

# EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA DE PAÍS MADAGASCAR

2008 - 2013

## Contexto

El presente informe es el resultado de la evaluación del 6º programa de cooperación entre el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) y Madagascar. Inicialmente suscrito para el período 2008 - 2011, con un presupuesto total de 27 millones de dólares, el programa de país constaba de tres componentes: (i) salud reproductiva, (ii) población y desarrollo y (iii) género.

Luego de la agitación política de 2009, y previendo un regreso a la normalidad que permitiría la creación de un nuevo Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés) la oficina del UNFPA en Madagascar estableció un Marco para el Desarrollo provisional que cubre el período del 6º programa hasta 2013.

## Objetivos y alcance de la evaluación

Los objetivos de esta evaluación son: (i) brindar al UNFPA, a las partes interesadas, y al público en general, una perspectiva independiente de la relevancia y desempeño del 6º programa de cooperación entre el UNFPA y Madagascar, (ii) analizar el posicionamiento estratégico del UNFPA en el contexto del desarrollo nacional de Madagascar, (iii) extraer las lecciones aprendidas de este programa con el fin de mejorar futuros programas de cooperación entre el UNFPA y Madagascar.

La evaluación se refiere a los resultados y los efectos de los tres componentes del 6º programa de cooperación, tal



como se define en el Plan de Acción del Programa de País (CPAP, por sus siglas en inglés) de 2008–2011 y en el programa provisional de 2012–2013.

Además del análisis de estos tres componentes, la evaluación también consta de un análisis del sistema de seguimiento y evaluación del programa.

---

## Metodología

La evaluación se llevó a cabo de conformidad con la metodología elaborada por la Oficina de Evaluación del UNFPA para las evaluaciones de programas de país.

La evaluación se organizó alrededor de ocho preguntas (llamadas preguntas de evaluación) que cubren dos categorías de criterios: (i) relevancia, efectividad, eficiencia, y sostenibilidad para el análisis de los tres componentes del programa, (ii) alineación estratégica, capacidad de respuesta, y valor agregado para el análisis del posicionamiento estratégico del UNFPA en Madagascar.

El sistema de seguimiento y evaluación del programa fue valorado en base a los cinco criterios siguientes: (i) seguimiento de recursos y actividades, (ii) seguimiento de desempeño y resultados, (iii) seguimiento de hipótesis y riesgos, (iv) integración de las evaluaciones en el sistema de seguimiento y evaluación, y (v) fortalecimiento de la capacidad de los socios nacionales en términos de seguimiento y evaluación.

Las herramientas utilizadas para la evaluación constaron de: (i) una revisión detallada de la documentación relativa al programa y a las políticas públicas nacionales, (ii) entrevistas individuales y de grupo, (iii) visitas de campo y observaciones directas, y (iv) grupos focales.

Durante el proceso de evaluación, el equipo de evaluación se mantuvo atentamente enfocado en los procedimientos de triangulación (verificación cruzada de datos). Este proceso de triangulación se basó en la verificación cruzada sistemática de (i) las fuentes de datos e información y (ii) las herramientas y métodos de recolección de datos.

En el curso de la evaluación, el equipo enfrentó una variedad de limitaciones, entre ellas: (i) las dificultades en la creación de una visión general de todas las actividades de la oficina de país utilizando los documentos suministrados, (ii) calidad insuficiente del sistema de indicadores del CPAP, (iii) la falta de disponibilidad de datos de seguimiento del programa, (iv) la falta de disponibilidad de ciertas partes interesadas, o la imposibilidad física de reunirse con ellas durante la fase de campo de la evaluación.

Sin embargo, el importante esfuerzo de triangulación por parte del equipo de evaluación hizo posible compensar, en parte, la falta de disponibilidad de datos y garantizar la credibilidad de los hallazgos de la evaluación.

---

## Principales hallazgos

**Los objetivos del 6° programa del UNFPA se formularon sobre la base de la identificación adecuada de las necesidades de la población de Madagascar.** Desarrollado en respuesta al diagnóstico inicial del Plan de Acción de Madagascar (MAP 2007–2012), la planificación del UNFPA asimismo tomó en cuenta las diferentes políticas nacionales incluidas aquellas a nivel descentralizado. Luego de la crisis de 2009, el programa del UNFPA fue revisado para adaptarse a las nuevas orientaciones del sistema de las Naciones Unidas.

**En el área de la salud reproductiva, el UNFPA contribuyó a mejorar la oferta de servicios de salud materna y planificación familiar.** En términos de salud materna, el UNFPA contribuyó a fortalecer las capacidades institucionales a nivel central, particularmente a través de su apoyo a la oferta de atención obstétrica y neonatal de emergencia y a la capacitación de parteras, que significa un avance significativo con respecto al objetivo de aumentar la práctica de la atención del parto con personal especializado. Sin embargo, la baja capacidad de absorción del sistema de salud pública limita los efectos del apoyo del UNFPA. En materia de planificación familiar, el apoyo del UNFPA contribuyó a la continuación de los resultados positivos observados durante los últimos años en términos de prevalencia de la anticoncepción. Sin embargo, el enfoque del programa en los aspectos logísticos del suministro de métodos anticonceptivos, hizo que el UNFPA descuidara otros aspectos de la planificación familiar, tales como las barreras socioculturales para el uso de los servicios y la disponibilidad de una variedad de productos que permitiría a las mujeres elegir el método que mejor se ajuste a sus necesidades. El UNFPA también contribuyó a que la salud reproductiva de los adolescentes fuera una prioridad nacional en Madagascar, incluso aunque sus intervenciones en esta área se vieron afectadas por la carencia de una estrategia claramente definida.

**En el área de población y desarrollo, las intervenciones apoyadas por el UNFPA ayudaron a fortalecer las**

**competencias de sus asociados en la ejecución.** Como resultado de la crisis política de 2009, que llevó a la suspensión del proyecto de censo general de la población y a que se dejara de lado la planificación tanto a nivel central como a nivel descentralizado, no tuvieron éxito las estrategias utilizadas para promover enlaces entre la población y el desarrollo. La sostenibilidad del conocimiento metodológico y las competencias desarrolladas gracias al apoyo del UNFPA se basan en gran medida en la reanudación de la planificación del desarrollo.

**En el área de género, el UNFPA contribuyó a establecer un entorno institucional favorable a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.** Gracias al apoyo del UNFPA, Madagascar pudo adquirir los instrumentos legales, los planificadores de políticas sensibles a las cuestiones de género tanto a nivel nacional como regional, instituciones que permitieron que el país dirigiera acciones diseñadas para combatir la violencia por razón de género y un mecanismo de seguimiento del acceso a la justicia y de lucha contra la violencia por razón de género. Las intervenciones dirigidas a mejorar la situación socioeconómica de las mujeres más vulnerables también produjeron resultados positivos, aunque en cierta medida limitados (particularmente en lo que concierne a la reinserción social de las mujeres afectadas por la fistula). El apoyo del UNFPA contribuyó a incrementar la participación de las mujeres en los asuntos públicos. Sin embargo, la fragilidad de la red de mujeres apoyada por el UNFPA limita este desarrollo favorable. En términos de la lucha contra la violencia por razón de género, el apoyo del UNFPA al establecimiento y desarrollo de Centros de Consejería y Asistencia Legal (CECJ, por sus siglas en inglés) mejoró significativamente la oferta a la población de servicios de consejería, protección y derivación. Sin embargo, los CECJ siguen siendo altamente dependientes del financiamiento externo, que amenaza la sostenibilidad de sus resultados.

**Los recursos humanos movilizados dentro del marco del programa, tanto a nivel de oficina de país y de suboficinas, como en el apoyo a los asociados en la ejecución, no son suficientes para cubrir las necesidades que han sido identificadas,** principalmente debido a las debilidades demostradas frecuentemente por los asociados en la ejecución. La insuficiencia de recursos asignados a las suboficinas del UNFPA, y el bajo grado de autonomía para la toma de decisiones que tienen en comparación con la oficina de Antananarivo constituyen otra limitación al logro de los objetivos del programa.

---

## Conclusiones principales

**Los objetivos del CPAP se basan en una comprensión sólida de las necesidades de la población, y están alineados con el Plan de Acción de Madagascar, las políticas nacionales sectoriales y el marco de intervención del sistema de las Naciones Unidas.** En respuesta a la crisis sociopolítica de 2009, el UNFPA demostró su flexibilidad, y su capacidad de adaptarse al nuevo contexto nacional garantizando la continuidad de su respuesta a las necesidades de la población. Sin embargo, resulta difícil demostrar una vinculación causal entre las actividades programadas en los planes de trabajo anuales y los productos previstos del programa, lo que contribuye a empañar la lógica de intervención global del UNFPA.

**El apoyo del UNFPA, reforzado por el Fondo Temático para la Salud Materna, ha contribuido a mejorar la planificación nacional y la introducción de herramientas de control de calidad en materia de salud materna, apoyándose en políticas gubernamentales existentes.** Sin embargo, la falta de una planificación operacional y la ausencia de un seguimiento riguroso, a lo que se suma las lagunas institucionales a nivel descentralizado, redujeron el potencial de éxito de las diversas intervenciones del UNFPA.

**El UNFPA no tomó suficientemente en cuenta los efectos negativos de la crisis de 2009 sobre su capacidad para contribuir a la producción de datos de seguimiento, o su capacidad para sensibilizar a los responsables de la toma de decisiones sobre los enlaces existentes entre la utilización de datos confiables y una planificación útil y efectiva.** Dos de tres productos del componente de población y desarrollo del programa carecían de una aplicación concreta como resultado de la crisis: (i) la utilización de datos de seguimiento de la ejecución de programas de desarrollo y (ii) la sensibilización de las partes interesadas activas en materia de planificación nacional y regional. Sin embargo, enfrentándose a estas limitaciones, la oficina de país no modificó su estrategia ni el presupuesto asignado al componente de población y desarrollo, lo que redujo la perspectiva de obtener resultados tangibles.

**El UNFPA contribuyó a establecer un marco institucional favorable al mejoramiento de la**

**condición de las mujeres.** Las intervenciones del UNFPA contribuyeron a la comprensión y a una mejor utilización de los textos reglamentarios concernientes a los derechos humanos en general y al género en particular. El UNFPA promovió la concientización de la población general sobre los temas de la igualdad entre los hombres y las mujeres a través de diversos canales de comunicación y mediante la capacitación de funcionarios y actores locales a nivel central, regional y de comuna.

**En un contexto marcado por la ausencia de un sistema de seguimiento basado en resultados a nivel del UNFPA, la implementación de un sistema de tal naturaleza enfrenta resistencias tanto en el seno de la oficina de país como de los asociados en la ejecución.** La calidad de los informes presentados por los asociados en la ejecución del UNFPA es particularmente deficiente, ya que éstos privilegian la descripción narrativa de las actividades por sobre un verdadero seguimiento de los resultados del programa. Asimismo, las contribuciones del responsable de seguimiento y evaluación en el seno de la oficina de país no fueron suficientemente tomadas en cuenta por parte de los responsables de los componentes.

---

## Recomendaciones principales

**La implementación del programa del país en todos los niveles debe enfocarse en áreas prioritarias, con el objetivo específico de alcanzar los resultados esperados.** En consecuencia, el UNFPA debe adoptar un plan que permita, entre otras cosas, enfocarse en un número limitado de actividades y asociados en la ejecución, para garantizar una vinculación causal suficiente entre las actividades programadas y los resultados esperados y que tome en cuenta la sostenibilidad de las acciones emprendidas.

**El UNFPA debe revisar su estrategia de planificación familiar en el marco de un enfoque integrado de la salud reproductiva.** Además de garantizar la seguridad de los

anticonceptivos, el UNFPA debe analizar cuidadosamente ciertos elementos tales como los factores que reducen el uso de los servicios y métodos de planificación familiar, la mejora de la calidad de la prestación de servicios de planificación familiar en los centros de salud, y o un fortalecimiento de la coordinación entre las estrategias planteadas y las formación en el área de salud.

**El apoyo continuo del UNFPA a la producción y uso de datos socioeconómicos y datos de seguimiento debe estar condicionado a la reanudación del proceso de planificación de las políticas públicas tanto a nivel central como descentralizado.** Además, el volumen de apoyo de UNFPA debe modularse en función a los recursos humanos y financieros efectivamente puestos a disposición de los niveles descentralizados y, en particular, de las unidades de centralización y de análisis regionales.

**El UNFPA debe llevar a cabo iniciativas de abogacía dirigidas a sus asociados en la ejecución en el área de género para garantizar la operacionalización y la implementación de las reformas ya alcanzadas.** En particular, el UNFPA debe trabajar en coordinación con la Dirección General para Género dentro del Ministerio de Población y Asuntos Sociales para llevar a cabo un inventario de las resoluciones tomadas y las reformas ya alcanzadas en el área de género, y para identificar las barreras existentes para la operacionalización e implementación de estas reformas.

**El UNFPA debe aumentar el presupuesto asignado al oficial de seguimiento y evaluación y dar a esta persona un rol efectivo en la supervisión de los resultados, las revisiones y la programación con el fin de validar su calidad y coherencia con el programa país.** Además, el oficial de seguimiento y evaluación debe llevar a cabo un mayor número de misiones de seguimiento sobre el terreno, asociando estas últimas, dentro de lo posible, con las misiones de seguimiento.

---

Para mayor información sobre esta evaluación por favor contactar a la **Oficina de Evaluación, División de Control Interno, UNFPA**  
Correo electrónico: [evb@unfpa.org](mailto:evb@unfpa.org)  
Número de teléfono: +1 212 297 2620

El informe de evaluación está disponible en la página web del UNFPA:  
<http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/EBIER/CPE>