

EVALUACIÓN TEMÁTICA INDEPENDIENTE

Apoyo del UNFPA a la planificación familiar

2008-2013



OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Los objetivos de la evaluación consisten en analizar el modo en que el marco del Plan Estratégico del UNFPA (2008-2013) ha guiado la programación y la ejecución de intervenciones del UNFPA en materia de planificación familiar, así como facilitar la comprensión y extraer buenas prácticas derivadas de la experiencia del UNFPA en planificación familiar.

La evaluación cubre todos los países donde el UNFPA trabaja en materia de planificación familiar y se centra, principalmente, en 69 países que presentan índices bajos de uso de anticonceptivos y una gran necesidad no atendida de planificación familiar, según se desprende de la Cumbre de Londres sobre Planificación Familiar y del FP2020. Además, centra su atención en los países de ingresos medios donde las necesidades de planificación familiar son significativas debido a la desigualdad en el acceso. La evaluación incluye intervenciones en planificación familiar cubiertas por recursos básicos o complementarios, entre los que se encuentran los financiados por el fondo temático para el Programa mundial para mejorar la seguridad del abastecimiento de suministros de salud reproductiva (GPRHCS, por sus siglas en inglés) y los que están integrados en los programas y proyectos sobre salud materna, salud sexual y reproductiva de adolescentes y jóvenes, VIH y SIDA, género y ayuda humanitaria.

CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

El UNFPA se fundó en 1969 para proporcionar liderazgo en cuestiones de población. Guiado por el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) de 1994 y el objetivo 5.B¹ de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el UNFPA trabaja estratégicamente para promover la planificación familiar dentro del marco de los derechos y la salud sexual y reproductiva, incluyendo atención a los grupos marginados. El mandato actual del UNFPA sobre la ayuda a la planificación familiar también se ha desarrollado incorporando los resultados de la Cumbre de Londres sobre Planificación Familiar de 2012, que culminó más de una década de esfuerzos a brindar a la planificación familiar un perfil más elevado y prioritario dentro del marco de la CIPD sobre los derechos y la salud sexual y reproductiva. Durante la cumbre, se estableció el FP2020 como principal alianza mundial para apoyar y seguir el progreso hacia el cumplimiento de esos compromisos.

A nivel nacional, el UNFPA sirve de soporte técnico para los gobiernos y ayuda a la sociedad civil a perseguir el acceso universal a la información y los servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo la planificación familiar. A nivel mundial y regional, se dedica a desarrollar directrices técnicas, procurar y distribuir suministros, apoyar la formación para profesionales de la salud y del desarrollo, y abogar por el fortalecimiento de programas y políticas.

La labor del UNFPA en materia de planificación familiar durante el periodo de evaluación (2008-2013) estuvo guiada por varios marcos estratégicos:

- ▶ El Plan Estratégico del UNFPA 2008-2011 y los marcos de resultados de desarrollo relacionados (2008-2013)
- ▶ El marco relativo a los derechos reproductivos y la salud sexual y reproductiva (2008-2012)

▶ La Fase I del Programa mundial para mejorar la seguridad del abastecimiento de suministros de salud reproductiva (2007-2012)

▶ Prevención del VIH y los embarazos no planeados: Marco estratégico (2011-2015)

▶ *Choices not chance*,² la estrategia del UNFPA sobre planificación familiar 2012-2020.

Aunque cada marco cuenta con su propio enfoque, la planificación familiar ha formado parte de todos ellos, en algunos casos como ámbito específico y en otros como parte integral de estrategias clave como la salud materna y el VIH y el SIDA. No obstante, las diferencias entre los marcos reflejan distintas formas de abordar la planificación familiar a lo largo del tiempo.

METODOLOGÍA

El enfoque general utilizado para la evaluación se basaba en la identificación de la contribución del UNFPA a la planificación familiar, y atendía al contexto cultural, el género y los derechos humanos. El análisis de la contribución sirvió como marco central analítico para la evaluación.

Tras revisar los marcos estratégicos del UNFPA, el equipo de evaluación reconstruyó una teoría del cambio que, a su vez, sirvió como guía para el desarrollo de una serie de hipótesis claves y preguntas generales de evaluación relativas a cada uno de los ocho ámbitos de investigación. Esta información se plasmó en una matriz evaluativa junto con sub-preguntas que cubrían los cuatro criterios de evaluación OCDE-CAD: relevancia, eficiencia, efectividad y sostenibilidad, además del criterio de coordinación.

Los métodos de recopilación de datos incluían doce estudios de caso en países seleccionados de los 69 países que el UNFPA considera prioritarios para las intervenciones en materia de planificación familiar. Se llevaron a cabo estudios de caso en el terreno en cinco países (Bolivia, Burkina Faso, Camboya, Etiopía y Zimbabue), y estudios documentales en siete

¹ El Objetivo de Desarrollo del Milenio 5 era “Mejorar la salud materna” y tenía dos metas: 5.A “Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015”; y 5.B “lograr la cobertura universal de la asistencia especializada al parto para 2015”.

² Opciones, no azar

países (Nicaragua, Nigeria, Sudán, Tayikistán, Uganda, Ruanda y Viet Nam). Cinco de esos países participan en el programa "UNFPA supplies" (nuevo nombre del GPRHCS). Otras fuentes de información fueron la revisión de un rango amplio de documentación y entrevistas con informantes claves, incluyendo trabajadores del UNFPA en la sede principal y en las oficinas regionales y en los países, además de entrevistas con los principales interesados de los gobiernos y socios del desarrollo. Del mismo modo, se diseñaron dos encuestas en línea dirigidas a las oficinas del UNFPA en los países y a los principales interesados del país, que se aplicaron a 64 países para recopilar perspectivas (tanto cualitativas como cuantitativas) sobre la diversidad y la escala de las intervenciones relacionadas con la planificación familiar.

El análisis se basó en la teoría del cambio reconstruida y estuvo dirigido por la matriz de evaluación, que proporcionó contenido cualitativo y cuantitativo basado en todas las fuentes de datos. La matriz sirvió, además, como base para testear las hipótesis de la teoría del cambio en contraposición a la evidencia recogida en la evaluación, con el fin de ofrecer respuestas creíbles a las preguntas de evaluación sobre la efectividad del programa y su contribución a los resultados. Cada ámbito de investigación se empleó para informar y asegurar la credibilidad de los hallazgos y las conclusiones.

HALLAZGOS PRINCIPALES

El UNFPA se ha involucrado de manera eficaz en los esfuerzos mundiales destinados a realzar la importancia de la planificación familiar como una prioridad para el desarrollo. Esos esfuerzos han resultado en la inclusión explícita de los indicadores de planificación familiar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. **Las acciones del UNFPA han contribuido a aumentar la toma de responsabilidad por parte de los gobiernos y su sostenibilidad a través de promoción de inversiones nacionales y la asignación de líneas presupuestarias explícitas para servicios y suministros de planificación familiar tanto a nivel nacional como descentralizado.** El UNFPA aborda también la sostenibilidad institucional a través del desarrollo de capacidades, especialmente en el sector público y para adquisición de insumos, logística y prestación de servicios clínicos. A nivel de país, sin embargo, la

estrategia se implementa sin estrategias nacionales coherentes, y cambios frecuentes de personal nacional y una tasa baja de retención del mismo debilitan la sostenibilidad de los avances de los países en materia de planificación familiar. El UNFPA es un aliado de confianza de los gobiernos, y suele ayudar a o actuar en nombre de los gobiernos para dirigir y coordinar las actividades de planificación familiar. Esta cercana relación con los gobiernos se considera una ventaja comparativa importante del UNFPA que se puede utilizar para promover cuestiones y programas. No obstante, la influencia del UNFPA se puede ver limitada en cuestiones sensibles o con una fuerte carga política, con el fin de mantener la alianza con el gobierno.

Se ha producido un cambio visible en el posicionamiento de la planificación familiar desde la designación del actual Director Ejecutivo y mediante el establecimiento de plataformas aliadas clave, en particular el FP2020. Los aliados internacionales aprecian el liderazgo del UNFPA por su mensaje inspirador sobre la importancia de la planificación familiar, en particular como un modo de salvaguardar los derechos humanos y la salud de generaciones futuras y de promover el dividendo demográfico. Los aliados del FP2020 reconocieron y aprovecharon las ventajas comparativas del UNFPA: su alcance mundial, una red de trabajadores de campo con amplia experiencia, la plataforma del GPRHCS y el importante papel que desempeña para obtener el compromiso y la dedicación del gobierno. El UNFPA ha negociado el compromiso de los gobiernos nacionales en pro de la planificación familiar, si bien, y especialmente a nivel nacional, no siempre saca el máximo partido a su ventaja estratégica en la negociación de alianzas para cuestiones sensibles o que tengan como integrantes a la sociedad civil y el gobierno. Además, se considera que el UNFPA ha desaprovechado la oportunidad de ser un negociador clave para la gestión del conocimiento de las prácticas más adecuadas o con mayor posibilidad de éxito. Cabe destacar que la atención prioritaria a la planificación familiar que propone varias estrategias de UNFPA es limitada en la práctica, ya que el UNFPA trata de abarcar demasiadas cuestiones en demasiados países y con demasiados pocos recursos.

Los trabajadores y aliados del UNFPA comparten su visión sobre el significado y la importancia de la integración como estrategia fundamental para alcanzar la visión del CIPD. No obstante, sigue habiendo tensiones a la hora de decidir la situación prioritaria de la planificación familiar y cómo lograr alcanzarla dentro del concepto de la integración. El UNFPA ha demostrado tener un importante liderazgo mundial y ha proporcionado formación técnica esencial para la integración de la planificación familiar. En concreto, el UNFPA ha estimulado y contribuido a la integración desde el origen, a nivel de políticas y estrategias, garantizando que los marcos de los países aborden e incluyan la integración y atiendan, principalmente, a la relación entre el VIH y la salud sexual y reproductiva, la salud sexual y reproductiva en adolescentes y la respuesta a emergencias. Sin embargo, se ha prestado menos atención a la integración de la planificación familiar en la salud materna. Los resultados de la ayuda del UNFPA, en sus fases finales, que tiene como finalidad mejorar el acceso a la planificación familiar integrada en otros servicios de salud reproductiva, son difíciles de apreciar. El apoyo técnico en planificación familiar se ha obtenido, principalmente, gracias al GPRHCS, que ha tenido más en cuenta el lado de la oferta de servicios que el enfoque de integración. Por último, a nivel de operaciones y de programa, los empleados del UNFPA suelen operar en silos, lo que genera falta de coordinación y reduce las oportunidades para integrar la planificación familiar dentro de otras áreas temáticas.

El UNFPA ha identificado factores facilitadores clave y ha contribuido activamente a la consecución de resultados notables en los ámbitos del fortalecimiento y la mejora del entorno normativo y de políticas, así como el fuerte compromiso del gobierno en pro de la planificación familiar a nivel nacional. A nivel de la comunidad, las normas sociales y culturales siguen limitando la aplicación de políticas en materia de planificación familiar, a pesar de los esfuerzos del UNFPA por involucrarse con las organizaciones locales. Por otra parte, el UNFPA ha contribuido a actividades dirigidas a la creación de demanda por servicios por parte de agentes estatales y no estatales, lo que ha llevado en numerosos casos al mantenimiento e incluso el

aumento del uso sostenido de la planificación familiar. Sin embargo, sigue existiendo una brecha entre el conocimiento y la información, y la evaluación no ha podido abordar por completo la efectividad de actividades respaldadas por el UNFPA para la creación de demanda a nivel comunitario.

El UNFPA se ha esforzado por identificar y abordar las necesidades de un rango limitado de grupos vulnerables y marginados a nivel nacional, regional y mundial, centrándose, generalmente, en los adolescentes y los jóvenes. Se considera que el UNFPA es un defensor activo internacional de los derechos de los grupos vulnerables y marginados, si bien este liderazgo no siempre se refleja a nivel de país. En ocasiones, el UNFPA evita posicionarse en cuestiones sensibles sobre los derechos de salud sexual y reproductiva relativa a los grupos minoritarios. Aunque el UNFPA promueve la participación de los grupos vulnerables y marginados en las actividades de los programas, su enfoque para empoderar a esos grupos para participar en la promoción o desarrollo de programas es más limitado. Esto ha llevado al UNFPA a incentivar programas para aumentar el acceso a servicios dedicados a los grupos vulnerables y marginados, pero siguen sin abordarse algunas barreras sociales y culturales importantes tanto desde el lado de la oferta como el lado de la demanda de servicios. Asimismo, el desarrollo del análisis de la situación de los derechos y la salud sexual y reproductiva de los grupos vulnerables y marginados no es sistemática en todas las oficinas en los países.

El UNFPA tiene el mandato de seguir un enfoque basado en los derechos humanos para la programación, y ha identificado las características fundamentales de este enfoque en la salud sexual y reproductiva. El UNFPA ha redactado unas directrices basadas en los derechos humanos para la planificación familiar (*Choices not chance*). Además, junto a la OMS, también ha formulado unas directrices para cumplir con los derechos humanos en la prestación de servicios anticonceptivos. **No obstante, el personal del UNFPA y sus aliados no siempre tienen un entendimiento común del concepto de un enfoque basado en los derechos humanos para la planificación familiar.** En la

práctica existen una variedad de conceptos que suelen estar centrados en el acceso a los servicios de planificación familiar y la provisión de un abanico más amplio de métodos anticonceptivos. A nivel mundial, el UNFPA ha insistido en la importancia de un enfoque basado en los derechos humanos, pero a nivel de país no se han aplicado de forma consistente los componentes que respaldaban este enfoque en los programas nacionales. Aunque algunos programas técnicos (como los de prevención del VIH y la violencia de género) atienden más a los componentes basados en los derechos humanos (como la participación, el empoderamiento y la rendición de cuentas), suele ser difícil determinar el modo en que se han ejecutado los derechos humanos en los programas de planificación familiar. Esto revela una oportunidad perdida de aprendizaje transversal en distintas áreas técnicas sobre enfoques efectivos basados en derechos humanos.

Las oficinas del UNFPA en los países enfatizan que el uso de distintas modalidades de trabajo evoluciona según las necesidades y las oportunidades de la planificación familiar a lo largo del tiempo. Sin embargo, y debido a la falta de una estrategia de aprendizaje institucional, el UNFPA carece de información suficiente sobre las mejores prácticas, así como de datos basados en evidencia para ayudar a identificar las oportunidades que se ofrecen para distintas modalidades de trabajo. Las prioridades de la programación de las oficinas en los países para la planificación familiar son determinadas, principalmente, por necesidades nacionales, prioridades organizativas del UNFPA y la disponibilidad de fondos. De este modo, la elección de la modalidad de trabajo del UNFPA a nivel de país resultó no tener en cuenta las actividades de otros donantes y no evoluciona necesariamente de una evaluación estratégica integral sobre el modo en que el UNFPA puede ser catalítico en su asistencia, intervenir para desbloquear barreras, apoyar el progreso acelerado en áreas difíciles o unirse a otros aliados para construir enfoques sostenibles.

El UNFPA gestiona conocimientos sobre planificación familiar, tanto mediante el GPRHCS como proporcionando experiencias y perspectivas de campo sobre la labor de la Iniciativa de Prácticas de Alto Impacto (en materia de derechos de salud

sexual y reproductiva). La falta de una estrategia de aprendizaje institucional efectiva, respaldada por unas normas rigurosas de documentación y recopilación de evidencia debilita el trabajo de gestión de conocimientos. Además, la falta de atención para definir y reportar resultados de nivel más alto en la planificación familiar, más allá de reportar actividades y rendimiento, también limita la capacidad y credibilidad del UNFPA como proveedor de ideas sobre “lo que funciona”.

Gracias a su programa más emblemático, el GPRHCS, el UNFPA ha intensificado su labor en el lado de oferta de servicios y ahora contribuye a ampliar el rango de métodos anticonceptivos disponibles, promoció la financiación sostenible de la planificación familiar e incluye ayudas para la capacitación. El UNFPA ha prestado su ayuda para una amplia variedad de actividades de formación relacionadas con la oferta de servicios, entre ellas, algunas actividades destinadas a mejorar la relación costo-efectividad y la sostenibilidad. Las ayudas para la capacitación, sin embargo, han estado fragmentadas y poco relacionadas con estrategias más amplias de desarrollo de recursos humanos. No se ha prestado mucha atención a los aspectos de la supervisión, el monitoreo o la evaluación del impacto de la capacitación en la satisfacción del usuario. El UNFPA ha contribuido a ampliar el rango de métodos disponibles, prestando su ayuda para introducir métodos más sensibles y participando en intervenciones dedicadas a reducir los costes del abastecimiento a nivel mundial y de país. Asimismo, ha ayudado a aumentar la variedad de métodos disponibles para situaciones humanitarias y de emergencia mediante la provisión de kits de emergencia. Aun así, el UNFPA no ha analizado exhaustivamente la viabilidad económica del mantenimiento de un amplio rango de métodos en países de bajos ingresos. Hay problemas de igualdad en el acceso a un rango de métodos, y de las consecuencias sobre la elección voluntaria de los usuarios cuando no se planifica sistemáticamente la disponibilidad de un rango de métodos. El UNFPA ha apoyado medidas destinadas a aumentar la sostenibilidad mediante la promoción de la disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos con los gobiernos, incluyendo asignaciones presupuestarias para la planificación

familiar, la ayuda técnica y el fortalecimiento de las cadenas de suministro. El UNFPA ha promovido un enfoque de mercado total que incluye el sector privado y las ONG; ha participado con otras partes interesadas en el fortalecimiento del sistema de adquisiciones mundial y ha desarrollado enfoques para reducir el coste de los suministros anticonceptivos.

La sede del UNFPA ofrece formación técnica para los programas de país sobre planificación familiar mediante el desarrollo de marcos globales, estrategias y documentos formativos, mientras las oficinas regionales tienen el mandato de negociar y aplicar el asesoramiento técnico. No obstante, en la práctica, las oficinas regionales cuentan con capacidades variables y su efectividad varía según la región y el área técnica. Esto contribuye a una desconexión entre el desarrollo de las estrategias y directrices a nivel mundial y su aplicación a nivel de país. La formación técnica sobre planificación familiar está diseminada de una manera más efectiva cuando existe una financiación temática específica, como es el caso del GPRHCS, que respalda una serie de mecanismos de apoyo (como reuniones, talleres para planificar acciones y asistencia técnica). Los aportes de la sede y las oficinas regionales son limitados en cuanto a ayuda a las oficinas en los países a adaptar recomendaciones técnicas, identificar las necesidades cambiantes de la planificación familiar y asegurar que el diseño del programa de país tenga en cuenta las recomendaciones técnicas nuevas y los principios más importantes. Esta brecha supone un reto crítico para la planificación familiar a la hora de abordar un enfoque basado en los derechos o mejorar la calidad de la atención en la provisión de servicios anticonceptivos.

CONCLUSIONES

1. El UNFPA, al igual que muchos aliados nacionales e internacionales, ha vuelto a poner énfasis en la planificación familiar y ha contribuido al consenso global que devolvió la planificación familiar al lugar que merecía dentro de las prioridades del Programa de Acción del ICPD. El UNFPA respondió a la demanda de donantes y aliados de elevar el perfil

de la planificación familiar interna y externamente (a nivel mundial y en los países donde trabaja). Ha contribuido directamente mediante su propia programación e indirectamente mediante la promoción, a asegurar recursos económicos adicionales para la planificación familiar. La introducción del GPRHCS fue decisiva para realzar la importancia de la planificación familiar dentro del UNFPA, y permitió alertar a los aliados y convencerlos del nuevo compromiso del UNFPA con la planificación familiar.

2. El UNFPA ha desempeñado un papel importante en la coordinación de las acciones de planificación familiar tanto a nivel internacional como nacional, al tiempo que ha respaldado la toma de responsabilidad nacional y el liderazgo de los gobiernos nacionales en los procesos y estructuras de coordinación. Para ello, el UNFPA se ha valido de las ventajas comparativas de su cercana relación con los gobiernos nacionales así como de sus propias redes, que incluyen un rango amplio de partes interesadas; además, ha sacado partido de su presencia en el país. Por otro lado, ha realizado una labor eficaz en la negociación de actividades conjuntas entre las agencias gubernamentales, los aliados del desarrollo y, en menor medida, las ONG. Sin embargo, al UNFPA le ha costado, en algunos contextos, lograr un equilibrio entre ser un aliado privilegiado del gobierno y cumplir con las expectativas de las partes interesadas relativas, específicamente, a la defensa de una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil y las ONG en la planificación familiar y a la labor para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas sobre los resultados.

3. El UNFPA ha obtenido un éxito desigual en la promoción y el apoyo a la integración de la planificación familiar con otros servicios de salud reproductiva, con resultados más notables a nivel de planes y políticas nacionales. El UNFPA ha proporcionado asesoramiento y liderazgo efectivos para la integración operativa de los servicios de planificación familiar en la prevención y el tratamiento del VIH y el SIDA, así como en las respuestas humanitarias. Sin embargo, junto a sus aliados, el UNFPA ha avanzado de forma limitada en

la integración de la planificación familiar en otros aspectos de la salud sexual y reproductiva a nivel de provisión de servicios.

4. El UNFPA ha destinado sus esfuerzos a mejorar las perspectivas a largo plazo de la acción en materia de planificación familiar en las dimensiones estratégicas de las políticas nacionales y la sostenibilidad económica, institucional y cultural. Su mayor éxito ha sido la reformulación de compromisos nacionales a la planificación familiar y el fortalecimiento de su sostenibilidad financiera.

A nivel de país, el UNFPA ha contribuido a mejorar la sostenibilidad económica de la planificación familiar defendiendo activamente un compromiso gubernamental más sólido a la hora de asignar recursos. Sin embargo, no se ha avanzado tanto en el fortalecimiento sostenible de los sistemas de salud para ofrecer servicios de planificación familiar de calidad. La participación en el desarrollo de propuestas de inversión en salud reproductiva, materna, infantil y para recién nacidos y el apoyo activo a su implementación presenta una prometedora oportunidad para corregir este desequilibrio. Además, a pesar de su trabajo junto con las organizaciones comunitarias y los esfuerzos para respaldar la creación de demanda, el UNFPA y sus aliados se enfrentan a barreras culturales significativas para la planificación familiar a nivel local y comunitario. Ganar experiencia en el compromiso cultural y trabajar con el H6³ podría ofrecer la oportunidad de lograr resultados mejores, por ejemplo, trabajando de forma más estrecha con, y mediante, aliados especializados en el compromiso cultural.

5. A nivel mundial, el UNFPA ha desempeñado un importante papel de liderazgo como promotor del enfoque basado en los derechos humanos para la programación de la planificación familiar, y de los derechos y necesidades de los grupos vulnerables y marginados. El UNFPA ha dado seguimiento a su defensa mundial de un enfoque basado en los derechos para la planificación familiar, colaborando, para ello, en el desarrollo de directrices operativas

para la programación de la planificación familiar basada en derechos que puedan aplicar los servicios de salud nacionales. Además, ha identificado los derechos y las necesidades de grupos vulnerables y marginados y ha desarrollado marcos de programación para abordar esas cuestiones. Sin embargo, sigue existiendo una brecha entre las políticas y directrices sobre los enfoques basados en derechos humanos en la planificación familiar apoyados por el UNFPA y los esfuerzos para poner en marcha esas directrices en determinados países. Una explicación a esa brecha reside en la falta de recursos. De hecho, las poblaciones más vulnerables y marginadas son a menudo las más difíciles de atender y, como consecuencia, la asistencia es costosa. No obstante, parte de esas brechas pueden atribuirse a la falta de colaboración interna y a la falta de integración entre los departamentos técnicos que operan en silos. Esto conlleva la ausencia de una comprensión común entre los trabajadores del UNFPA a nivel de oficinas en los países y regionales en lo referente a la mejor forma de aplicar los enfoques basados en los derechos para la planificación familiar. Esto, a su vez, contribuye a una efectividad variable de la respuesta del UNFPA a nivel de país en materia de planificación familiar.

6. El UNFPA carece de un cuerpo de evidencia sistematizada sobre los aspectos más importantes a tener en cuenta para programar la planificación familiar de manera efectiva, especialmente a nivel nacional. Críticamente, el UNFPA carece de evidencia en asuntos tan importantes como: (i) el nivel de integración de la planificación familiar en otros segmentos de la salud sexual y reproductiva; (ii) el efecto que los distintos enfoques e intervenciones tienen en la calidad, la igualdad y el acceso al servicio; y (iii) la validación y la comunicación de buenas prácticas en la programación de la planificación familiar. Esas tres brechas existentes en la base de evidencia van en detrimento del aprendizaje organizativo e impiden mejorar el diseño de programas, basado en un concepto sobre “lo que funciona” y “lo que no

³ H6, una asociación de ONUSIDA, UNFPA, UNICEF, ONU-MUJERES, OMS y el Banco Mundial, ejerce de brazo técnico de la Estrategia Mundial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Salud de las Mujeres, los Niños y los Adolescentes (2016-2030).

funciona” en la programación de la planificación familiar. A pesar de ello, el UNFPA desempeña un papel importante como proveedor de una perspectiva práctica a nivel de campo a la hora de revisar las pruebas sobre prácticas potenciales de alto impacto generadas por otros aliados del desarrollo.

7. Las oficinas del UNFPA en los países poseen una buena comprensión del contexto del país y están al día de las necesidades y las prioridades de sus aliados gubernamentales. El UNFPA cuenta con una ventaja comparativa para llevar a cabo esfuerzos de políticas y promoción, y se encuentra entre las organizaciones multilaterales mejor situadas para trabajar con los gobiernos y otros aliados del desarrollo en la adopción de políticas relativas a la planificación familiar. Sin embargo, es posible que otros aliados del desarrollo (en particular, proyectos y agencias bilaterales) estén mejor situados para llevar a cabo el desarrollo de capacidades a largo plazo y ampliación de la cobertura de servicios, debido, notablemente, a su capacidad de planificar y asignar recursos a largo plazo. El desarrollo de la propuesta de inversión integrada en la salud reproductiva, materna, neonatal e infantil es una oportunidad para que el UNFPA luche para que la planificación familiar se sitúe apropiadamente a nivel de políticas, planificación, implementación y monitoreo. Esta defensa y posicionamiento podrían promover la financiación de fuentes internas o de otro tipo para las que el gobierno tenga una medida de control (por ejemplo, fondos comunes o préstamos del Banco Mundial). La programación del UNFPA no aborda de una forma lo suficientemente explícita el panorama de lo que otros aliados del desarrollo están haciendo en el país, lo que lleva a desaprovechar la oportunidad de utilizar su ventaja comparativa para lograr todos los resultados posibles y una sinergia máxima.

8. El UNFPA ha prestado su ayuda a los gobiernos nacionales de forma efectiva para dar mayor importancia y dedicar más inversiones a la disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos y fortalecer la gestión de las cadenas de suministros de anticonceptivos. El UNFPA también ha realizado una eficaz contribución a nivel internacional para mejorar los procesos de

adquisición y reducir los precios de los anticonceptivos. Asimismo, ha contribuido a las mejoras en la disponibilidad de diferentes métodos anticonceptivos. El aumento de la disponibilidad de un rango de métodos anticonceptivos constituye, por sí solo, un elemento importante del enfoque basado en los derechos humanos para apoyar la planificación familiar.

9. Para la planificación familiar, las oficinas del UNFPA en los países se respaldan en la asistencia técnica eficaz y temprana de las divisiones de la sede y las oficinas regionales. Aunque en el UNFPA existen directrices escritas suficientes, la disponibilidad y la calidad de la asistencia técnica varía ampliamente de región a región y según la división y las ramas. La aplicación de una “estrategia de regionalización” ha ido acompañada de una percibida desconexión entre la sede y las oficinas en los países, así como de una confusión general acerca de las funciones de la oficina regional.

RECOMENDACIONES

1. Con el fin de abordar los retos más importantes para progresar en materia de planificación familiar, el UNFPA debería optimizar sus ventajas comparativas. Entre esas ventajas se encuentra su estrecha relación técnica y estratégica con los gobiernos y su papel central en la coordinación y programación de enlaces para una amplia gama de interesados. Los retos incluyen: la rendición de cuentas por parte de los gobiernos a la hora de mantener o incrementar sus compromisos económicos o de otro tipo relacionados con la planificación familiar; la defensa del enfoque basado en los derechos humanos, lo que supone abordar las necesidades de los grupos marginados; la involucración de una serie diversa de actores para racionalizar y aumentar los servicios.

2. En vistas de que la planificación familiar es fundamental para cumplir con el mandato del UNFPA y que constituye un elemento integral en los marcos estratégicos y de programas, el UNFPA debería volver a examinar antiguos esfuerzos para fortalecer la integración y la colaboración entre los “silos” técnicos. De este modo, el UNFPA puede tomar nota de experiencias pasadas y ajustar su enfoque organizativo para abordar retos existentes. Esto es especialmente importante dada la tendencia

actual de canalizar las intervenciones en planificación familiar mediante iniciativas específicas (FP2020, GPRHCS/UNFPA Supplies), que se centran de manera significativa en el lado de la oferta de servicios. Es esencial garantizar que el UNFPA sitúa la planificación familiar firmemente dentro del contexto de la salud reproductiva y los derechos humanos, en el marco de la Agenda de Desarrollo para después de 2015. El UNFPA necesita poder comunicar adecuadamente a sus empleados, a las partes interesadas y a los aliados que la atención a la planificación familiar no implica un programa vertical, del mismo modo que un enfoque integral tampoco implica que la planificación familiar no sea una prioridad. Integrar la planificación familiar en propuestas de inversión a largo plazo y promover la asignación de recursos nacionales para su implantación aumentará la sostenibilidad.

3. El UNFPA debería fortalecer la capacidad de las oficinas en los países para documentar e informar acerca de los resultados de la ayuda del UNFPA para la planificación familiar. Con esta finalidad, el UNFPA debería intensificar sus esfuerzos para garantizar que el sistema de monitoreo mida los resultados de la planificación familiar más allá del nivel de actividades y rendimientos. Además, debería elaborar una agenda de aprendizaje proactivo (a nivel de sede y en países prioritarios para la planificación familiar) para contribuir a la base de evidencia sobre la planificación familiar y optimizar su papel en la síntesis, traducción y diseminación de pruebas a nivel regional e internacional. En particular, la agenda de aprendizaje para la planificación familiar debería identificar cuestiones estratégicas de los programas de planificación familiar para análisis, así como validar y diseminar información sobre intervenciones por parte de aliados ejecutores con potencial de ampliación, con el fin de facilitar el aumento y la repetición de iniciativas exitosas. El UNFPA debería contribuir activamente y considerar o incorporar los hallazgos del informe anual del Panel independiente de rendición de cuentas sobre la salud de mujeres, niños y adolescentes (en inglés, *Independent Accountability Panel for Women's Children's and Adolescents' Health*), que realiza un seguimiento de los compromisos en materia de recursos, resultados y derechos, así como la distribución de los mismos.

4. El UNFPA debería seguir adoptando una posición firme y garantizar su situación de liderazgo en la promoción de un enfoque basado en los derechos humanos a nivel mundial, regional y de país. Como promotor principal del enfoque basado en los derechos humanos en materia de programación para el desarrollo, el UNFPA debe adaptar las actividades de su programa para que sus acciones se alineen de forma más completa con sus objetivos. En particular, el UNFPA debería garantizar que sus directrices operativas actuales para implantar un enfoque basado en los derechos humanos en la planificación familiar y atender a las poblaciones más vulnerables y marginadas cuentan con un entendimiento común de las acciones concretas que se deben implantar por parte de los empleados de la oficina del país y los aliados. A nivel de país, el UNFPA debería intensificar los esfuerzos para garantizar que los programas otorguen prioridad a la calidad de la atención, la no discriminación y la elección voluntaria tanto de la planificación familiar como de los métodos, haciendo especial hincapié en el empoderamiento y la participación de los grupos vulnerables y marginados como titulares de derechos.

5. A nivel de país, el UNFPA debería centrarse en los modos de intervención en la planificación familiar en los que cuente con ventaja comparativa y en los que tenga recursos adecuados para su implementación. En la práctica, esto indica mayor atención al modo de promoción de políticas, y específicamente en relación a los procesos de desarrollo de propuestas de inversión nacional en la salud reproductiva, materna, neonatal e infantil. Para ello, es necesario incrementar las ayudas para otorgar solidez a los sistemas y la experiencia en gestión de los conocimientos (Recomendación 3), con el fin de informar y fortalecer los papeles más fundamentales del UNFPA en las tareas de promoción e intermediación. Los programas de país deberían recibir más ayudas y directrices para posibilitar una participación constructiva en procesos de políticas dirigidos a fortalecer los sistemas de integración de servicios de salud reproductiva, materna, neonatal e infantil, incluyendo la defensa de más espacios fiscales nacionales, promoviendo la planificación familiar en el Mecanismo Mundial de Financiamiento (en inglés,

Global Financing Facility) y trabajando para construir un compromiso sostenible con la planificación familiar. Además, el UNFPA debería volver a examinar su compromiso y su enfoque en la formación como un elemento clave del desarrollo de capacidades, con el fin de garantizar que las actividades de formación se secuencien adecuadamente y se incorporen dentro de las estrategias nacionales del desarrollo integral de recursos humanos, en lugar de ofrecer ayuda fragmentada para actividades de formación específicas.

Por otro lado, el UNFPA debería analizar explícitamente su programación en vista de lo que otros aliados del desarrollo están haciendo a nivel de país. En concreto, y con respecto a iniciativas más amplias para fortalecer los sistemas de salud, el

UNFPA debería garantizar que el análisis situacional sea un componente fundamental de la planificación de gestión.

6. El UNFPA debería definir las funciones y responsabilidades de las distintas ramas de la División técnica y de otras divisiones y oficinas (especialmente, las regionales) para la supervisión técnica y programática de la planificación familiar. El UNFPA debería revisar las ayudas que reciben las oficinas en los países para aplicar actividades de programación de la planificación familiar de manera efectiva, técnicamente correcta, basada en los derechos y orientada a resultados, así como revisar las funciones, responsabilidades, procedimientos y mecanismos de rendición de cuentas correspondientes.

Oficina de Evaluación, UNFPA

Coordinador de la evaluación: Louis Charpentier

Investigadoras asociadas: Karen Cadondon, Melinda Elias y Natalie Raaber.

Equipo de evaluación, Euro Health Group y Royal Tropical Institute

Jefa de equipo: Meg Braddock

Equipo de evaluación: Lynn Bakamjian y Hermen Ormel

Consultores nacionales: Gloria Lizárraga (Bolivia), Adama Traoré (Burkina Faso), Serey Phal Kien (Camboya), Getnet Tadele (Etiopía) y Thenjiwe Masuku (Zimbabue)

El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Fondo de Población de las Naciones Unidas, de su Junta Ejecutiva o de los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Este es una publicación independiente de la Oficina de Evaluación del UNFPA.

Cualquier consulta sobre esta evaluación debe ser dirigida a:

Oficina de evaluación, Fondo de Población de las Naciones Unidas

Correo electrónico: evaluation.office@unfpa.org

Número de teléfono: +1 212 297 5218

El informe completo está disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación:

<http://www.unfpa.org/admin-resource/evaluation-unfpa-support-family-planning-2008-2013>