros mecanismos para asignar recursos programáticos.....	34
A. Fondo de Emergencia	34
B. Fondo de Oportunidades	34
C. Fortalecimiento de los mecanismos para aprovechar al máximo los recursos en la organización	36
VI. Beneficios de nuevos enfoques	36
Apéndice: Clasificación de países	38

I. Introducción

1. Este anexo del plan estratégico para 2014-2017 cubre los acuerdos de financiamiento del UNFPA y se concentra en cuatro elementos específicos:

- La arquitectura a través de la cual la organización asigna sus recursos para financiar actividades programáticas y de gestión,
- El financiamiento para intervenciones a nivel global y regional (conocidas hasta ahora como el programa global y regional [GRP]),
- El sistema de asignación de recursos (RAS) para la asignación de recursos a nivel de país, y
- Otros mecanismos para asignar recursos programáticos, en particular el Fondo de Emergencia y el Fondo de Oportunidades.

II. Arquitectura

2. El UNFPA recibe recursos de dos maneras: recursos ordinarios y otros recursos (complementarios). El primero es el financiamiento principal de la organización y el segundo está diseñado para financiar proyectos o programas determinados. A lo largo de su historia, el UNFPA ha recibido la mayor parte de su financiamiento de recursos ordinarios, aunque la proporción de otros recursos aumentó en los últimos años, alcanzando el 54% en 2012 (a partir de un promedio de 43% en los cinco años anteriores). Si tomamos como referencia la experiencia de otros organismos de Naciones Unidas, como el PNUD y UNICEF, es probable que esta tendencia continúe, por lo que es importante que la organización analice las consecuencias y se prepare para la situación.

3. Dentro de las categorías globales de recursos “ordinarios” y “otros”, los recursos se utilizan de varias formas:

- El sistema de asignación de recursos: recursos ordinarios que se utilizan para fines programáticos a nivel del país (lo que en rigor se determina en los documentos del programa para el país),
- El Programa global y regional: recursos ordinarios que se usan para fines programáticos a nivel global y regional,
- El Presupuesto institucional (que incluye tanto el componente de recursos ordinarios como el componente de otros recursos): recursos que se usan para actividades de gestión y de eficacia del desarrollo,
- Los fondos temáticos: los mecanismos de financiamiento para otros recursos que se usan para fines específicos, como el Programa Global para Asegurar el Abastecimiento de Suministros de Salud Reproductiva y el Fondo Temático para la Salud Materna y
- Otros fondos para fines específicos: recursos que se generan a través de otros medios (como el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia para intervenciones humanitarias o de los gobiernos para programas en sus propios países) y que se usan para fines específicos.

4. Como es tradicional, la toma de decisiones en relación con la asignación de los recursos ordinarios del UNFPA sigue procesos separados para el presupuesto institucional, los programas globales y regionales y el sistema de asignación de recursos, aunque se ha logrado avanzar y reunir estos tres procesos en la elaboración del presupuesto integrado para 2014-2017. Las decisiones en cuanto a la asignación de fondos fiduciarios temáticos y otros recursos complementarios se toman principalmente a través de numerosos acuerdos con

diferentes donantes, los que no siempre están coordinados entre sí o con la asignación de recursos ordinarios.

5. Producto de que las decisiones sobre los recursos se toman por separado, en la actualidad cada uno de estos mecanismos tiene sus propios criterios de asignación, estructura de gobernabilidad, procesos de responsabilidad interna y procesos de preparación y supervisión presupuestaria.

6. Esta fragmentación tiene varias consecuencias. Lo más importante es que al tener marcos de presupuestación separados para diferentes tipos de recursos ordinarios y otros, es imposible lograr que la asignación mundial de recursos sea coherente con las prioridades estratégicas. Esto disminuye la capacidad de la organización de hacer un uso óptimo del total de recursos y, por ende, reduce también su impacto. La fragmentación hace más difícil vigilar los impactos de los recursos, lo que impide la rendición de cuentas. Por último, la arquitectura actual aumenta los costos de transacción para las oficinas de países, que se ven obligadas a administrar e informar sobre los recursos en forma compartimentada.

7. El presupuesto integrado 2014-2017 ayuda a abordar algunos de estos problemas. Por ejemplo, por primera vez las exigencias presupuestarias que se asocian con el programa global y regional se incorporaron a las exigencias para el presupuesto institucional y se hizo un esfuerzo común por transferir elementos no programáticos del programa global y regional al presupuesto institucional, y vice versa. Sin embargo, el presupuesto integrado no puede abordar todas las causas fundamentales de la fragmentación. Lo que es más importante, aunque puede entregar detalles sobre los recursos ordinarios, la naturaleza impredecible de los demás recursos (que suelen reflejar compromisos de los donantes a menor plazo y por ende, son más volátiles) hace que el presupuesto integrado no pueda contener información completa sobre los otros recursos. Además, los mecanismos de gobernabilidad para dichos recursos siguen estando separados de los destinados a recursos ordinarios.

8. A fin de abordar mejor el desafío de la fragmentación, el UNFPA migrará hacia una arquitectura de financiamiento más unificada. En términos conceptuales, esto suena muy directo, pero hay varias complejidades en cuanto a las operaciones y la gobernabilidad que necesitan cubrirse en forma progresiva para no alterar los programas existentes. Algunos aspectos se pueden ver a corto plazo, como la introducción de criterios más congruentes que se usen a través de los canales de financiamiento y unifiquen la gestión de los fondos temáticos.

9. No obstante, cualquier cambio más profundo solo se puede introducir en forma gradual en el curso del siguiente período del plan estratégico de 2014-2017, ya que se requerirá tiempo para elaborar y luego implementar un sistema más unificado de toma de decisiones que optimice los recursos en toda la institución, sin considerar la fuente de financiamiento. Todos los cambios que requieran la aprobación de la Junta Ejecutiva se introducirían en el examen de mitad de período del Plan estratégico y la Junta Ejecutiva será partícipe de manera permanente en el proceso de elaboración.

III. Financiamiento para intervenciones a nivel global y regional

A. Introducción

10. En 2007, el Programa global y regional (GRP) del UNFPA para el período de 2008-2011 se definió en el documento DP/FPA/2007/19, aprobado por la Junta Ejecutiva en su segunda sesión ordinaria de 2007. Una auditoría del desempeño del GRP que cubre el período de 2008-2011 acaba de mostrar varios problemas que ya habían sido identificados por el personal directivo del UNFPA y se habían abordado después del examen de mitad de período del plan estratégico actual. Desde entonces, el UNFPA se ha basado en estas reformas para preparar el plan estratégico y el presupuesto integrado para 2014-2017 y para fortalecer el marco de asignación de recursos ordinarios a intervenciones globales y regionales. Los resultados se presentan en esta sección, la cual articula la necesidad de intervenciones globales y regionales y describe los tipos específicos de actividades que se financiarán en forma óptima con los recursos ordinarios del UNFPA en 2014-2017. La sección describe además los mecanismos sólidos y transparentes a través de los cuales el UNFPA gestionará y controlará con eficacia los recursos que asigna a las intervenciones globales y regionales además de los mecanismos de supervisión que aplica para provocar el mayor impacto posible. Aunque los fondos fiduciarios temáticos financian también “intervenciones globales y regionales”, este documento no cubrirá estas iniciativas y solo se concentrará en las intervenciones globales y regionales financiadas con recursos ordinarios.

11. Desde 2009, el UNFPA se ha percatado de muchos de los problemas importantes que señala la auditoría de desempeño, entre ellos: (a) inquietudes relativas a la gestión y supervisión del GRP, (b) presupuestación excesiva del GRP en total, pero para la parte 'global' en particular, (c) seguimiento inadecuado de la "Evaluación del programa multinacional" de 2007 y el "Informe de auditoría de proyectos regionales en el UNFPA", (d) debilidades en la gestión basada en los resultados y (e) áreas de mejora en la labor de formación de capacidades del GRP. Varios de estos temas ya han sido resueltos, algunos antes de la auditoría de desempeño, a través de diversas iniciativas, como el proceso revisado de asignación del GRP y los criterios que desde 2011 ponen énfasis en mejorar las prácticas de RBM y restablecer indicadores fiscales fundamentales del GRP en el proceso de toma de decisiones, la revisión de su marco normativo y mejores opciones de capacitación en RBM para los supervisores del GRP.

12. La organización institucionalizará y consolidará las reformas del GRP lanzadas en 2011 como parte del plan estratégico y el presupuesto integrado de 2014-2017. En términos más específicos, esto significa clarificar el mecanismo de intervenciones globales y regionales en general, y de los procesos para la asignación de recursos, mayor transparencia, mejores mecanismos de control y supervisión y un sistema que garantice el cumplimiento continuo de los parámetros establecidos. Todo esto asegurará que los problemas que se identificaron durante el GRP de 2008-11 no se repitan en el futuro. Esto también forma parte de una implementación a más largo plazo de la visión del UNFPA de una arquitectura de financiamiento unificada que refleje todo el potencial de sus acuerdos de financiamiento antes de 2017.

B. Intervenciones globales y regionales

1. Finalidad de las intervenciones globales y regionales

13. Al parecer, hay una clara necesidad de realizar intervenciones que complementen las medidas aplicadas a través de programas en los países, tanto a nivel global como regional. Las intervenciones globales y regionales son cruciales para la eficacia del plan estratégico para 2014-2017, ya que la materialización de la agenda de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) a nivel de país se nutre en parte importante del liderazgo mundial y regional. Además, los programas nacionales se ven reforzados por la transferencia de conocimiento técnico compilado y difundido dentro y entre las regiones. Existen también grandes economías de alcance y escala en la generación y la construcción de apoyo y conocimiento sobre problemas y soluciones de la CIPD, y como es obvio, problemas sobre población y desarrollo que atraviesan las fronteras nacionales y que suelen beneficiarse con la colaboración transfronteriza.

2. Nuevos ejemplos

14. Las intervenciones globales y regionales cumplen desde hace mucho una función vital en la labor del UNFPA en cuanto a la promoción de la agenda de la CIPD. Varias iniciativas financiadas por el GRP desde 2008, entre las cuales están por ejemplo el Informe Anual sobre el Estado de la Población Mundial, la campaña para erradicar la fístula y la Conferencia Las Mujeres Cumplen sus Promesas, son reconocidas por haber contribuido a la base de conocimiento que sustenta los esfuerzos globales por implementar con éxito la agenda de la CIPD. De algún modo, estas iniciativas ayudan a elevar la conciencia, reforzar el consenso y generar impulso para avanzar hacia las metas de la CIPD. Otras labores mundiales financiadas por el GRP ayudan a fortalecer la capacidad de programación del UNFPA, por ejemplo institucionalizando la programación con base empírica, fortaleciendo la gestión basada en resultados y modernizando la estructura de la organización que rodea a las oficinas regionales (OR), en línea con la agenda del UNFPA orientada a áreas específicas. Las OR han utilizado financiamiento del GRP para desarrollar intervenciones a nivel de los países a través de iniciativas como la Campaña para la reducción acelerada de la mortalidad materna, de recién nacidos y niños (CARMMA) en África y la Red de educación para y por los jóvenes (Y-PEER) en Europa oriental y Asia central, por ejemplo.

3. Alcance de las intervenciones globales y regionales

15. La experiencia del UNFPA con las intervenciones globales y regionales demuestra que los siguientes tipos de actividades programáticas complementan mejor los programas de países y ayudan a maximizar el impacto institucional en las dimensiones indicadas:

- Generación e intercambio de conocimientos/datos
- Promoción
- Diálogo sobre políticas entre gobiernos
- Conocimiento técnico de última generación
- Normas y estándares
- Desarrollo de capacidades y
- Apoyo en el campo técnico, operativo y programático.

16. Aunque por lo general estos son los tipos de actividades preferidas a nivel global y regional para maximizar el impacto de los recursos, es importante observar que cada intervención se debe diseñar y evaluar de acuerdo con las necesidades y resultados específicos con los que se espera contribuir en el contexto del plan estratégico.

17. Sin embargo, cabe señalar que algunas intervenciones globales y regionales podrían ser consideradas por los auditores como costos de la eficacia del desarrollo o la gestión*. La realidad es que en algunos casos, los límites entre los costos programáticos y de la eficacia del desarrollo no son completamente evidentes. En el proceso de crear un presupuesto integrado para 2014-2017, el UNFPA ha escrutado atentamente la clasificación de los recursos ordinarios en categorías programáticas y no programáticas y ha cambiado en forma sustancial los costos entre ellas. El resultado es un presupuesto en el que el uso de los fondos se mapea en forma mucho más detallada de acuerdo con las categorías correspondientes de costos por gestión, por eficacia del desarrollo o costos programáticos. Al mismo tiempo, hay demandas que se hacen a la institución solo después de desarrollar el presupuesto cuatrienal, como lo podría solicitar la Junta Ejecutiva, por ejemplo. Cuando se amplía el alcance de las responsabilidades globales o regionales del UNFPA, a veces es necesario y adecuado que la institución cuente con recursos ordinarios adicionales para actividades que podrían considerarse como costos de gestión o de eficacia del desarrollo en una interpretación estricta del DP-FPA/2010/1-E/ICEF/2010/AB/L.10. Normalmente, estas actividades deberían haberse financiado con el presupuesto institucional, pero como éste no tiene la flexibilidad necesaria durante el ciclo presupuestario, sigue siendo necesario utilizar el mecanismo de financiamiento para intervenciones globales y regionales para este fin. De este modo, se debería tener en cuenta que aun se perciben imperfecciones y se requieren más esfuerzos para el período que se avecina.

18. Los procedimientos que se mencionan a continuación se establecieron con el fin de garantizar que todas las intervenciones globales y regionales sean aprobadas y monitoreadas mediante mecanismos sistemáticos y transparentes. Un proceso de asignación de recursos firme y completamente transparente, con criterios de elegibilidad bien definidos y que se aplique a todas las intervenciones globales y regionales, incluso a las que surjan durante el período 2014-2017, servirá para velar porque los fondos dedicados a estos fines no se usen simplemente como un complemento para cubrir costos de la administración institucional básica.

C. Asignación de recursos

1. Principios

19. Durante el período del plan estratégico 2014-2017, las asignaciones para las intervenciones globales y regionales se basarán en los siguientes principios:

- Cumplimiento de los parámetros de financiamiento acordados con la Junta Ejecutiva;
- Coherencia y contribuciones específicas a los resultados y productos del SP 2014-2017;
- Criterios y procesos transparentes para la toma de decisiones;
- Mecanismo sólido e independiente de garantía de calidad/revisión de pares; y
- Funciones y responsabilidades institucionales bien definidas.

20. Es importante destacar que la totalidad del financiamiento básico del UNFPA para intervenciones globales y regionales en el período 2014-2017 se asignará a través de un marco construido directamente sobre estos principios, comenzando por las solicitudes iniciales de financiamiento que fueron presentadas como parte del ejercicio de presupuesto integrado y que han sido plasmadas en propuestas detalladas del plan de acción, las que se encuentran

* Según el DP-FPA/2010/1-E/ICEF/2010/AB/L.10 (“Joint report Road map to an integrated budget: cost classification and results-based budgeting”).

disponibles en línea para informar a todo el personal del UNFPA y a su Junta Ejecutiva, como se analiza más adelante.

2. Parámetros

21. El límite máximo de los recursos totales para las intervenciones globales y regionales se fijó en 14% de los recursos ordinarios sobre la base de la experiencia y la redistribución de costos generales, junto con el conocimiento de las demandas futuras y la necesidad del UNFPA de ser flexible a la hora de responder a los requerimientos y las oportunidades que surgen en entornos dinámicos. Esto significa que se espera la asignación de un total de US\$270 millones para intervenciones globales y regionales en el período 2014-2017. En línea con las estipulaciones del GRP anterior, 60% de los fondos programáticos para intervenciones globales y regionales se manejarán a través de las OR y el 40% restante será administrado por las dependencias operativas de la sede a nivel global. Estas relaciones se respetarán estrictamente.

22. Las asignaciones iniciales entre regiones se basan en un factor de ponderación que considera los niveles de necesidad de las oficinas regionales en función de los tipos de trabajo que se llevarán a cabo para apoyar a los países de la región, según el modelo operacional. Específicamente, las ponderaciones son las siguientes:

- La misma línea de base para todas las regiones (25%),
- Puntaje de “necesidades” de RAS[†] para los países de la región (25%),
- Monto total del programa para el país (5%),
- Cantidad de países (20%) y
- Cantidad de países que se encuentran en el cuadrante rosado en RAS[‡](25%).

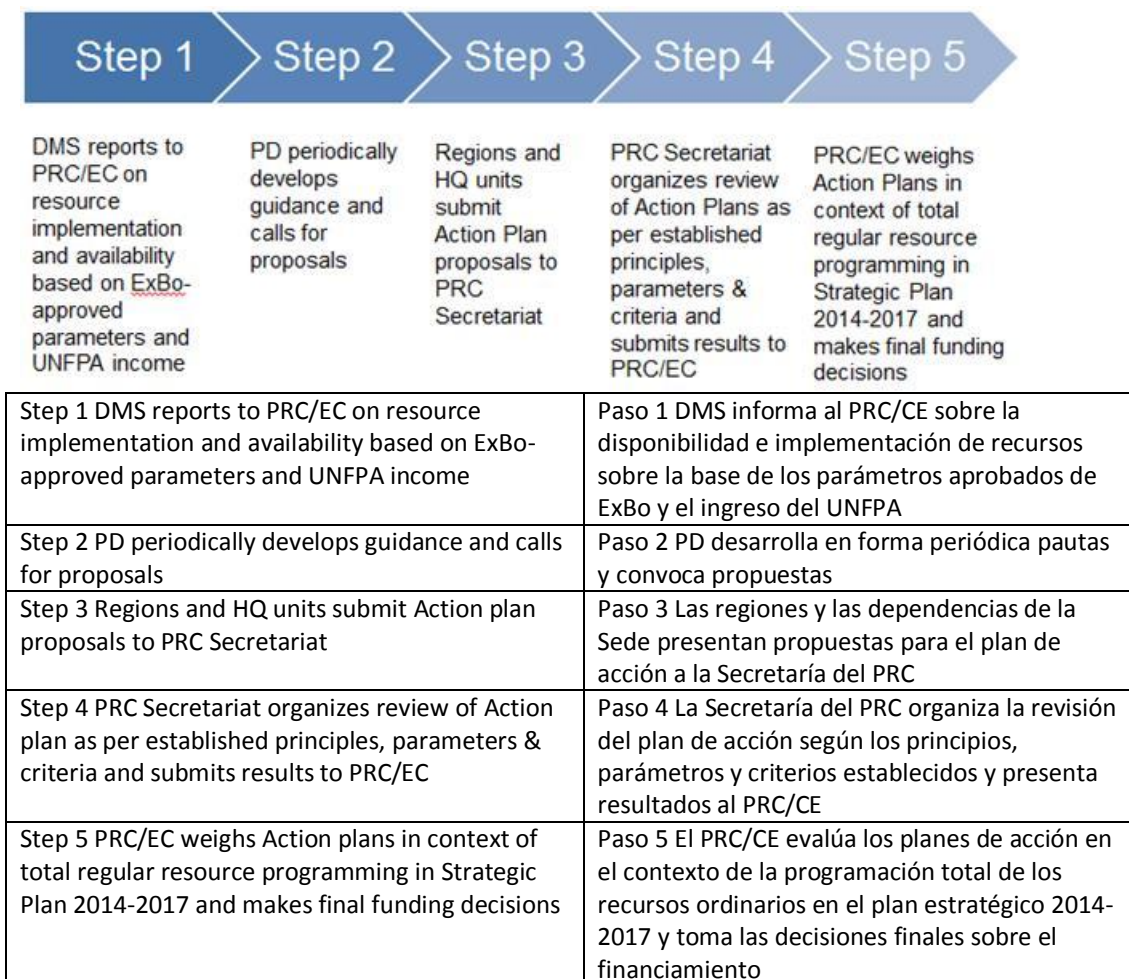
23. Para las dependencias de la Sede, las distribuciones iniciales se harán sobre la base de los gastos históricos y las necesidades y oportunidades de contribuir a los resultados que se identifican en el marco integrado de recursos (IRF), según los planes de acción detallados presentados por cada dependencia.

3. Proceso

24. La asignación de recursos para intervenciones globales y regionales dentro de los parámetros ya definidos es un proceso directo que aprovecha el mecanismo de revisión de pares gestionado por la Secretaría del Comité de Examen de los Programas (PRC), ubicado dentro de la División de Programas (PD), además de involucrar a la División de servicios de administración (DMS), y el propio PRC (conformado por los miembros del Comité Ejecutivo [CE] más tres representantes de países seleccionados en función de la calidad de los documentos del programa para el país), como muestra el diagrama a continuación.

[†]Ver la sección IV para obtener más información sobre este tema.

[‡] Los países en el cuadrante rosado son los que tienen menos necesidad y más posibilidades de financiar sus propias intervenciones programáticas (ver sección IV para obtener más información sobre la clasificación). El motivo de que se concentren en este contexto es que se espera que las OR cumplan funciones particularmente activas en sus países, ya que por lo general las mismas oficinas de países suelen tener menos personal que las oficinas de países que están en el cuadrante rojo, por ejemplo.



25. El mecanismo de revisión de pares gestionado por la Secretaría del PRC es un mecanismo de aseguramiento de la calidad probado y confiable que ha ayudado a mejorar significativamente la calidad de los Documentos del programa del país del UNFPA. Se escoge al azar un equipo de dos pares revisores para cada plan de acción de un listado de voluntarios, entre quienes se ha invitados a participar a todo el personal superior del UNFPA a nivel regional, sub-regional y de la sede. Los revisores evalúan los aspectos programáticos y financieros de cada propuesta y entregan sus comentarios a las OR y a las dependencias de la Sede para que mejoren el plan de acción. Como se muestra en el diagrama anterior, el PRC/CE considera los aportes y recomendaciones de los pares revisores y toma las decisiones finales respecto del financiamiento sobre los planes de acción propuestos.

4. Criterios

26. Las propuestas de plan de acción deben incluir:

- Los productos del Marco integrado de resultados a los que contribuyen las actividades,
- Indicadores de productos, incluidas las líneas de base y metas,
- Una descripción de las actividades que se van a realizar,
- Asociado(s) en la implementación y

- Recursos necesarios.

27. Los criterios que aplican los pares revisores cuando entregan sus comentarios respecto de un plan de acción propuesto son los siguientes:

Dimensiones de la revisión	Criterios
Alineación estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Alineación con la orientación estratégica del UNFPA • Enfoques basados en los derechos humanos • Vínculos/contribución al Marco integrado de resultados • Priorización y atención en productos prioritarios
Gestión basada en resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuciones claras/vínculos entre productos y resultados • Indicadores precisos y medibles de los productos, con líneas de base y metas
Uso de pruebas y lecciones aprendidas	<ul style="list-style-type: none"> • Justificación sobre la base de las pruebas de brechas y necesidades • Uso de lecciones aprendidas del desempeño anterior del GRP • Definición de mecanismos de vigilancia
Recursos financieros/ Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación de los recursos para los resultados • Sensatez en cuanto a los costos • Valor del dinero

28. Hay una lista detallada de estos criterios disponible en línea junto con los formularios que usan los revisores para evaluar cada propuesta de plan de acción. El foco de atención de las gestiones del UNFPA en pos de mejorar la gestión y la gobernabilidad de los recursos ordinarios destinados a intervenciones globales y regionales se ha puesto en la transparencia y la coherencia con las que se aplican los criterios ya mencionados en todos y cada uno de los dólares de financiamiento. Los resultados de la primera ronda de revisiones por pares de las propuestas de planes de acción globales y regionales 2014-2017 presentadas por cada OR y dependencia de la Sede, junto con las propuestas detalladas, también se pueden encontrar en Internet, en la dirección que se indica más abajo.

D. Logro de resultados

1. Supervisión y presentación de informes

29. La gestión basada en resultados requiere fijar los indicadores de desempeño, las líneas de base y las metas al inicio de cualquier intervención, ya que forman la base para el seguimiento y presentación de informes sobre la eficacia. Los indicadores de resultados para las intervenciones globales y regionales son un componente necesario de los planes de acción globales y regionales, y se revisan como parte del proceso de revisión por pares. En forma similar, en el plan de acción se deben identificar los acuerdos de seguimiento de los resultados globales y regionales.

30. Es importante enfatizar que se requerirán cambios adicionales en la forma en que el UNFPA vigila y presenta sus informes sobre la efectividad como organización y el GPS es solo un paso en esa dirección. En el contexto de desarrollar un marco unificado para la arquitectura de planificación y presupuestación de los recursos, el UNFPA también debe desarrollar mecanismos para hacer seguimiento y presentar informes sobre todas sus actividades institucionales en una forma integrada, que incluya tanto funciones programáticas como no programáticas.

31. Entre tanto, las OR y las dependencias de la Sede presentarán sus informes al CE en forma periódica para indicar los avances en relación con los planes de acción aprobados para intervenciones globales y regionales. En la medida que sea posible, estos informes de avance

se basarán en el sistema de presentación de informes existente en el UNFPA y serán complementados con la revisión de las intervenciones globales y regionales como parte del examen de mitad de período del plan estratégico 2014-17. La División de servicios de gestión continuará entregando la sinopsis trimestral sobre estadísticas de posiciones del UNFPA además de las actualizaciones trimestrales que entrega sobre las tasas de implementación, el saldo de recursos y las conclusiones y estados de las auditorías. Estos informes cubren todos los recursos del UNFPA, incluso para las intervenciones globales y regionales. A fin de evitar la fragmentación, se presentarán los avances completos de las intervenciones globales y regionales en la memoria anual ordinaria y la revisión financiera y estadística del UNFPA.

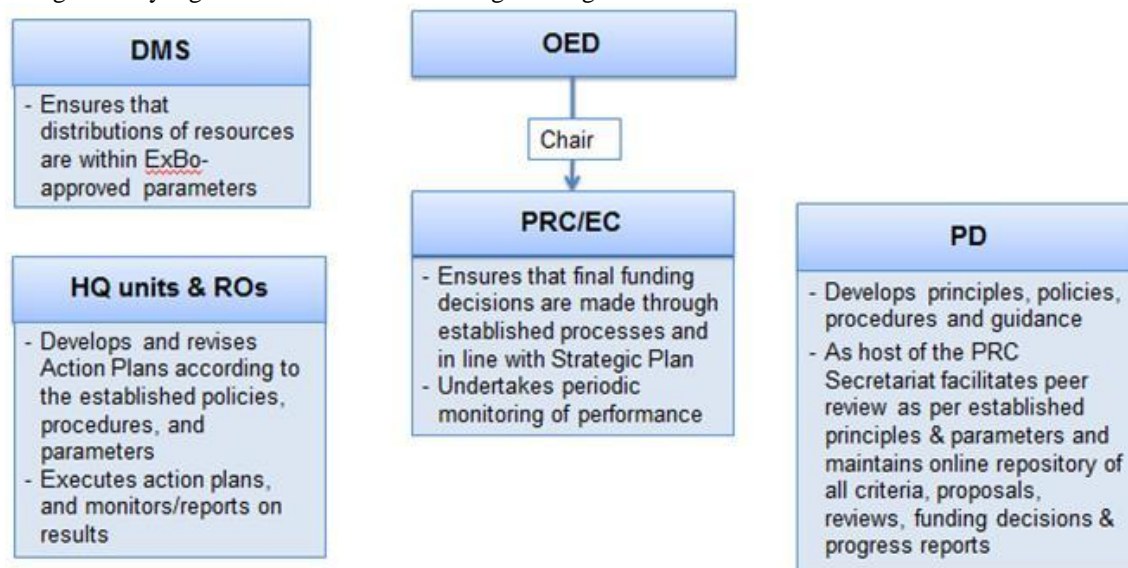
2. Evaluación

32. El UNFPA acaba de introducir una nueva política de evaluación (DP/FPA/2013/5), aprobada por la Junta en junio de 2013 y está en proceso de establecer una oficina de evaluaciones separada que presente sus informes directamente al Director ejecutivo. Se prevé que al elevar la importancia de la evaluación, dedicar más recursos a ella y aumentar la capacidad de la institución para evaluar mejor las intervenciones programáticas, el Fondo logrará avances considerables en cuanto a comprender cómo puede ser más eficaz para generar impacto. Estas percepciones se incluirán luego en futuras intervenciones. Las intervenciones globales y regionales se evaluarán en el contexto de todas las otras intervenciones programáticas y junto con ellas.

33. Las conclusiones de las evaluaciones se incluirán en los criterios de revisión para las intervenciones globales y regionales en el futuro a fin de mejorar la calidad de los planes de acción que reciben finalmente financiamiento y contribuir a un mayor impacto institucional.

E. Funciones y responsabilidades

34. Las funciones y responsabilidades para la gobernabilidad y gestión de las intervenciones globales y regionales se definen en el diagrama siguiente.



DMS – Ensures that distributions of resources are within ExBo-approved parameters	DMS – Garantiza que la distribución de los recursos se encuadre en los parámetros aprobados por ExBo
HQ units & ROs – Develops and revises Action Plan	Dependencias de la sede y OR – Desarrolla y revisa

according to the established policies, procedures, and parameters – Executes Action plans, and monitors/reports on results	el Plan de acción de acuerdo con las políticas, procedimientos y parámetros establecidos – Ejecuta planes de acción y supervisa/presenta informes sobre los resultados.
OED	OED
Chair	Presidencia
PRC/EC – Ensures that final funding decisions are made through established processes and in line with Strategic Plan– Undertakes periodic monitoring of performance	PRC/CE – Garantiza que las decisiones finales sobre el financiamiento se tomen a través de procesos establecidos y se alineen al plan estratégico – Realiza vigilancia constante del desempeño
PD – Develops principles, policies, procedures and guidance – As host of the PRC Secretariat facilitates peer review as per established principles & parameters and maintains online repository of all criteria, proposals, reviews, funding decisions & progress reports	PD – Desarrolla principios, políticas, procedimientos y pautas – Como anfitrión de la Secretaría del PRC facilita la revisión por pares según los principios y parámetros establecidos y mantiene una central de información en línea de todos los criterios, propuestas, revisiones, decisiones de financiamiento e informes de avance

35. Para fines de transparencia y coherencia, la siguiente información se publica en línea en una página web interna que mantiene la Secretaría del PRC:

- Todas las políticas, procedimientos y plazos;
- Todos los envíos y estados del plan de acción;
- Resumen de recomendaciones de pares revisores y;
- Recomendaciones del PRC y decisión de financiamiento del CE.

IV. Sistema de asignación de recursos

A. Información básica

36. El sistema de asignación de recursos (RAS) es uno de los canales de financiamiento analizados y por ende, se ve afectado por algunos de los desafíos generales descritos más arriba. Además, a medida que la proporción de recursos ordinarios disminuya y aumente la de otros recursos, será cada vez más importante administrar los recursos de programas asignados a través del RAS en un modo armonizado con las partes programáticas del financiamiento proveniente de otros recursos.

37. Sin embargo, hay varios problemas urgentes asociados con el RAS que deben tratarse en forma independiente a las mejoras a la arquitectura del financiamiento. Para comprender los desafíos actuales del RAS, es necesario examinar atentamente su funcionamiento.

38. El marco actual se introdujo en 1996 y ha sido revisado y mejorado por la Junta Ejecutiva en 2000, 2005 y 2007. La última actualización del RAS se detalla en DP/FPA/2007/18 y fue aprobada por la Junta Ejecutiva a través de la Decisión 2007/42.

39. El documento DP/FPA/2007/18 establece un conjunto de principios de orientación para el RAS:

- “Adherencia a los principios del Programa de acción de la CIPD,
- “Asistencia financiera destinada a países con el nivel inferior de logros según la agenda de la CIPD, como lo reflejan los objetivos del plan estratégico del UNFPA sobre población y desarrollo, salud reproductiva y género,
- “Reducción progresiva o restricción de la asistencia financiera a países que están cerca de lograr los objetivos de la CIPD o que ya los han superado,
- “Atención especial a países de ingreso bajo, países menos adelantados, África Subsahariana y países en situación de emergencia, transición y recuperación,
- “Promoción de formación de capacidades a nivel nacional a través de la cooperación Sur-Sur,
- “Entrega de asistencia técnica a todos los países que la soliciten”.

40. Estos principios pretenden implementarse en parte a través de una serie de indicadores que se relacionan con el avance en la agenda de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, como se observa en el cuadro 1.

Cuadro 1: Criterios del RAS

Criterios	Umbral
1. Proporción de partos asistidos por personal de salud calificado	≥ 60%
2. Tasa de prevalencia de la anticoncepción (solo métodos modernos)	≥ 25%
3. Prevalencia de VIH en adultos	≤ 5%
4. Tasa de fecundidad de las adolescentes	≤ 65/1000
5. Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años	≤ 60/1000
6. Razón de mortalidad materna	≤ 100/100,000
7. Tasa de alfabetismo entre mujeres de 15-24 años	≥ 80%
8. Proporción de población entre 10-24 años de edad	≤ 33%

41. Se evalúa el estado de cada país en el programa usando estos indicadores y luego los países se clasifican en tres grupos, como se muestra en el cuadro 2, que también incluye la distribución de países, personas y recursos ordinarios por grupo.

Cuadro 2: Grupos del RAS

	Grupo A	Grupo B	Grupo C
Criterios	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con 4 o menos umbrales • Todos los LDC 	Cumplir con 5-7 umbrales	Cumplir con los 8 umbrales
Cantidad de países	66	41	26
Proporción de población	43%	21%	35%
Proporción de recursos ordinarios	71% – 73%	21% – 22%	6% – 7%

42. Es importante observar que el sistema de clasificación es binario (es decir, se cumple o no con los umbrales) y que cada indicador tiene la misma ponderación. El ciclo de RAS y los indicadores se armonizaron con el plan estratégico, habiéndose prolongado el uso del sistema cuando se amplió el plan estratégico de 2008-2011 hasta 2013.

43. Las asignaciones específicas para cada país no se hacen a través del RAS propiamente. En realidad, la Junta Ejecutiva reconoció en la Decisión 2007/42 que “la distribución de recursos a cada país...se hará de una manera flexible”. El RAS se complementa con un sistema de distribución de recursos (RDS) que entrega pautas flexibles en relación con las cifras de planificación anual para los países. Sin embargo, aunque en general las asignaciones cumplen con los parámetros descritos, las asignaciones a cada país se basan en los documentos del programa para el país, revisados en forma separada por la Junta Ejecutiva.

B. Desafíos claves

44. Existen varios desafíos claves asociados con el RAS:

1. Los indicadores se plantearon antes de determinar la actual orientación estratégica en el examen de mitad de período del plan estratégico y no se alinean por completo con ella;
2. La actual asignación de recursos no apunta correctamente a las necesidades, lo que es especialmente problemático para una organización que tiene un mandato universal y basa su labor en los principios de los derechos humanos, incluido el respeto por cada vida;
3. La actual asignación de recursos no coincide con los tipos de intervenciones que entregará el UNFPA;
4. El sistema actual no asigna recursos de un modo que optimice el impacto, como por ejemplo con recompensas por el desempeño;
5. El sistema actual no está bien preparado para responder a las crisis humanitarias;
6. Si no se hacen cambios al sistema actual salvo actualizar los datos de los ocho indicadores, será complicado implementar el correspondiente desglose de países e individuos.

45. Cada uno de estos puntos necesita un análisis por separado.

3. Los indicadores no se alinean completamente con la orientación estratégica actual

46. Debido a que los indicadores del RAS se seleccionaron antes de la reconcentración del trabajo del Fondo a partir del examen de mitad de período (MTR), no sorprende que no exista total congruencia entre ellos y la orientación estratégica del MTR (comúnmente conocida como la “diana”).

47. En particular, dos indicadores están menos relacionados con la orientación estratégica: tasa de mortalidad de niños menores de cinco años y tasa de alfabetismo entre mujeres de 15–24 años. Se trata de dos indicadores de importancia mundial pero el UNFPA no trabaja directamente con ninguno de ambos temas, por lo que su inclusión en el RAS no se alinea con los demás indicadores, que cubren áreas específicas del trabajo del Fondo. Esta desconexión es especialmente significativa debido a la estructura del RAS: cada indicador tiene la misma ponderación, lo que significa que la mortalidad de niños menores de 5 años tiene la misma importancia en el RAS que la relación de mortalidad materna, a pesar de que el UNFPA no trabaja en lo primero mientras que lo último se menciona explícitamente como prioridad central en la “diana”.

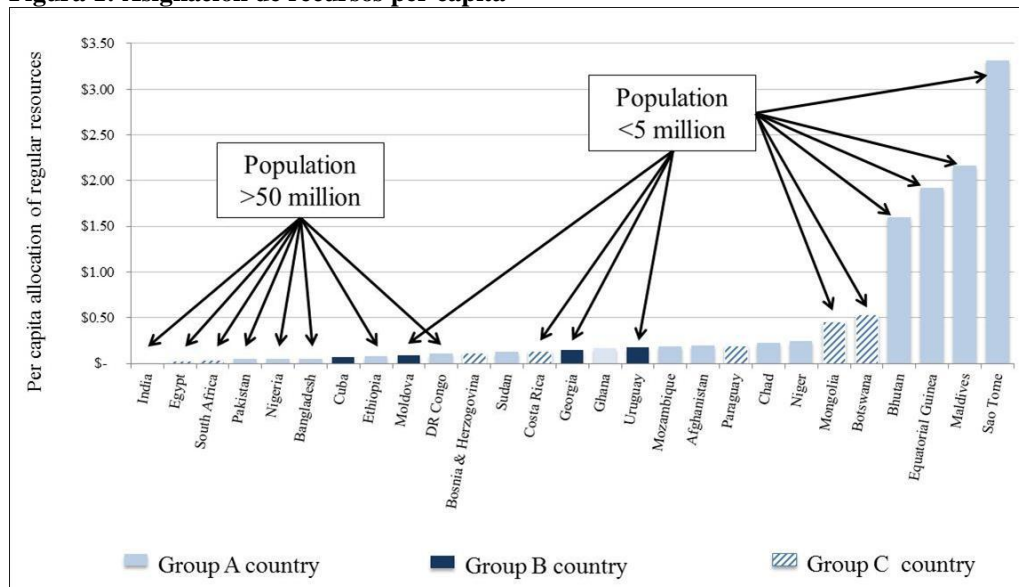
48. El otro indicador que está algo alejado del resto es la proporción de población entre 10-24 años de edad. El UNFPA trabaja en pro de jóvenes y adolescentes, pero este indicador es estructuralmente distinto a los demás, ya que no contempla una orientación normativa asociada con sus cambios y el UNFPA no busca cambiarlo en una dirección u otra. Por el contrario, una alta razón de mortalidad materna es indeseable y el UNFPA trabaja activamente para disminuirla. Sin embargo, no hay referencia normativa que indique que un porcentaje particular de la población entre 10-24 años de edad sea bueno o malo y la programación del Fondo está orientada a mejorar la vida de estos jóvenes y adolescentes, más que a intentar aumentar o disminuir su porcentaje en la población total.

2. La actual asignación de recursos no apunta correctamente a las necesidades

49. El RAS es explícitamente un mecanismo basado en las necesidades, ya que la base principal para clasificar a los países son los indicadores de necesidad. A pesar de esto, en la actualidad las asignaciones de recursos no coincide bien con las necesidades, en particular desde la perspectiva de individuos que sufren problemas que el Fondo intenta cubrir en su labor.

50. Una de las razones claves para esta situación es que la asignación actual tiene un gran sesgo hacia los países pequeños. Esto se aprecia mejor observando las asignaciones de recursos planificadas per cápita, las que se muestran en la figura 1 para un subconjunto de países del programa.

Figura 1: Asignación de recursos per cápita



Per capita allocation of regular resources	Asignación de recursos ordinarios per cápita
Population >50 million	Población >50 millones
Population <5 million	Población <5 millones
Group A country	País del Grupo A
Group B country	País del Grupo B
Group C country	País del Grupo C
India	India
Egypt	Egipto
South Africa	Sudáfrica
Pakistan	Pakistán
Nigeria	Nigeria
Bangladesh	Bangladesh
Cuba	Cuba
Ethiopia	Etiopía
Moldova	Moldova
DR Congo	República Democrática del Congo
Bosnia & Herzegovina	Bosnia y Herzegovina
Sudan	Sudán
Costa Rica	Costa Rica
Georgia	Georgia
Ghana	Ghana
Uruguay	Uruguay
Mozambique	Mozambique
Afghanistan	Afganistán
Paraguay	Paraguay
Chad	Chad
Niger	Níger
Mongolia	Mongolia
Botswana	Botswana
Bhutan	Bhután
Equatorial Guinea	Guinea Ecuatorial
Maldives	Maldivas
Sao Tome	Santo Tomé

51. Veintitrés países reciben más de US\$0,35 por persona al año, todos los cuales tienen menos de cinco millones de habitantes. Por el contrario, los países con más habitantes reciben apenas centavos per cápita, a pesar de tener las cifras más elevadas de muertes maternas y mayor demanda insatisfecha de anticonceptivos.

52. Incluso entre países relativamente pequeños hay un sesgo muy pronunciado hacia aquellos con menos habitantes, lo cual sobrepasa otras métricas, como la que se relaciona con la necesidad o incluso la categoría del RAS. Esto se aprecia con más claridad observando algunos ejemplos, como en el cuadro 3.

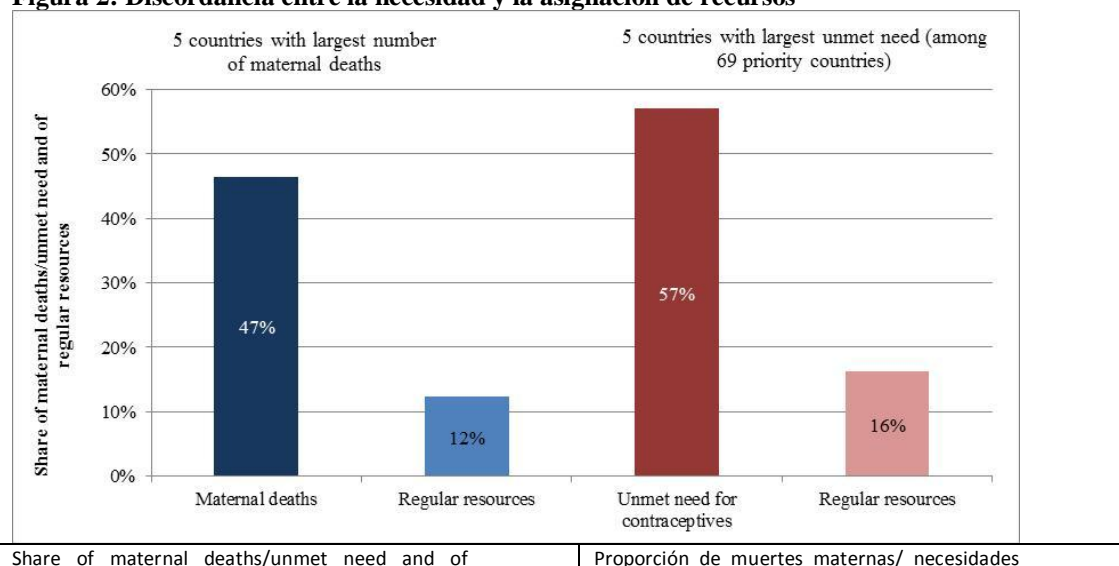
Cuadro 3: Ejemplos de asignaciones a países con pocos habitantes

	Botswana	Chad	Paraguay
Categoría del RAS	B	A	B
Población	1,9 millones	10,5 millones	6 millones
Relación de mortalidad materna	180	1100 (la más alta del mundo)	99
Tasa de prevalencia de anticoncepción (moderna)	35%	1,7% (la más baja del mundo)	70,1%
Categoría de ingreso	medio-alto	bajo	medio-bajo
Recursos ordinarios per cápita	<u>US\$0,54</u>	<u>US\$0,24</u>	<u>US\$0,20</u>

53. Las consecuencias de este sesgo hacia países pequeños son significativas, ya que los efectos en conjunto son muy grandes. Por ejemplo, aunque menos del 5% de la población total de los países en los que trabaja el Fondo vive en países con 10 millones de habitantes o menos, estos reciben el 26% de los recursos ordinarios. Por el contrario, los países con más de 50 millones de habitantes representan el 77% de la población total de países en los que trabaja el Fondo, pero solo reciben el 31% de los recursos ordinarios.

54. Como resultado, los países que enfrentan una gran cantidad de muertes maternas y que tienen la mayor cantidad de personas con necesidades insatisfechas en cuanto a anticoncepción moderna reciben una fracción desproporcionadamente pequeña de recursos ordinarios del UNFPA, como muestra la figura 2.

Figura 2: Discordancia entre la necesidad y la asignación de recursos



regular resources	insatisfechas y de recursos ordinarios
5 countries with largest number of maternal deaths	Cinco países con la mayor cantidad de muertes maternas
5 countries with largest unmet need (among 69 priority countries)	Cinco países con más necesidades insatisfechas (entre 69 países prioritarios)
Maternal deaths	Muertes maternas
Regular resources	Recursos ordinarios
Unmet need for contraceptives	Necesidades insatisfechas de métodos anticonceptivos
Regular resources	Recursos ordinarios

55. Estos resultados son problemáticos desde la perspectiva de los derechos humanos para una organización que tiene un mandato universal: las mujeres en países grandes reciben mucha menos asistencia del UNFPA que las que viven en países pequeños solo porque les tocó vivir en un lugar más poblado. Sin embargo, existen varias posibles justificaciones para el sesgo hacia los países pequeños, y no es necesariamente lo más adecuado que cada país reciba una asignación idéntica per cápita de recursos del Fondo.

56. Por ejemplo, los costos de la programación en países pequeños podrían ser sistemáticamente más altos que en países grandes (por ejemplo, debido a las deseconomías de escala). La discrepancia se podría explicar también a través de una teoría de cambio que indica que el UNFPA puede tener más impacto en países más pequeños que en países más grandes.

57. No obstante, el actual desafío es que ninguna lógica sustenta el sesgo hacia los países pequeños. Esto lo torna especialmente problemático, en particular para una organización como el UNFPA que considera los derechos humanos como un principio fundamental.

3. Asignación de recursos no conectada en forma sistemática con las intervenciones del UNFPA

58. La programación del UNFPA está hecha a la medida de las situaciones en las que trabaja, en respuesta a las necesidades en terreno y a las capacidades que muestran los asociados. Es por esto que en Brasil y China, la labor de la organización se orienta principalmente hacia la “entrega de ideas”, como por ejemplo a través de la promoción y el diálogo y la asesoría sobre políticas. Por el contrario, en una crisis humanitaria o en una situación con grandes necesidades y poca capacidad de respuesta, el Fondo está llamado a entregar una gama más amplia de intervenciones, desde la promoción y el diálogo y la asesoría sobre políticas hasta la gestión de conocimiento y la formación de capacidades para la prestación de servicios (en particular en situaciones humanitarias).

59. En la actualidad, el UNFPA no cuenta con una forma sistemática de describir sus intervenciones en diferentes situaciones, un problema que se aborda en el contexto del nuevo examen al modelo de la organización. Sin embargo, este problema también es importante para el RAS, ya que, en el nivel más básico, se están asignando recursos para ofrecer un conjunto de intervenciones. La cantidad de recursos necesarios para entregar un paquete completo de intervenciones (lo que incluye promoción y diálogo y asesoría sobre políticas, gestión de conocimiento, formación de capacidades y prestación de servicios) será obviamente distinta que lo que se requiere para entregar solo promoción y diálogo y asesoría sobre políticas.

60. La consecuencia natural de esto es que la asignación de recursos debería basarse en las intervenciones que se van a ofrecer en una situación determinada. No obstante, en la actualidad no hay conexión entre el RAS y los tipos de intervenciones que se van a ofrecer.

4. Sistema actual que no optimiza el impacto

61. Una de las funciones esenciales de cualquier sistema que asigna recursos es dirigirlos hacia donde tengan más posibilidades de generar impactos. En cierta medida, el actual sistema del UNFPA considera esto al centrarse en la necesidad a la hora de seleccionar indicadores y clasificar a los países, pero no tiene un mecanismo más estructurado para optimizar el impacto. Por ejemplo, es más probable que los recursos del UNFPA mejoren la vida de mujeres, jóvenes y adolescentes si se dirigen a través de las oficinas de países con un alto desempeño y con buenos antecedentes de programación, pero hoy no hay una forma sistemática de evaluar y recompensar el buen desempeño. Como resultado, el Fondo no canaliza más recursos hacia aquellos países que podrían hacer mejor uso de ellos.

5. El sistema actual no está bien preparado para las crisis humanitarias y otras amenazas y oportunidades emergentes

62. El mundo en el que trabaja el UNFPA es muy impredecible. Los terremotos y huracanes pueden golpear repentinamente zonas donde antes se vivía en calma y sin problemas, y pueden surgir conflictos armados en cualquier momento en países que hasta entonces se consideraban estables, como acaba de suceder en Mali. También se pueden presentar oportunidades sin previo aviso, ya sea como resultado de cambios políticos o avances tecnológicos.

63. Cuando se produce una crisis humanitaria u otra amenaza o cuando repentinamente surge una oportunidad, el UNFPA debe ser capaz de responder con rapidez. Hasta el momento, hay pequeñas reservas de recursos que se pueden usar para crisis humanitarias o proyectos nuevos, pero son considerablemente menores (tanto en términos absolutos como relativos) que los montos que el PNUD y UNICEF apartaron antes de repartir el resto a través de sus equivalentes del RAS.

64. Esto implica que el UNFPA depende mucho más de otros recursos menos predecibles en estas situaciones. Como resultado, responder a las crisis humanitarias es más complejo y la organización es menos capaz de canalizar recursos hacia respuestas innovadoras para los problemas emergentes.

6. Si no se hacen cambios en el sistema actual salvo actualizar los datos de los indicadores, se generará una situación compleja

65. A pesar de los desafíos que se mencionaron, sería posible dejar el RAS tal como está y simplemente actualizar los grupos de países sobre la base de los cambios en los datos asociados con los ocho indicadores. Sin embargo, es importante comprender que esta medida también provocaría cambios importantes, ya que 22 países podrían desplazarse entre categorías sobre la base de los últimos datos, de la siguiente manera:

- Del Grupo A al Grupo B: 5 países;
- Del Grupo B al Grupo C: 14 países;
- Del Grupo C al Grupo B: 3 países.

66. El cuadro 4 muestra la cantidad revisada de proporciones de países y población que surgirían a partir de estos cambios (suponiendo que el RAS no sufre ningún otro tipo de modificación).

Cuadro 4: Cambios a los grupos de países sobre la base de modificaciones en los datos

Grupo	2008		2013	
	Cantidad de países	Proporción de la población	Cantidad de países	Proporción de la población
A	66	43%	62	43%
B	41	22%	35	16%
C	26	35%	37	41%
Total	133	100%	134 [§]	100%

67. Los cambios serían más pronunciados para los países que se mueven desde el Grupo B al Grupo C, ya que el último grupo ahora está considerablemente saturado. A la inversa, los países del Grupo B se beneficiarían considerablemente de la salida hacia el Grupo C, a pesar del hecho de que los países que permanecieron en el Grupo B no están en ninguna situación diferente a la que estaban en 2008, lo que significa que hay pocos argumentos evidentes para cambiar significativamente su asignación de recursos.

68. Esto se hace más complejo por la naturaleza del sistema de umbrales. En algunos casos, cambios tan pequeños que resultan prácticamente imperceptibles tendrían efectos drásticos en la cantidad de dinero que podría recibir un país. Por ejemplo, la proporción de jóvenes en Jordania aumentó en 0,4%, lo que es suficiente para que pueda cruzar un umbral. Como resultado, Jordania se movería del Grupo C al Grupo B, lo que tendría un impacto significativo en el volumen de recursos que podría recibir.

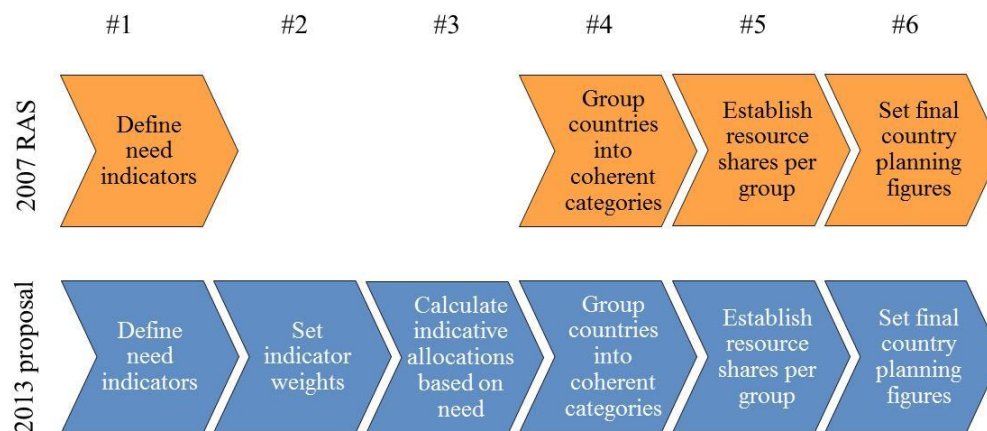
C. Abordar los desafíos

69. Para responder a estos desafíos se requiere actualizar el RAS en varios sentidos, además de introducir otros cambios que se analizan en la Sección IV de este anexo.

70. La revisión propuesta al RAS cambiará el proceso utilizado en el sistema actual en varias formas. La figura 3 presenta un resumen de alto nivel de los procesos actuales y nuevos.

§ El cambio de 133 a 134 países se debe a la creación de Sudán del Sur.

Figura 3: Comparación de flujos del proceso entre 2007 y el RAS revisado



2007 RAS	Sistema de asignación de recursos de 2007
Define need indicators	Definir indicadores de necesidad
Group countries into coherent categories	Agrupar a los países según categorías congruentes
Establish resource shares per group	Establecer proporciones de recursos por grupo
Set final country planning figures	Fijar cifras finales para la planificación del país
2013 proposal	Propuesta para 2013
Define need indicators	Definir indicadores de necesidad
Set indicator weights	Fijar ponderaciones de los indicadores
Calculate indicative allocations based on need	Calcular asignaciones indicativas sobre la base de la necesidad
Group countries into coherent categories	Agrupar a los países según categorías coherentes
Establish resource shares per group	Establecer proporciones de recursos por grupo
Set final country planning figures	Fijar cifras finales para la planificación del país

71. Cada una de estas etapas se analiza por separado.

1. Definir indicadores de necesidad

72. Todos los países** en los que trabaja el UNFPA necesitan el apoyo de la organización; en realidad, no hay país que no enfrente desafíos relacionados con la implementación de algunos aspectos del Programa de Acción del CIPD. Sin embargo, es claro que hay grandes diferencias entre las naciones respecto de la necesidad de recibir ayuda del UNFPA: aunque Noruega, que encabeza el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Igualdad de Género, sin duda tiene algunas necesidades en relación con la agenda del CIPD, es evidente que el Fondo puede tener más impacto en Chad, país con la razón de mortalidad materna más alta del mundo y una de las más bajas tasas de prevalencia de anticonceptivos. Esta conclusión lleva inmediatamente a la pregunta sobre cómo el UNFPA puede evaluar a los países para determinar las formas de lograr mayores impactos y avanzar en la agenda del CIPD.

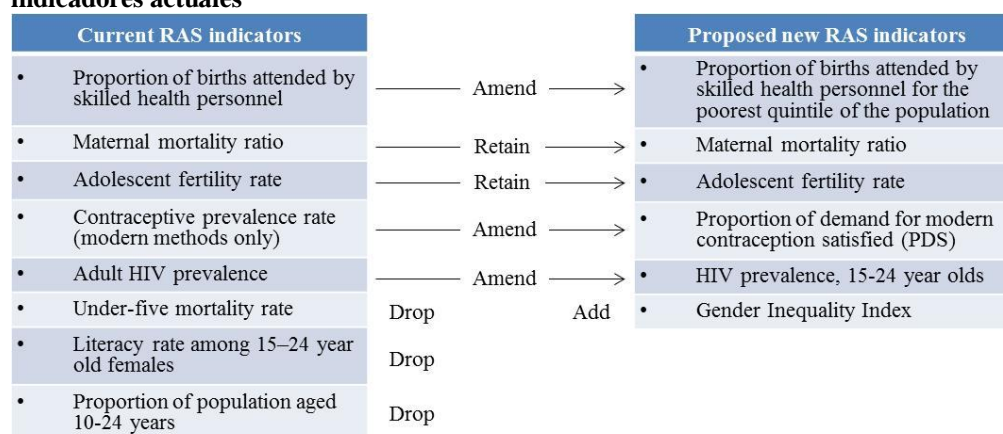
73. El proceso de selección de indicadores para medir la necesidad se rigió por varios principios. Para ser incluido, cada indicador debía:

** Este término se usa en todo el documento para referirse a los Estados y territorios donde trabaja el UNFPA, lo que incluye algunos territorios que no son Estados y algunas agrupaciones de varios países.

- Ser directamente pertinente con el interés estratégico del UNFPA, como se refleja en el examen de mitad de período,
- Ser emitido por una fuente internacional confiable,
- Tener suficiente cobertura en el país y
- Contribuir con una dimensión única al cálculo de la necesidad de un país (es decir, no duplicar otro indicador).

74. Según estos criterios, se filtraron varios indicadores, comenzando con el actual grupo de ocho indicadores del RAS, y finalmente se identificó un grupo de seis indicadores. Los nuevos indicadores se muestran en la figura 4, junto con una descripción de los cambios a partir del conjunto de indicadores de 2007.

Figura 4: Nuevos indicadores del RAS, con una descripción de cambios a partir de los indicadores actuales



Current RAS indicators	Indicadores actuales del RAS
Proportion of births attended by skilled health personnel	Proporción de partos asistidos por personal de salud calificado
Maternal mortality ratio	Relación de mortalidad materna
Adolescent fertility rate	Tasa de fecundidad adolescente
Contraceptive prevalence rate (modern methods only)	Tasa de prevalencia de anticonceptivos (solo métodos modernos)
Adult HIV prevalence	Prevalencia de VIH en adultos
Under-five mortality rate	Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años
Literacy rate among 15-24 year old females	Tasa de alfabetismo entre mujeres de 15-24 años
Proportion of population aged 10-24 years	Proporción de población entre 10-24 años de edad
Proposed new RAS indicators	Nuevos indicadores propuestos para el RAS
Proportion of births attended by skilled health personnel for the poorest quintile of the population	Proporción de partos asistidos por personal de salud calificado para el quintil más pobre de la población
Maternal mortality ratio	Relación de mortalidad materna
Adolescent fertility rate	Tasa de fecundidad adolescente
Proportion of demand for modern contraception satisfied (PDS)	Proporción de demanda satisfecha en cuanto a anticoncepción moderna (PDS)
HIV prevalence, 15-24 year olds	Prevalencia de VIH, entre 15-24 años
Gender Inequality Index	Índice de desigualdad de género
Drop	Descartar
Amend	Modificar
Retain	Mantener
Add	Agregar

75. En resumen, dos indicadores del actual RAS se mantuvieron sin cambios, tres se modificaron y tres se descartaron, y se sumó un nuevo indicador. Los fundamentos para los cambios son los siguientes:

- **Modificaciones:**
 - Proporción de partos asistidos por personal de salud calificado (modificado para orientarse hacia el quintil más pobre de la población): este indicador se utilizará pero orientado hacia el quintil más pobre de la población y no hacia toda la población, a fin de reflejar desigualdades dentro de los países y el hecho de que el UNFPA concentra sus esfuerzos en los más pobres y vulnerables. Claramente, los datos muestran que el desempeño promedio en los indicadores calculados a nivel de país ocultan desigualdades importantes entre grupos. Un nuevo estudio publicado en el *Lancet*^{††}, por ejemplo, estratifica los resultados de salud de madres y niños según los quintiles de riqueza y concluye que “los países con niveles similares de cobertura general tenían resultados muy diferentes en cuanto a la igualdad”. Debido a que el UNFPA está comprometido con la población vulnerable, el nuevo RAS usaría idealmente indicadores que reflejen el estado epidemiológico de los pobres junto con cualquier dimensión de la necesidad, pero no existen datos suficientes para hacerlo. Hay datos disponibles, sin embargo, para la proporción de partos asistidos por personal de salud calificado, por lo que se están usando en el RAS. Es particularmente importante para este indicador porque el mismo artículo del *Lancet* concluyó que las disparidades según el quintil de riqueza eran más significativas para este indicador que para cualquiera de los otros 11 indicadores estudiados;
 - Tasa de prevalencia de anticonceptivos (modificación a la proporción de demanda satisfecha de anticoncepción moderna): proporción de demanda satisfecha de anticoncepción moderna (PDS) es preferible a tasa de prevalencia de anticonceptivos (CPR) ya que la PDS es más significativa y fácil de interpretar: la PDS combina la CPR con la necesidad insatisfecha de una tasa de planificación familiar en una métrica única que ofrece una imagen más amplia de la dinámica de la anticoncepción en una sociedad y también aborda una debilidad en la CPR, que es difícil de interpretar debido a que no hay un máximo empíricamente bien definido (a diferencia de la PDS, que puede llegar al 100%);
 - Prevalencia de VIH en adultos (modificación de prevalencia de VIH, 15-24 años): se seguirá usando la prevalencia de VIH, pero se concentrará en las personas entre 15 y 24 años de edad, porque los jóvenes son un público objetivo clave para el UNFPA y porque este indicador se considera una variable razonable para la incidencia del VIH, que es el punto de atención ideal para una organización que se concentra en la prevención del VIH pero que es difícil de medir en forma directa. Además, esta es la métrica usada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio,
- **Eliminaciones:**
 - Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años y tasa de alfabetismo entre mujeres de 15-24 años: estos dos indicadores se descartarán debido a que el UNFPA no trabaja directamente con ninguno de estos temas (aunque los esfuerzos de la organización pudieran contribuir en ambos). Además, estos dos indicadores no agregan valor predictivo al modelo, porque tienen una correlación extremadamente alta con los indicadores disponibles: el

^{††} Barros et al (2012). Equity in maternal, newborn, and child health interventions in Countdown to 2015: a retrospective review of survey data from 54 countries (Igualdad en las intervenciones de salud para madres, recién nacidos y niños en Cuenta regresiva para 2015: una revisión retrospectiva de datos de encuestas en 54 países). *The Lancet*, Vol. 379, 31 de marzo de 2012.

coeficiente de correlación entre los puntajes de los países con y sin tasa de alfabetismo en mujeres (con 10 puntos) es 0,9955, lo que significa que la inclusión de este indicador no marca una diferencia sustancial en el RAS. Se puede observar el mismo patrón en cuanto a la mortalidad en niños menores de 5 años ($R^2 = 0.9942$).

- Proporción de población con 10-24 años de edad: la población es una variable importante, pero incluirla de este modo es problemático ya que no hay una orientación normativa que se asocie con ella (es decir, un valor mayor o menor no es intrínsecamente mejor ni peor), a diferencia de todos los demás indicadores en el RAS (por ejemplo, una disminución en la relación de mortalidad materna normativamente es algo bueno, al igual que el aumento en la proporción de demanda satisfecha). Sin embargo, con la proporción de la población con 10-24 años de edad, no es posible asignar una direccionalidad a los cambios: no es intrínsecamente mejor que ese número sea mayor o menor, lo que hace que sea problemático incluir el indicador en un sistema que de otro modo, se basa en indicaciones claras de si un valor para un indicador refleja una necesidad mayor que otro valor para el mismo indicador (es decir, una elevada relación de mortalidad materna refleja en forma ambigua más necesidad que una baja relación de mortalidad materna). De igual forma, la labor del UNFPA por lo general no tiene que ver con trabajar con los países para aumentar o disminuir el porcentaje de la población entre 10-24 años, sino planificarse para las consecuencias de cualquier sea la cifra (y que es probable que suceda en los años venideros). De nuevo, esto es totalmente diferente a otros indicadores (por ejemplo, el Fondo trabaja directamente para apoyar a los países para que reduzcan la mortalidad de madres, y no solo para que se planifiquen para las consecuencias), lo que también hace que la inclusión de este indicador sea inadecuada. Esto no se debe interpretar como un indicativo de que la organización no considera que esta sea un área de trabajo importante. En realidad, la población se ha incluido en forma separada, como se analiza más adelante;
- Adiciones:
 - Índice de desigualdad de género: éste es un indicador relativamente nuevo incluido en el Informe sobre Desarrollo Humano que ofrece una “medición compuesta de la desigualdad en los logros de hombres y mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral”. Aunque el UNFPA no trabaja directamente en la totalidad de estas áreas, se seleccionó el indicador entre otras métricas posibles de desigualdad de género por varias razones. La primera es que intenta capturar una imagen holística de la situación de la mujer en una sociedad determinada, que no es el caso de otros indicadores de igualdad de género. La segunda es que en su composición incluye algunas áreas en las que las intervenciones del Fondo tiene causalidad directa además de aquellas en las cuales las vías causales son indirectas, a diferencia de otros posibles indicadores, donde la causalidad es exclusivamente indirecta. La tercera es que refuerza la atención hacia la desigualdad, que es un elemento clave del plan estratégico en términos más amplios. La última, pero definitivamente no menos importante, es que la disponibilidad de datos es buena, que no es el caso para la mayoría de los demás indicadores relacionados con la igualdad de género.

76. Cada uno de los indicadores propuestos cumple con los criterios de contar con datos para la mayoría de los países en los que trabaja el UNFPA y de provenir de una fuente internacional confiable, según lo siguiente.

- Proporción de partos asistidos por personal de salud calificado para el quintil más pobre de la población: UNICEF, informe 2013 sobre el Estado Mundial de la Infancia (últimos datos disponibles),
- Relación de mortalidad materna: División de Estadística de Naciones Unidas, base de datos de los ODM (datos de 2010),
- Tasa de parto adolescente: División de Población de Naciones Unidas, cálculos sobre la población mundial,
- Proporción de demanda satisfecha por anticoncepción moderna: División de Población de Naciones Unidas, uso de anticonceptivos a nivel mundial 2012 (datos de 2012),
- Prevalencia de HIV en personas entre 15 y 24 años de edad: Informe de ONUSIDA sobre la epidemia mundial del sida 2012 (datos de 2011),
- Índice de desigualdad de género: Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD 2013 (datos del 2012).

77. Se observará, como en el actual RAS, que no hay indicadores que reflejen la labor de la organización en materia de la dinámica y los datos demográficos. Esto se debe a dos factores: primero, cada país tiene problemáticas relacionadas con población y datos y, segundo, no hay métrica que entregue un resumen de estos datos que sea fácil de interpretar y que tenga direcciones claras asociadas con ellos (a diferencia, por ejemplo, de la relación de mortalidad materna, donde una reducción siempre es buena). Como resultado, los problemas sobre dinámicas y datos demográficos no se incluyen en el cálculo de las necesidades, aunque se reflejen en el mecanismo de asignación de recursos, como se describe más abajo.

78. Sin embargo, otros dos temas han sido propuestos para ser incluidos como factores complementarios en el RAS:

- Riesgo de crisis humanitarias: se incluye porque es un factor que influye en la capacidad del Fondo de lograr impactos, tanto porque cambia la naturaleza de la labor que lleva a cabo la organización como porque aumenta los desafíos (y por ende los costos) de realizar intervenciones; se evalúa a través del Modelo de Enfoque Global de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), que evalúa los peligros que enfrentan los países, su vulnerabilidad y la capacidad de la población de hacer frente a los riesgos;
- Desigualdad de ingreso: se incluye porque una mayor desigualdad del ingreso se suele asociar con focos de pobreza más grandes que cambian la naturaleza de la programación del UNFPA; se evalúa a través de la relación de ingreso del quintil más pobre con el quintil más rico (del Informe sobre Desarrollo Humano 2013 del PNUD).

79. Estos dos no se han agregado a la lista de seis indicadores ya mencionados porque no son de la misma naturaleza: el UNFPA trabaja directamente en áreas que abordan los seis indicadores y estos dos factores complementarios son áreas que afectan la labor de la organización pero enfrentarlas no está en su interés central (aun cuando pudieran tener efectos indirectos, como, por ejemplo, los esfuerzos por promover la igualdad de género podrían ejercer influencia sobre la desigualdad del ingreso).

2. Fijar ponderaciones de los indicadores

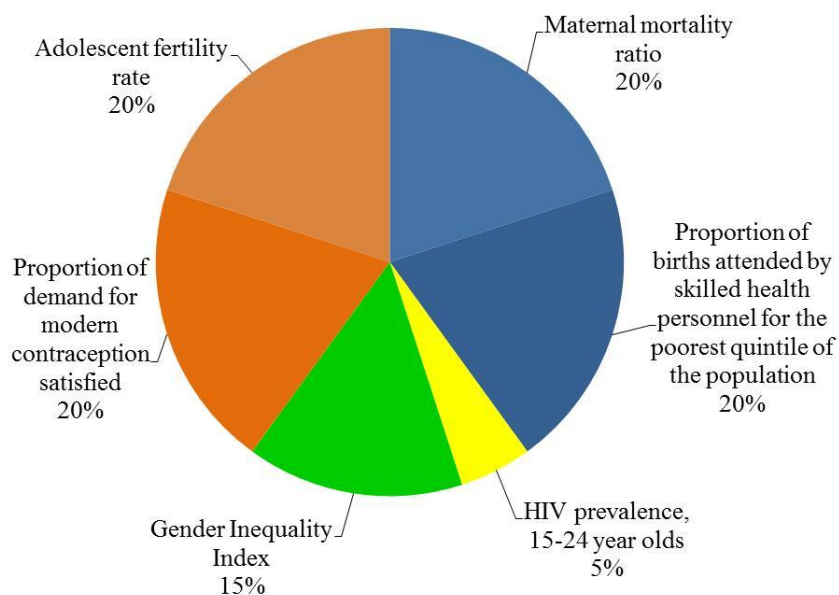
80. En el actual RAS, los ocho indicadores se tratan en forma coigualitaria. Esto es problemático porque implica que cada uno tiene igual importancia para la organización, lo

que claramente no es el caso. Por lo tanto, se propone agregar una etapa adicional al RAS para ponderar los indicadores.

81. Se exploraron varios enfoques metodológicos para combinar indicadores. El método finalmente seleccionado es un sistema sencillo basado en puntajes que asigna ponderaciones (puntos) primero a cada indicador (ponderación *inter*-indicador) y luego a los niveles de necesidad dentro de un indicador (ponderación *intra*-indicador). Este enfoque tiene similitudes con sistemas usados por la UNICEF y el el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria.

82. La opción de ponderaciones inter-indicador no es un ejercicio estrictamente estadístico que se puede basar en información empírica existente. En realidad, las ponderaciones deberían reflejar la toma de decisiones estratégicas acerca de las prioridades de la organización. La figura 5 muestra las ponderaciones para cada uno de los seis indicadores mencionados anteriormente.

Figura 5: Ponderación de indicadores del RAS



Adolescent fertility rate	Tasa de fecundidad en adolescentes
Maternal mortality ratio	Razón de mortalidad materna
Proportion of birth attended by skilled health personnel for the poorest quintile of the population	Proporción de partos asistidos por personal de salud calificado para el quintil más pobre de la población
HIV prevalence, 15-24 year olds	Prevalencia de VIH, personas de 15-24 años
Gender Inequality Index	Índice de desigualdad de género
Proportion of demand for modern contraception satisfied	Proporción de demanda por anticoncepción moderna satisfecha

83. Esta ponderación refleja el interés de los esfuerzos del UNFPA en la salud sexual y reproductiva, los jóvenes y adolescentes y las mujeres, como se refleja en el examen de mitad de período.

84. Estos porcentajes reflejan el máximo de puntos que se otorga a un país que enfrenta la necesidad más alta para un indicador determinado. Por ejemplo, el país con la peor razón de

mortalidad materna en el mundo (Chad) recibe 20 puntos. Como es natural, los países con una relación de mortalidad materna más baja reciben un número inferior de puntos que Chad en este indicador. La cantidad de puntos que recibe cada uno se determina por los tipos de intervenciones que el UNFPA desea entregar en un país. La tipología de las intervenciones se describe con mayor detalle en el anexo sobre el modelo operacional, ya que el enfoque propuesto para el RAS se basa directamente en el marco conceptual establecido en el modelo operacional:

- En las situaciones de necesidad más alta, el UNFPA suele ofrecer una amplia gama de intervenciones, desde la promoción y el diálogo/asesoría sobre políticas, gestión de conocimiento y formación de capacidades para la prestación de servicios,
- En las situaciones de necesidad alta, por lo general el UNFPA no se centra en la prestación de servicios sino que se involucra en las otras tres estrategias del programa,
- En las situaciones de necesidad media, el UNFPA suele concentrarse en la promoción y el diálogo/asesoría sobre políticas y la gestión de conocimiento,
- En las situaciones de necesidad baja, por lo general el UNFPA se centra únicamente en la promoción y el diálogo/asesoría sobre políticas.

85. Estos modos distintos de compromiso determinan la cantidad de puntos que se asignan a cada cuartil de necesidad: debido a que el UNFPA entregará un paquete completo de servicios en los países de necesidad más alta, los países de este cuartil reciben la cantidad máxima de puntos para un indicador en particular (en el caso de mortalidad materna, 20). A la inversa, en situaciones de necesidad alta, en oposición a muy alta, el Fondo suele comprometerse en todas las estrategias de programa, salvo en la prestación de servicios; como la prestación de servicios es costosa, eliminarla del paquete de intervenciones reduce la cantidad de puntos asignados a un país con necesidad alta. En el caso de la mortalidad materna, estos países reciben solo 12 puntos. Para los países con necesidad media y que por ende, reciben solo promoción y diálogo/asesoría sobre políticas y gestión de conocimiento, se asignan 6 puntos, mientras que los países con necesidad baja en los cuales el UNFPA solo se compromete con promoción y diálogo/asesoría sobre políticas, no reciben ningún punto por necesidad (se asigna cero puntos porque la capacidad básica de manejar la promoción y el diálogo/asesoría sobre políticas se incluye en otra parte del modelo, como se describe más abajo).

86. Usando este enfoque, cada país donde trabaja el Fondo puede recibir una puntuación, como en los ejemplos del cuadro 5.

Cuadro 5: Ejemplos del sistema basado en puntos

País	Proporción de partos asistidos por personal de salud calificado para el quintil más pobre de la población		Razón de mortalidad materna		Tasa de fecundidad en adolescentes		Proporción de demanda por anticoncepción moderna satisfecha		Prevalencia de VIH, personas de 15-24 años		Índice de desigualdad de género		Total de puntos
	Cuadrante	Puntos	Cuadrante	Puntos	Cuadrante	Puntos	Cuadrante	Puntos	Cuadrante	Puntos	Cuadrante	Puntos	
Botswana	Bajo	0	Medio	6	Medio	6	Medio	6	Más alto	5	Medio	5	28
Chad	Más alto	20	Más alto	20	Más alto	20	Más alto	20	Alto	3	Alto	9	92
Yemen	Alto	12	Medio	6	Alto	12	Alto	12	Bajo	0	Más alto	15	57

87. Finalmente, los dos factores adicionales mencionados anteriormente, fragilidad y riesgo de crisis humanitaria y desigualdad de ingresos, se incluyen otorgando puntos extra. De este

modo, los países que enfrentan los riesgos más altos según el Modelo de Enfoque Global de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) reciben 10 puntos extra, mientras que los que enfrentan riesgo alto reciben 6 puntos y los que tienen un riesgo medio, 3 puntos. La desigualdad de ingresos se evalúa de la misma manera y los países se agrupan en igualdad de ingreso más alta, alta, media y baja y, como resultado, reciben una escala de puntos móvil, donde 5 puntos es el máximo. El cuadro 6 lo ejemplifica.

Cuadro 6: Ejemplos de puntos adicionales

País	Fragilidad y riesgo debido a crisis humanitarias		Desigualdad de ingresos		Puntos adicionales	Puntos finales (combinan puntos anteriores con puntos adicionales)
	Estado	Puntos	Cuadrante	Puntos		
Botswana	Ninguno	0	Alto	3	3	31
Chad	Más alto	10	Medio	1	11	103
Yemen	Más alto	10	Medio	1	11	68

88. A los países se les asigna una clasificación final de la necesidad según el total de puntos que reciban, y luego se separan en cuartiles (es decir, la cuarta parte de los países con los mayores puntajes se consideran aquellos con la necesidad más alta).

3. Calcular asignaciones indicativas sobre la base de la necesidad

89. Uno de los desafíos del actual RAS es que el porcentaje de recursos destinado a cada grupo de países (los grupos A, B y C) no se basa en ningún criterio epidemiológico o de otro tipo. En realidad, se basa principalmente en las versiones anteriores del RAS.

90. Sin duda, este no es un enfoque ideal y el sistema basado en puntos para clasificar a los países según la necesidad ofrece una forma significativamente más sólida de determinar el nivel adecuado de recursos que se debe destinar a cada grupo. El primer paso es evaluar el volumen de recursos disponibles para los programas en países basándose en las proyecciones de ingresos para 2014-2017 y la división del total de recursos disponibles para programas en países. El segundo paso es dejar de considerar los recursos destinados a otros fines (por ejemplo, el Fondo de Emergencia para programación humanitaria).

91. Después, se aparta una cantidad de dinero para los programas en todos los países. Estos recursos constituyen un “piso” que ofrece una base que permite que las oficinas de países lleven a cabo promoción y diálogo/asesoría sobre políticas y se comprometan en temas relacionados con la dinámica y los datos demográficos. El piso se fija en US\$500.000 al año por cada país.

92. Sin embargo, este método plantea un problema en materia de igualdad: algunos de los países en los que funciona el UNFPA son mucho más capaces que otros de entregar recursos para cubrir estos mismos costos básicos. En la actualidad, el UNFPA no forma parte de la cantidad cada vez mayor de instituciones multilaterales que requieren algún nivel de cofinanciamiento de los países más ricos donde trabaja. En una era en la que se destinan más recursos que nunca a la parte complementaria del presupuesto de la organización, esta posición es insostenible. Por lo tanto, el enfoque mejorará con las conversaciones que se han producido en el contexto de los acuerdos de programación del PNUD, en las que se acordó que algunos países deberían financiar ellos mismos una parte de los costos.

93. En particular, se espera que los países clasificados como de ingreso alto o medio alto por el Banco Mundial^{‡‡} contribuyan la mitad del monto del piso o US\$250.000. Sin embargo, para que los países de ingreso alto o medio alto puedan organizar sus presupuestos adecuadamente para acomodar este monto, esta exigencia será progresiva, según el programa establecido en el cuadro 7.

Cuadro 7: Contribuciones al nivel mínimo por fuente y año

Fuente	2014	2015	2016 y 2017
Contribución del UNFPA al piso	US\$500.000	US\$400.000	US\$250.000
Contribución nacional de países de ingreso alto y medio alto al piso	\$0	US\$100.000	US\$250.000

94. El Banco Mundial reclasifica a los países todos los años. No obstante, las clasificaciones para 2013 se usarán para calcular las contribuciones esperadas para la totalidad del período del plan estratégico.

95. Una vez que los recursos para el piso se retiren del total disponible para los programas de países, se pueden calcular asignaciones indicativas individuales para cada país sobre la base de la evaluación inicial del nivel de programación que el UNFPA probablemente realizará en una situación determinada. Principalmente, esta es una función del modo de compromiso en un país determinado: como se explica anteriormente, un país en el que el UNFPA está llevando a cabo un paquete completo de servicios, desde promoción y diálogo sobre políticas hasta la prestación de servicios, requerirá en promedio más recursos que un país donde la organización solo realiza promoción y diálogo/asesoría sobre políticas.

96. Por lo tanto, el puntaje de necesidades a partir del paso anterior es el punto de partida para el cálculo. Sin embargo, esto se debe ajustar a dos factores que influyen en el nivel de programación que llevará a cabo el UNFPA: el tamaño de la población del país y la capacidad de un país de financiar su propia programación. Para el tamaño de la población, el indicador utilizado es el total de mujeres entre 10 y 24 años de edad. Aunque éste no es el único público objetivo de la programación del UNFPA, la organización pone particular énfasis en este grupo y por eso corresponde usarlo como una métrica de la población. Para la capacidad de financiamiento, se utiliza el ingreso nacional bruto per cápita (según el Banco Mundial usando el método Atlas), con una cifra promedio de los tres años anteriores para evitar las distorsiones de las oscilaciones repentinas en el ingreso.

97. Se requiere un paso adicional para los dos programas multi-país en el Pacífico y el Caribe, para los cuales se han utilizado los actuales documentos de programa de país, aprobados por la Junta Ejecutiva, la actual dotación de personal y los cambios anticipados en las contribuciones complementarias para determinar las asignaciones indicativas.

98. Los cálculos resultantes producen asignaciones indicativas individuales de cada país. Sin embargo, para evitar interrupciones en la programación, el cambio al RAS solo se introducirá en forma progresiva. La transición comenzará en 2015 para la pequeña cantidad de países que tienen nuevos documentos de programa que comienzan ese año y para la mayoría de los países, la transición se producirá solo en 2016 para garantizar que los países tengan el tiempo adecuado para ajustarse.

4. Agrupar a los países en categorías coherentes

‡‡ Disponible en <http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups>.

99. El siguiente paso consiste en agrupar a los países en categorías coherentes. En el actual RAS, los países se agrupan en categorías A, B y C. Sin embargo, en el nuevo RAS, la agrupación se vinculará con el modelo comercial, donde los países se dividen en cuadrantes de color basados en la combinación de necesidad y capacidad de financiamiento, como se muestra en el cuadro 4. Determinar la cantidad de países que entra en cada categoría es un proceso simple que combina la clasificación final de necesidad del paso 2 con la clasificación de ingreso del país, que produce los resultados que se muestran a continuación. Como información adicional, el cuadro incluye además la proporción de habitantes de los países donde trabaja el UNFPA.

Cuadro 8: Cantidad de países en cada cuadrante^{§§}

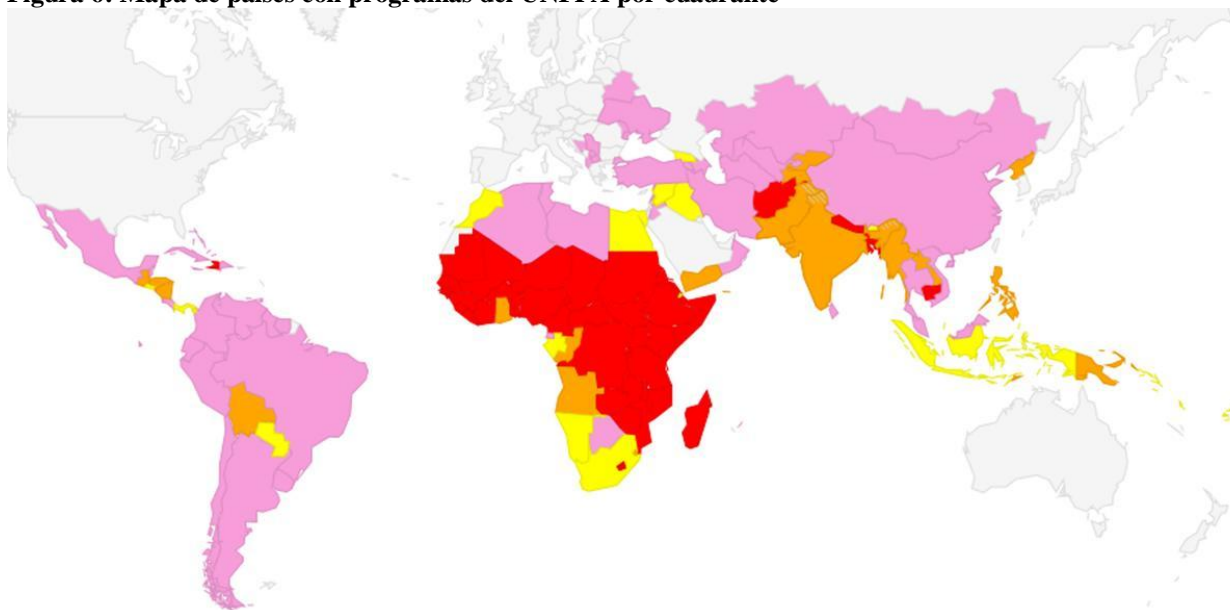
<i>Capacidad de financiamiento</i>	<i>Necesidad</i>							
	Más alta		Alta		Media		Baja	
	Cantidad de países	Proporción de población	Cantidad de países	Proporción de población	Cantidad de países	Proporción de población	Cantidad de países	Proporción de población
Baja	22	7%	10	5%	4	2%	0	0%
Media inferior	8	5%	16	28%	16	8%	16	4%
Media superior	1	0.3%	4	1%	14	9%	19	31%
Alta	0	0%	1	0.01%	0	0%	1	0.05%

100. Así, en total hay 40 países en el cuadrante rojo (18% de la población total), 21 en el anaranjado (30% u 11% si se retira a India del cálculo), 16 en el amarillo (9%) y 44 en el rosado (44% ó 26% si se retira a China del cálculo)^{***}.

101. El apéndice de este documento ofrece un listado por cuadrantes de los países donde trabaja el UNFPA (incluye una lista de todos los países que participan en cada programa multinacional) y el siguiente mapa (figura 6) proporciona una imagen visual.

§§ Las cifras no suman 100% debido al redondeo.

*** Para estos cálculos, los programas multinacionales del Pacífico sur y el Caribe cuentan cada uno como países únicos, a raíz de que así los aprueba la Junta Ejecutiva. No obstante, los contextos específicos de cada país/territorio al interior de los programas multinacionales serán usados para determinar las estrategias más adecuadas para cada país/territorio. El programa multinacional del Pacífico sur está en el cuadrante amarillo mientras que los del Caribe se encuentran en el cuadrante rosa. En ambos casos, se hicieron las clasificaciones combinando los valores del indicador de una manera ponderada por la población, pero al usar un enfoque no ponderado se obtienen los mismos resultados.

Figura 6: Mapa de países con programas del UNFPA por cuadrante

5. Establecer proporciones de recursos por grupo

102. Como se mencionó anteriormente, el RAS actual no tiene una lógica fundamental para el volumen de recursos que se destina a cada grupo, aparte de las cifras históricas.

103. El enfoque propuesto crea un sustento firme y basado en pruebas para la división de cuadrantes de colores. En este caso, la determinación de necesidad descrita anteriormente genera la división de recursos por cuadrante y produce las proporciones de recursos que se muestran en el cuadro 9. Como se mencionó anteriormente, la transición solo se producirá en forma progresiva, por lo que se fijan rangos distintos para 2014-2015 y 2016-2017.

Cuadro 9: Distribución de recursos, población y países por cuadrante

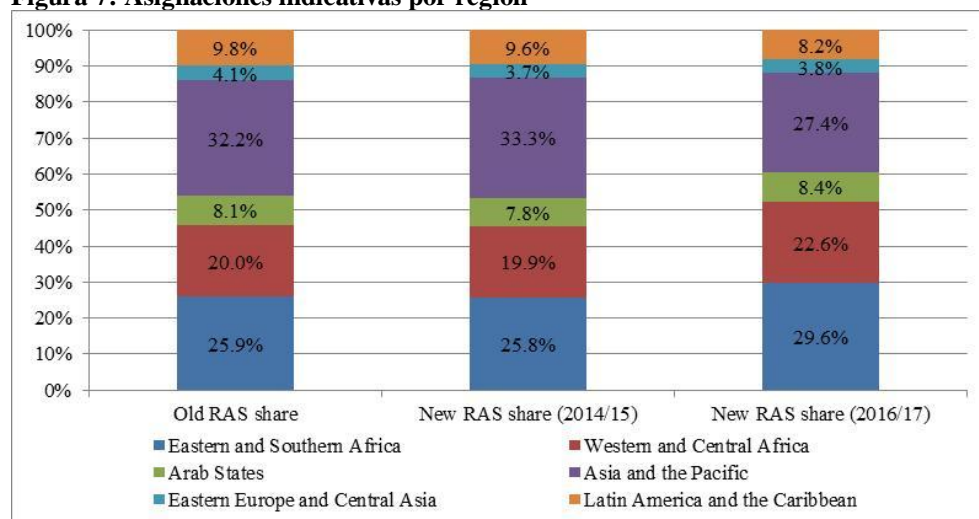
	Proporción, 2014-2015	Proporción, 2016-2017
Rojo	50-52%	59-61%
Anaranjado	21-23%	20-22%
Amarillo	10-12%	6-8%
Rosa	15-17%	11-13%

104. Como en el actual RAS, la aprobación de la Junta Ejecutiva toma la forma de rangos para cada grupo de países.

105. Las asignaciones indicativas también se pueden usar para proporcionar un sentido general de la asignación de recursos para otras formas de clasificar a los países, como la clasificación geográfica o por ingreso. Es importante recalcar que las siguientes cifras son exclusivamente indicativas, ya que los desgloses finales solo se pueden determinar sobre la base de las cifras finales para la planificación para cada país establecidas por la Junta Ejecutiva en el proceso de aprobar los documentos del programa para el país (ver más adelante). De acuerdo con la práctica histórica, la Junta Ejecutiva solo debe limitarse a aprobar una gama de recursos que se destinarán a países según los cuadrantes de colores, más que usar la geografía o el ingreso.

106. La figura 7 muestra el cambio de asignación por agrupación geográfica. La tendencia es aumentar el financiamiento en las regiones que están más lejos de lograr la agenda de la CIPD, en particular, África oriental y meridional y África occidental y meridional. Esta tendencia concuerda con los acuerdos de programación del PNUD, aunque es importante tener en cuenta que incluso antes de 2017, las proporciones indicativas para otras regiones, en especial Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe, serán más elevadas para el UNFPA que para el PNUD.

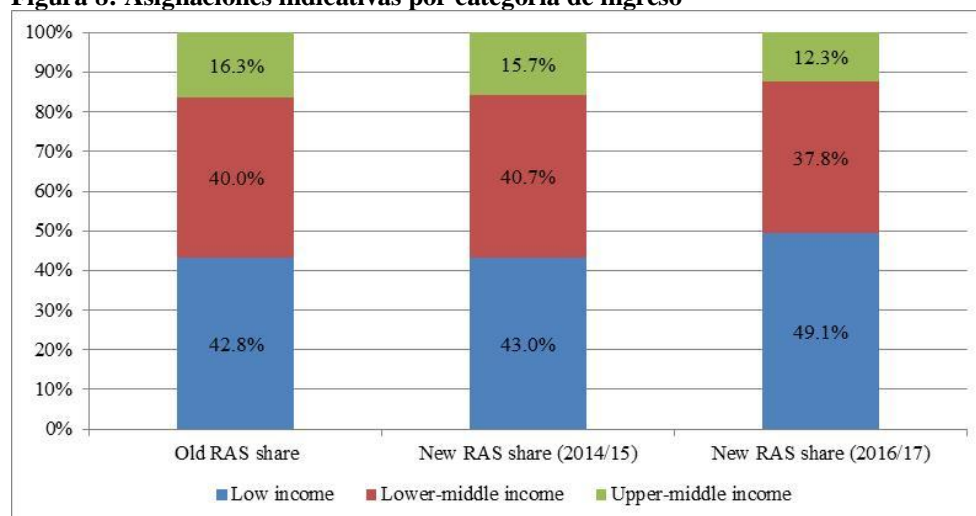
Figura 7: Asignaciones indicativas por región



Old RAS share	Proporción antigua del RAS
New RAS share	Proporción nueva del RAS
Eastern and Southern Africa	África oriental y meridional
Arab States	Estados árabes
Eastern Europe and Central Asia	Europa oriental y Asia central
Western and Central Africa	África occidental y central
Asia and the Pacific	Asia y el Pacífico
Latin America and the Caribbean	América Latina y el Caribe

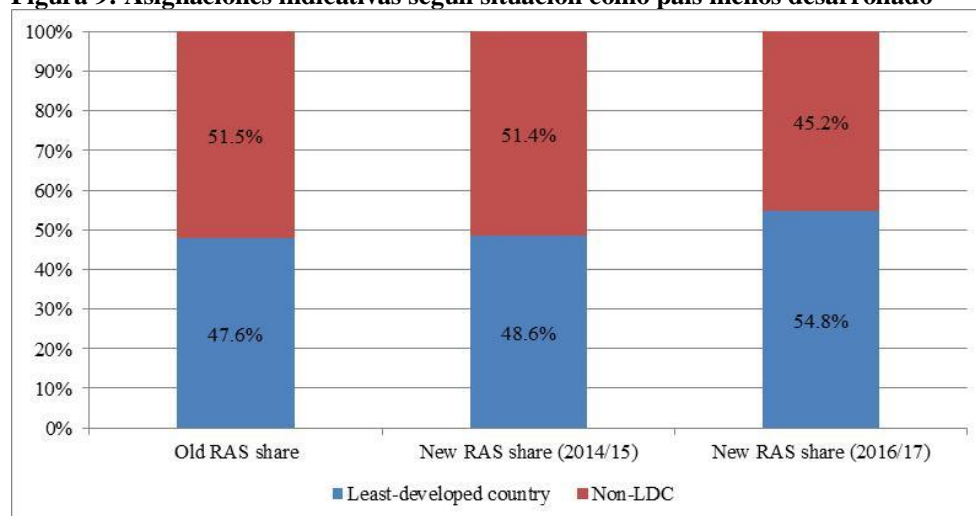
107. La figura 8 muestra la asignación por categoría de ingreso (según la clasificación del Banco Mundial en julio de 2013) y la figura 9 según si un país clasifica o no como menos desarrollado.

Figura 8: Asignaciones indicativas por categoría de ingreso



Old RAS share	Proporción antigua del RAS
New RAS share	Proporción nueva del RAS
Low income	Ingreso bajo
Lower-middle income	Ingreso medio bajo
Upper-middle income	Ingreso medio alto

Figura 9: Asignaciones indicativas según situación como país menos desarrollado



Old RAS share	Proporción antigua del RAS
New RAS share	Proporción nueva del RAS
Least-developed country	País menos desarrollado
Non-LDC	No es país menos desarrollado

6. Fijar cifras finales para la planificación del país

108. Las cifras finales para la planificación de cada país no se fijan en el RAS. En realidad, estas cifras son aprobadas en forma individual por la Junta Ejecutiva en los documentos del programa para el país. Las cifras para planificación de los documentos del programa para el país se elaboran en base a un sistema flexible de distribución de recursos que considera las necesidades y prioridades locales e incluye lo que se manifiesta en los marcos de asistencia para el desarrollo de las Naciones Unidas.

V. Otros mecanismos para asignar recursos programáticos

109. El examen del RAS abordará muchos de los problemas del sistema descritos anteriormente. Sin embargo, para responder plenamente a los desafíos mencionados, se necesitan varios elementos adicionales.

A. Fondo de Emergencia

110. En 2000, la Junta Ejecutiva creó un “Fondo de Emergencia” para ofrecer financiamiento para la labor del UNFPA en situaciones humanitarias. La asignación anual para el Fondo se estableció inicialmente en US\$1 millón, el que aumentó en 2006 a US\$3 millones. Todos los años, el Fondo ofrece recursos a países que enfrentan crisis sobre la base de los siguientes criterios:

- Los fondos ordinarios para programas en el país no están disponibles,
- Los fondos para programas en el país no están inmediatamente disponibles pero podrían utilizarse en una fecha posterior para ser reembolsados con la aprobación del gobierno,
- El apoyo de los donantes para el componente del UNFPA de un procedimiento de llamamientos unificados o llamamiento urgente ya está comprometido, pero aun no se cuenta con los fondos.

111. En 2012, 16 países recibieron apoyo del Fondo de Emergencia, 13 de los cuales sufrían inundaciones o conflictos. El financiamiento se destina principalmente a los ámbitos de salud sexual y reproductiva y violencia de género, y el único ítem de mayor envergadura es la adquisición de kits de salud reproductiva de emergencia que se utilizan para prestar servicios a mujeres y niñas sin acceso a esta atención de salud fundamental como resultado de las crisis humanitarias.

112. Aunque los montos desembolsados del Fondo de Emergencia no son grandes, de todos modos cumplen una función importante debido a la velocidad con la que se pueden liberar: en 2012, el tiempo promedio desde la presentación de una solicitud hasta la respuesta fue de un día en lugar de los tres días que tomaba en 2010. Esto permite utilizar los recursos de manera catalítica, además de proporcionar fondos provisionales fundamentales mientras se moviliza más financiamiento.

113. Las solicitudes para la participación del UNFPA en situaciones humanitarias han aumentado con el tiempo, pero el Fondo de Emergencia se ha mantenido con un tope de US\$3 millones desde 2006. Un aumento a US\$5 millones, todavía mucho menor que el fondo equivalente en UNICEF, permitirá al UNFPA responder con mayor decisión a las crisis humanitarias y satisfacer las necesidades de algunos de los habitantes más desfavorecidos y necesitados.

B. Fondo de Oportunidades

114. El segundo mecanismo adicional es el Fondo de Oportunidades, que se establece para fortalecer el desempeño de la organización mediante el apoyo a nuevos enfoques innovadores. Son varios los factores que lo impulsan. En primer lugar, el avance del quinto ODM se está quedando rezagado respecto de otros ODM y una razón es que la comunidad

internacional aún no ha identificado intervenciones totalmente eficaces (y eficientes en función de los costos) para mejorar la salud materna. En particular, éste es el caso del alcance hacia los adolescentes (en particular las niñas), las poblaciones vulnerables y marginadas como los pueblos indígenas, las minorías étnicas, los inmigrantes, los trabajadores y trabajadoras del comercio sexual, las personas que viven con VIH y las personas con discapacidades.

115. En segundo lugar, el UNFPA opera en un ambiente de escasos recursos que exige que la organización demuestre que es líder en usar enfoques innovadores para asumir su mandato. Los rápidos cambios sociales y tecnológicos presentan oportunidades importantes para hacerlo, pero la organización debe contar con una cultura y sistemas que respalden la innovación.

116. En tercer lugar, en la historia de la organización ha habido poca inversión en innovación. A modo de comparación, UNICEF invirtió recursos considerables en el área, destinando parte de su personal únicamente a la innovación y a una cartera de proyectos en crecimiento (por ejemplo, vea <http://unicefinnovation.org/> y <http://unicefstories.org/> para mayor información).

117. El Fondo de Oportunidades será un nuevo instrumento con dos objetivos distintos pero relacionados entre sí que se ocuparán de estos temas. Actuará tanto como mecanismo de financiamiento y como una manera de fortalecer la cultura de la innovación en todo el UNFPA.

118. Como mecanismo de financiamiento, el Fondo de Oportunidades apoyará tanto las innovaciones (ya sea en productos, procesos, asociaciones o programación) como las oportunidades emergentes (como las relacionadas con una nueva iniciativa global o para países que identifiquen oportunidades importantes para avanzar en el programa de la CIPD, y que no cuenten con recursos suficientes para abordarlas). La asignación de recursos en estos casos se basará en criterios transparentes, que se determinarán antes de finales de 2013.

119. Los recursos que se utilizarán para financiar iniciativas a través del Fondo de Oportunidades provendrán de contribuciones complementarias.

120. La mecánica del Fondo de Oportunidades estará diseñada para permitir la máxima participación del personal de toda la organización en la toma de decisiones a fin de reforzar la dimensión del cambio cultural del Fondo. Varias otras organizaciones, incluidos otros miembros del Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas, tienen mecanismos que permiten respuestas flexibles ante nuevas oportunidades y se incorporarán sus lecciones en la creación del Fondo de Oportunidades.

121. Un tema clave en la creación del Fondo de Oportunidades será asegurar que no genere una mayor fragmentación de la arquitectura de financiamiento de la organización, puesto que esto ya es todo un desafío. Para evitarlo, la gobernabilidad y la gestión del Fondo se integrará en las estructuras existentes, además de la presentación de informes relacionados. Actualmente, se están llevando a cabo una serie de cambios en la gestión de los recursos del UNFPA (incluso aquellos relacionados con la programación global y regional y con los fondos fiduciarios temáticos), por lo que aún no se toma una decisión final acerca de la gobernabilidad y la gestión más eficiente para el Fondo de Oportunidades.

122. Además de los beneficios directos de las iniciativas que se respaldan, un elemento clave del Fondo de Oportunidades es fortalecer la cultura de la innovación en el UNFPA. Esto

implica ser decididos y estratégicos respecto de tomar riesgos, tolerar fallas y crear mecanismos para aprender más rápidamente de los nuevos esfuerzos.

C. Fortalecimiento de los mecanismos para aprovechar al máximo los recursos en la organización

123. En la actualidad, el UNFPA no cuenta con mecanismos para optimizar el uso de los recursos, como la recompensa por el desempeño. Por ejemplo, no existe una forma sistemática para que las oficinas de países que demuestren excelentes resultados y sean capaces de ampliar sus programas reciban apoyo adicional. A la inversa, tampoco existe un mecanismo que considere en forma holística el desempeño de una oficina de país para determinar cuál necesita más apoyo, ya sea técnico, operativo o programático.

124. Esto se debe principalmente a que el UNFPA no cuenta en la actualidad con una forma objetiva de evaluar el desempeño de las oficinas de países. Aunque se hace cierto tipo de seguimiento, este principalmente tiene que ver con la medición de las operaciones y por ende, no puede entregar una imagen integral. Sin embargo, crear un sistema de este tipo, que sea objetivo y justo es un asunto complicado y requiere sistemas de información que en este momento no están por completo disponibles. Por lo tanto, no es posible poner en marcha un mecanismo de evaluación de la noche a la mañana y se prevé que no lo será antes de 2014 (en parte debido a los vínculos con algunos sistemas de información que se encuentran en desarrollo).

125. Además, es importante que el UNFPA colabore con las organizaciones de las Naciones Unidas, en particular debido a que los “Procedimientos operativos estándar para los países que desean adoptar el enfoque de ‘Unidos en la Acción’” llaman en forma explícita a la formulación de “pautas comunes sobre los criterios de asignación basados en el desempeño, lo que incluye estándares mínimos”.

126. Cuando existan sistemas para evaluar en forma sólida el desempeño, será posible diseñar mecanismos para optimizar los recursos (como recompensar a los que muestren un buen desempeño), pero esto no será posible antes de finales de 2014, como mínimo.

VI. Beneficios de nuevos enfoques

127. Los nuevos enfoques hacia los acuerdos de financiamiento abordarán los cinco desafíos claves descritos anteriormente, como se resume en el cuadro 10.

Cuadro 10: Desafíos del actual RAS y formas de abordarlos de los nuevos enfoques

Desafío	Respuesta
Los indicadores se plantearon antes de determinar la actual orientación estratégica en el examen de mitad de período del plan estratégico y no se alinean por completo con ella.	La revisión propuesta a los indicadores descritos anteriormente aborda directamente este problema y garantiza que los indicadores del RAS se alineen con la orientación estratégica. Además, la introducción de ponderaciones para los indicadores fortalece aun más los vínculos entre el RAS y la orientación estratégica (y también crea un mecanismo flexible que se puede usar en el tiempo a medida que evoluciona la orientación estratégica de la organización).
La actual asignación de recursos no apunta correctamente a las necesidades, lo que es especialmente problemático para una organización que tiene un	El enfoque de la propuesta mejorará la orientación de los recursos del UNFPA hacia las necesidades. Como se muestra en el cuadro 9 anterior, los países en el cuadrante rojo recibirán la mayor proporción de recursos y asignaciones per cápita. Además, la proporción de recursos destinada a países menos

mandato universal y basa su labor en los principios de los derechos humanos, incluido el respeto por todas y cada vida.	desarrollados aumentará, al igual que la proporción asignada a países que enfrenta los mayores riesgos de crisis humanitarias. Sin embargo, el uso del “piso” también garantizará que todos los países donde trabaja el UNFPA tengan la capacidad mínima para respaldar la agenda de la CIPD.
La actual asignación de recursos no coincide con los tipos de intervenciones que entregará el UNFPA.	Este problema se aborda basando el RAS en el modelo operativa y asociando sus ponderaciones directamente con los tipos de intervenciones que entregará el UNFPA, como se define en el modelo operacional.
El sistema actual no asigna recursos de un modo que optimice el impacto, como por ejemplo con recompensas por el desempeño.	Como se mencionó anteriormente, este asunto deberá abordarse en forma progresiva, ya que en la actualidad, el UNFPA no cuenta con un sistema que pueda evaluar objetivamente el desempeño. Una vez que se haya establecido este sistema, será posible mejorar la medida en la cual las asignaciones se basan en el desempeño.
El sistema actual no está bien preparado para responder a las crisis humanitarias	El aumento en el tamaño del Fondo de Emergencia de US\$3 millones a US\$5 millones descrito anteriormente abordará este asunto en forma directa.

128. Como resultado, los nuevos enfoques mejorarán la eficacia general del UNFPA, lo que generará mayores beneficios para la vida de mujeres, jóvenes y adolescentes de todo el mundo.

Apéndice: Clasificación de países

Cuadrante rojo (40 países)	Cuadrante anaranjado (21 países)	Cuadrante amarillo (16 países)	Cuadrante rosado (44 países)
Afganistán	Angola	Bután	Albania
Bangladesh	Bolivia	Djibouti	Argelia
Benín	Cabo Verde	Egipto, República Árabe	Argentina
Burkina Faso	Congo, República de	El Salvador	Armenia
Burundi	Ghana	Gabon	Azerbaiyán
Camboya	Guatemala	Georgia	Belarús
Camerún	Honduras	Indonesia	Bosnia y Herzegovina
República Centroafricana	India	Iraq	Botswana
Chad	Corea, República Popular	Marruecos	Brasil
Comoras	Democrática de	Pacífico multinacional ^{†††}	Chile
Congo, República	República Kirguisa	Namibia	China
Democrática de	Lao, República Popular	Palestina, Estado de	Colombia
Cote d'Ivoire	Democrática de	Panamá	Costa Rica
Eritrea	Myanmar	Paraguay	Cuba
Etiopía	Nicaragua	Sudáfrica	República Dominicana
Gambia	Pakistán	República Árabe Siria	Ecuador
Guinea	Papúa Nueva Guinea		Guinea Ecuatorial
Guinea-Bissau	Filipinas		Irán, República Islámica
Haití	Santo Tomé y Príncipe		Jordania
Kenya	Swazilandia		Kazajstán
Lesoto	Tayikistán		Kosovo
Liberia	Timor-Leste		Líbano
Madagascar	Yemen		Libia
Malawi			Macedonia
Mali			Malasia
Mauritania			Maldivas
Mozambique			Mauricio
Nepal			México
Níger			Moldova
Nigeria			Mongolia
Rwanda			Caribe multinacional ^{†††}
Senegal			Omán
Sierra Leona			Perú
Somalia			Serbia
Sudán del Sur			Sri Lanka
Sudán			Tailandia
Tanzanía			Túnez
Togo			Turquía
Uganda			Turkmenistán
Zambia			Ucrania
Zimbabwe			Uruguay
			Uzbekistán
			Venezuela
			Viet Nam

^{†††} Islas Cook, Fiji, Micronesia (Estados Federados), Kiribati, Islas Marshall, Niue, Nauru, Palau, Samoa, Islas Salomón, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.

^{††††} Anguilla, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Curacao, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Antillas holandesas, Santa Lucía, San Kitts y Nevis, San Maarten (parte holandesa), San Vicente y las Granadinas, Suriname, Islas Turcos y Caicos, Trinidad y Tabago.