NACIONES
UNIDAS

E

Consejo Económico y
Social

Distr.
LIMITADA

E/ICEF/1994/L.7
1º de marzo de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA
Junta Ejecutiva
Período de sesiones de 1994

INFORMACION

INFORME SOBRE LAS RESPUESTAS RECIBIDAS DE LAS OFICINAS EXTERIORES DEL UNICEF, TAL COMO FIGURAN EN LOS INFORMES ANUALES DEL UNICEF CORRESPONDIENTES A 1993, ACERCA DE LA EVALUACION DEL UNICEF REALIZADA POR VARIOS DONANTES, POR INICIATIVA DE LOS GOBIERNOS DE AUSTRALIA, EL CANADA, DINAMARCA Y SUIZA

Resumen

En el presente informe se suministra un resumen de las observaciones formuladas por las oficinas exteriores del UNICEF acerca del informe sobre la evaluación realizada en 1991 y 1992 por varios donantes, por iniciativa de los Gobiernos de Australia, el Canadá, Dinamarca y Suiza, cuyo resumen ejecutivo figura en el documento E/ICEF/1993/CRP.7. En el presente documento se identifican las conclusiones preliminares, las tendencias y las medidas complementarias de la evaluación a nivel nacional.

Tras la introducción al presente informe figura una evaluación preliminar de los efectos iniciales del informe de evaluación sobre las estrategias de los programas por países. Luego se analizan las consecuencias para la cooperación externa con organismos distintos de los gobiernos nacionales y de otros organismos de las Naciones Unidas. Además, se incluye un resumen de las observaciones relacionadas con cuestiones relativas a la gestión de las oficinas exteriores, en el contexto de la evaluación del UNICEF realizada por varios donantes.

INDICE

		Párrafos	Página
INTRODUCCION		1 - 5	3
I.	ESTRATEGIAS DE LOS PROGRAMAS	6 - 21	4
	A. Observaciones generales	6 - 7	4
	B. La evaluación de la programación por países del UNICEF realizada por varios donantes	8 - 11	4
	C. El equilibrio entre las tres intervenciones básicas	12 - 13	6
	D. Fijación de objetivos concretos en las comunidades	14 - 15	6
	E. La programación en la que se atienden las necesidades de la mujer	16 - 19	7
	F. Estrategias para emergencias	20 - 21	8
II.	COOPERACION EXTERNA	22 - 29	9
	A. Estrategias explícitas con otros colaboradores	22 - 28	9
	B. Colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas	29	11
III.	GESTION	30 - 39	11
	A. Estrategias de intervención en el contexto de nuevas situaciones	30 - 33	11
	B. Gestión y estructura de las oficinas exteriores	34 - 37	12
	C. Metodologías para la aplicación de estrategias de intervención amplias	38	13
	D. Oficinas regionales y apoyo de la sede	39	13
IV.	CONCLUSION	40	13

INTRODUCCION

1. La Junta Ejecutiva, en su período de sesiones de 1993, pidió al Director Ejecutivo que analizara las respuestas recibidas de los colaboradores sobre el terreno respecto de la experiencia adquirida en la evaluación del UNICEF realizada por varios donantes e iniciada por los Gobiernos de Australia, el Canadá, Dinamarca y Suiza y que formulara sugerencias sobre qué otros usos podrían darse a los elementos de la evaluación (E/ICEF/1993/14, decisión 1993/6).

2. Como medida complementaria de la decisión 1993/6, el 1º de junio de 1993, el Director Ejecutivo emitió una Directriz Ejecutiva (CF/EXD/1993-007) en que pedía que las oficinas regionales y exteriores del UNICEF adoptaran medidas para aplicar varias recomendaciones formuladas en la evaluación.

3. El contenido del presente informe se basa en las respuestas suministradas en los informes anuales correspondientes a 1993 respecto de las cuestiones planteadas en el informe sobre la evaluación del UNICEF realizada por varios donantes. Aunque transcurrieron solamente cuatro meses entre la publicación de la Directriz Ejecutiva mencionada, sobre las medidas complementarias necesarias respecto de la evaluación del UNICEF realizada por varios donantes, y la preparación de los informes anuales correspondientes a 1993, 95 oficinas exteriores formularon observaciones.

4. Ya que en la evaluación se otorgaba importancia a tres estrategias de intervención amplias, a saber, el apoyo a la prestación de servicios sociales específicos, el fomento de la capacidad para la ejecución sostenida de programas y la creación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos sociales de los miembros de los grupos, en las respuestas se han tratado en detalle esas estrategias. Aunque las tres estrategias de intervención abarcan la mayor parte de las actividades de los programas del UNICEF, en la evaluación se recomendó que, cuando resultara pertinente, se hiciera más hincapié en el fomento de la capacidad y la creación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos sociales. Las respuestas relacionadas con las tres estrategias de intervención amplias se enmarcan en ese contexto.

5. El presente informe está organizado en torno a cuestiones importantes para las oficinas exteriores, incluidas las relacionadas con las estrategias de los programas, la cooperación externa y la gestión, ya que esas cuestiones quedan reflejadas en las respuestas sobre recomendaciones concretas en el informe acerca de la evaluación. Si bien en el presente documento se informa sobre las observaciones iniciales de las oficinas exteriores respecto de la evaluación realizada por varios donantes, muchos aspectos de los efectos de la evaluación sobre el UNICEF acerca de los cuales no se formulan observaciones en el presente informe sí se analizan en otros documentos preparados para la Junta Ejecutiva en su período de sesiones de 1994. Por ejemplo, en las recomendaciones sobre los programas por países que se presentan en el actual período de sesiones se presta atención a las diversas posibilidades estratégicas. Así como en el presente documento figuran observaciones concretas, muchas recomendaciones sobre los programas por países contienen referencias a la colaboración con las organizaciones no gubernamentales, esfera que es preciso recalcar continuamente. Asimismo, en el documento sobre la igualdad entre los sexos y la creación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos sociales de las mujeres y

las niñas (E/ICEF/1994/L.5) se examinan las cuestiones de la integración en el conjunto de la sociedad de los programas en favor de las niñas y los programas en los que se atienden las necesidades de la mujer. En la parte II del informe del Director Ejecutivo (E/ICEF/1994/2 (Part II)) se examina la situación de los esfuerzos del UNICEF por fortalecer la capacidad de determinar los costos en la organización, incluida la atención al costo unitario.

I. ESTRATEGIAS DE LOS PROGRAMAS

A. Observaciones generales

6. Las oficinas exteriores en todas las regiones expresaron su preferencia por que hubiera mayor flexibilidad en la categorización de las estrategias de intervención amplias y se permitiera agregar una o más categorías, de conformidad con las condiciones concretas de cada país. En particular, algunas oficinas opinaron que las categorías de las estrategias propuestas en la evaluación parecían simplificar la situación real de la programación sobre el terreno.

7. En un intento de adaptar a las condiciones nacionales, las recomendaciones de la evaluación sobre las tres estrategias de intervención amplias, se agregaron otras posibilidades estratégicas en algunos países. Por ejemplo, en Côte d'Ivoire, los programas sectoriales nacionales existentes se perfeccionaron durante un examen de mitad de período, sobre la base de las cuatro estrategias siguientes: prestación de servicios; fomento de la capacidad; creación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos sociales; y actividades de promoción. Se observó que las cuatro estrategias estaban presentes en la totalidad de la programación del UNICEF en Côte d'Ivoire y que ya se las había tenido en cuenta en la preparación de los planes de acción anuales, y se las había analizado con los asociados gubernamentales durante el examen semestral, realizado en julio de 1993. Otras oficinas exteriores del UNICEF, entre ellas las de Guinea-Bissau, Honduras y Filipinas, también identificaron la cuarta estrategia, relacionada con las actividades de promoción. En Filipinas, a fin de definir más precisamente las necesidades de los programas, se ampliaron las tres estrategias de intervención amplias para que abarcaran varias otras dimensiones, como las actividades de promoción y la movilización social, la infraestructura de las actividades de información y la organización y gestión de los programas.

B. La evaluación de la programación por países del UNICEF realizada por varios donantes

8. A pesar de las reservas, prácticamente en la totalidad de las 17 recomendaciones completas sobre los programas por países que se presentan a la Junta Ejecutiva en 1994 se observan el valor práctico de las recomendaciones de la evaluación respecto de la preparación de recomendaciones sobre los programas por países. Muchas de las recomendaciones sobre los programas por países de corta duración (programas "provisionales") tienen que ver con las recomendaciones de la evaluación, a saber, las diversas decisiones estratégicas adoptadas.

9. En las esferas del análisis de situaciones y la elaboración y el examen de los programas, los informes anuales correspondientes a 1993 demuestran que la evaluación empieza a servir de referencia sobre la base de la cual se pueden plantear cuestiones y delinear elementos de los programas. Como marco de los exámenes de mitad de período ya terminados o previstos, las oficinas de los siguientes países han presentado observaciones: Côte d'Ivoire, Honduras, Lesotho, la República Democrática Popular Lao, el Sudán y Uganda. Además, aproximadamente 10 de las 95 oficinas exteriores que enviaron sus respuestas han utilizado la evaluación para preparar una o más de las siguientes cosas: un plan maestro de operaciones; un plan de acción nacional; un informe sobre las estrategias y un plan de trabajo para el logro de las metas para la primera mitad del decenio; y un documento sobre los programas y la estrategia en curso.

10. Reviste interés particular la experiencia obtenida en la utilización de la evaluación para la programación y las actividades de promoción. Por ejemplo, en la evaluación:

a) Se suministraron directrices para establecer prioridades entre algunas esferas importantes de los programas nacionales;

b) Se indicaron medidas pertinentes y apropiadas para la programación social y se prestó asistencia para centrarse en las metas, definir los objetivos y diseñar las actividades;

c) Se ofreció un instrumento útil para la reflexión y las actividades de promoción con miras a reorientar los programas con los gobiernos y otros asociados en el desarrollo;

d) Se suministro un marco de referencia para que los programas resultaran más integrados y más orientados hacia la adopción de medidas;

e) Se examinó de manera estratégica la eficiencia de las iniciativas existentes en relación con los programas.

11. Varias oficinas exteriores describieron condiciones nacionales que ponían de manifiesto las complejidades de la programación respecto de las tres estrategias de intervención amplias, en particular al pasar el peso de la programación al fomento de la capacidad en niveles administrativos y sociales más bajos, así como a la creación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos sociales de las comunidades y los grupos. Entre los ejemplos al respecto figuran los siguientes:

a) Los programas apoyados por el UNICEF, al pasar de la prestación de servicios al fomento de la capacidad y, finalmente, a la creación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos sociales, abarcan cuestiones cada vez más complejas, incluidas las cuestiones fundamentales y estructurales, que se relacionan con el control de los recursos y la distribución del poder en la sociedad;

b) Para la planificación futura, será necesario efectuar un análisis crítico de las posibilidades disponibles para formular las diferentes estrategias que se base en una comprensión más profunda de la dinámica social

que existe en apoyo de esas posibilidades o como obstáculo a ellas. En ese contexto, se observó que se requería prestar particular atención al papel de la mujer en el proceso de desarrollo y a los factores que influían en su capacidad de cumplir nuevas y mayores responsabilidades y, por ello, se estimó que la evaluación era una referencia útil en el proceso de planificación.

C. El equilibrio entre las tres intervenciones básicas

12. Una recomendación del informe de evaluación fue que los representantes del UNICEF examinaran sus actuales programas por países para establecer un equilibrio entre las tres estrategias de intervención básicas, tanto en general como respecto de los programas para los sectores principales. La importancia de un marco estratégico integrado que tuviera pertinencia para el contexto actual de cada país quedó señalada en los informes anuales de las oficinas que empleaban ese enfoque desde antes de la evaluación y en las oficinas que recientemente habían empezado a usarlo. En algunos casos, se observó que, aunque la estrategia relativa a la prestación de servicios constituía gran parte del apoyo que el UNICEF prestaba a los gobiernos, dada la falta de recursos nacionales, se consideraba que la estrategia relativa a la prestación de servicios era un elemento concomitante necesario y esencial del éxito de las otras dos estrategias.

13. Una oficina exterior observó que la ejecución deficiente de los programas, cuando existía, podía deberse menos a la necesidad de aportaciones materiales y de servicios que a los defectos de organización y gestión, en cuyo caso se requería integrar entre sí las estrategias. En apoyo de esa opinión, se reconoció en Mongolia que, a pesar de que había un gran número de administradores capacitados, la falta de conocimientos esenciales concretos y el conocimiento limitado de nuevas ideas y enfoques habían obstaculizado en mayor medida que la insuficiencia material la capacidad de prestar servicios.

D. Fijación de objetivos concretos en las comunidades

14. Una de las medidas que se recomendaron en el informe sobre la evaluación fue el establecimiento de objetivos en las comunidades, de conformidad con las diferencias entre los sexos y las clases sociales y las diferencias en el acceso a los recursos. La creación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos sociales a nivel comunitario se apoyó de manera prácticamente universal en los informes anuales, en particular cuando las observaciones sobre la programación en la que se tenían en cuenta las diferencias entre los sexos se vinculaban con la creación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos sociales. Por ejemplo, se informó de que, en la reunión sobre la estrategia nacional para Botswana, los participantes llegaron a un consenso respecto del modo en que el programa debía identificarse con los niños, las mujeres y las familias a los que se preveía prestar servicios en el programa, y centrarse en esos beneficiarios. Se dijo que hacer hincapié en ese aspecto entrañaría la necesidad de un enfoque más centrado en grupos y problemas concretos que en "sectores" particulares, como en el pasado.

15. Entre las observaciones de Bhután figuró la declaración de que crear condiciones para el pleno ejercicio de los derechos sociales de los niños y las mujeres, a fin de que participaran en la atención de sus necesidades básicas y sus derechos fundamentales, era la piedra angular de la asistencia del UNICEF en ese país, pero que no existía un conducto único para el logro de ese objetivo, lo cual obligaba a la oficina a utilizar un conjunto de diversas intervenciones.

E. La programación en la que se atienden las necesidades de la mujer

16. Las observaciones contenidas en los informes anuales correspondientes a 1993 respecto de la creación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos sociales de la mujer, observaciones que constituyen un interés concreto de la evaluación, brindan pruebas de que ha habido mejoras en esa esfera. En general, en las observaciones se hizo referencia a cambios en la legislación, las instituciones y los instrumentos metodológicos para tener en cuenta la situación real de la mujer. Cuando los gobiernos adoptan una política más liberal respecto del papel de la mujer en el desarrollo y el poder a nivel nacional, el UNICEF está en mejores condiciones de actuar como un asociado preciado en la ejecución de las políticas. Cuando ello no es así, el UNICEF debe limitarse a desempeñar un papel de promoción más enérgico. A continuación figuran dos ejemplos de la primera de ambas situaciones.

17. En Uganda, donde hay ya 42 mujeres parlamentarias, en un nuevo proyecto de ley se establecen consejos de mujeres que abarcarán desde las bases hasta el nivel nacional, lo cual permitirá que las mujeres en ese país accedan a una nueva estructura nacional de poder en relación con las actividades de promoción y las decisiones sobre cuestiones importantes para la mujer. Asimismo, se informó que el Gobierno formulaba también políticas concretas para la mujer, a fin de tener en cuenta las cuestiones de interés para la mujer en todos los sectores, con miras al adelanto de la mujer, y que el Ministerio de la Mujer en el Desarrollo preparaba un plan de acción estratégico sobre esas cuestiones. En ese nuevo entorno, la oficina exterior del UNICEF, en apoyo de la política gubernamental, había preparado un análisis de la situación, con el objetivo de asegurar que la cuestión de la integración de los intereses de la mujer en los de la sociedad en su conjunto se incluyera en el programa para el país. Se propone que se haga particular hincapié en la creación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos económicos y jurídicos de la mujer.

18. En la India, dos enmiendas constitucionales han preparado el terreno para entregar el poder a los comités aldeanos y los órganos locales en las zonas urbanas, lo cual será una medida importante que permita la creación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos sociales de la comunidad. Un tercio de la composición de esa administración a nivel comunitario está reservado para la mujer, a fin de tener en cuenta las preocupaciones acerca de la igualdad entre los sexos.

19. En apoyo de la creciente sensibilidad general frente a la cuestión de la igualdad entre los sexos y en relación con la necesidad, ya identificada en el informe de evaluación, de una amplia capacitación en el análisis desglosado por

sexos, existe el creciente reconocimiento sobre el terreno de que las actividades del UNICEF pueden beneficiarse con la capacitación del personal en la programación que integra las preocupaciones y las necesidades de la mujer y en la aplicación de un marco para la creación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos sociales de la mujer en el que se tengan en cuenta las diferencias culturales. Al respecto, varias oficinas han formulado programas de capacitación para su personal en relación con una perspectiva favorable a la mujer y con la estrategia y política del UNICEF en favor de las mujeres y las niñas. En 1993, la Sección de Programas de Desarrollo para la Mujer, en la sede del UNICEF, capacitó a más de 140 oficiales de programas y a 30 representantes a fin de fomentar la capacidad en materia de programas en los que se atendieran las necesidades de la mujer.

F. Estrategias para emergencias

20. En relación con la respuesta a las situaciones de emergencia, que es una de las esferas más difíciles de la programación por países, el informe sobre la evaluación hizo hincapié especial en la necesidad de que se aclarara y se combinara la utilización de las tres estrategias básicas de intervención. Sin embargo, los argumentos y comentarios más enérgicos que se formularon en los informes anuales sobre la prioridad que se había de dar a las estrategias de prestación de servicios, se referían a los países en los que seguía habiendo situaciones complejas de emergencia. Es evidente que en los lugares donde condiciones inestables de política y seguridad representan una amenaza para la vida de la población, se crea un entorno especial en el que, prácticamente sin variaciones la asistencia se va a centrar en estrategias para el suministro de materiales y servicios sin dejar de reconocer y tener en cuenta que hay una necesidad más amplia de fomentar la capacidad y de crear condiciones propicias. En el caso de Angola, la oficina exterior señaló que la falta de seguridad nacional y la necesidad de un ordenamiento de la crisis deben tenerse en cuenta en una situación compleja de emergencia, y que el suministro de asistencia humanitaria básica tiene precedencia sobre otros factores de un plazo más largo del desarrollo. En determinadas situaciones políticas extremas, se prohíbe oficialmente a las organizaciones internacionales colaborar con gobiernos de facto, por lo que en vez de prestar asistencia directa a esos gobiernos deben recurrir a las organizaciones no gubernamentales para el suministro de servicios y también para la aplicación de las estrategias de fomento de la capacidad y la creación de condiciones propicias.

21. Tal como se señaló un una oficina exterior, una de las consecuencias de la lucha civil, la rebelión y la guerra era la enorme variedad de traumas psicológicos a que estaban expuestos particularmente las mujeres y los niños. Debido a la magnitud del problema y al tiempo que tardan en superarse los traumas, una oficina exterior del UNICEF en Africa elaboró una combinación de estrategias que incluía la prestación de servicios de asesoramiento a los niños y mujeres traumatizados y el establecimiento de un programa trimestral con certificado sobre asesoramiento para tratar casos de traumas derivados de la guerra. En relación con otro país se señaló que las emergencias habían llegado a tal extremo que no sólo había que preparar a la gente para ello sino también prestarle asistencia para hacer frente a las repercusiones negativas inesperadas que esto tenía en sus vidas. Por consiguiente, esa oficina exterior, además de velar por la supervivencia, también tenía que ocuparse de los aspectos

psicosociales entre los que se señalan: la realización de actividades de juego en campamentos; la capacitación de maestros, trabajadores de la salud y otros voluntarios en materia de traumas psicosociales; la educación relacionada con la solución de conflictos; la rehabilitación con participación de la comunidad; y la distribución de carpetas escolares a todos los niños de los campamentos con el fin de aparentar una situación que reflejara cierto grado de normalidad desde el punto de vista social. Una oficina exterior observó que si bien en una situación de emergencia se podían elaborar estrategias y programas, éstos serían necesariamente diferentes de los propuestos en situaciones que no fuesen de emergencia.

II. COOPERACION EXTERNA

A. Estrategias explícitas con otros colaboradores

22. En el informe sobre la evaluación del UNICEF realizada por varios donantes se instó a que la organización fuese más explícita en las decisiones estratégicas que formulara a nivel de países respecto de su cooperación con otros colaboradores ajenos al gobierno. La cooperación con grupos que no están relacionados con los gobiernos frecuentemente se centra en el fomento de la capacidad y en la creación de condiciones propicias. Hay un número alentador de países en los que existe este tipo de cooperación. Por ejemplo, en Uganda, en todos los componentes importantes se aplica una combinación de estrategias en los planos subnacionales. En el sector de la salud, en el que hay tres importantes esferas de acción, se ha establecido un proyecto para reforzar la capacidad de los distritos de analizar, planificar y administrar los servicios de salud. Una de las prioridades del proyecto es desarrollar la capacidad de los comités de salud elegidos para el desempeño de las funciones pertinentes. En el Senegal, el hincapié que se hace en la creación de condiciones propicias se pone de manifiesto sobre todo en una de las estrategias principales del programa del país, uno de cuyos objetivos es incorporar la participación comunitaria en todas las actividades del programa, sobre todo en las que participan los comités locales. En una de las sugerencias se señaló que la creación de condiciones propicias no sólo debía incluir las estrategias de fomento de la capacidad y prestación de servicios sino también utilizar esas estrategias para contar con una dimensión más en lo concerniente a las oportunidades de participación directa de las comunidades y los individuos en la evaluación y el análisis de los problemas y la adopción de medidas al respecto, así como en la movilización de recursos y la adopción de decisiones sobre asignación de recursos y gestión de programas y proyectos.

23. A juicio de una oficina exterior, la creación de condiciones propicias a nivel comunitario es el desafío más grande del programa, teniendo en cuenta los numerosos factores que influyen en ello. Los elementos críticos de esta estrategia son los siguientes: el establecimiento de sistemas descentralizados que no sean exclusivamente administrativos; la disminución del analfabetismo y el aumento de la matrícula escolar; y la creación de mecanismos y medios de expresión comunitaria que tengan en cuenta las tradiciones locales, se adapten al proceso de modernización y se apliquen en una dimensión horizontal dentro de la comunidad y en una dimensión vertical en relación con los funcionarios gubernamentales. En este programa el desarrollo a nivel subnacional es evidentemente fundamental.

24. El UNICEF ha tenido la política inveterada de considerar que su relación y colaboración con las organizaciones no gubernamentales es un factor decisivo en su misión de llegar a las comunidades y los individuos. Ello se ha reiterado en las observaciones formuladas sobre el terreno en que se describe la cooperación con las organizaciones no gubernamentales, sobre todo en el contexto del enfoque de opciones estratégicas, incluidas las esferas de creación de condiciones propicias y de fomento de la capacidad en que participan muchas organizaciones no gubernamentales. Se mencionan varios casos de cooperación, pero en el presente documento sólo figuran casos típicos debido a la importancia que tienen en dos esferas actuales de posibilidades de cooperación, a saber: las situaciones de emergencia y la descentralización.

25. A raíz de los problemas de seguridad interna derivados de las situaciones de emergencia, hay muchos países que en la actualidad tienen gobiernos que no son totalmente operacionales. En el peor de los casos puede no haber un gobierno único que se encargue de la gestión y aplicación de la política social. En general, el programa del UNICEF se centra en un sólido elemento para casos de emergencia en que resulta muy valiosa una estrecha colaboración de trabajo con los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, y en que la cooperación con estas últimas se ha convertido necesariamente en un medio más eficaz y práctico de ejecutar programas.

26. En un caso notable, como es el del Afganistán, ya no existe un Gobierno nacional que pueda llegar a todos los puntos del país. Por consiguiente, durante años el UNICEF ha estado trabajando exclusivamente en un plano subnacional, es decir, con las autoridades regionales, provinciales o las municipales o con comunidades en municipios o en el campo, aunque las actividades de extensión se han visto limitadas por las condiciones de seguridad. En algunos casos se ha podido utilizar a las organizaciones no gubernamentales para las tareas de ejecución.

27. Este enfoque está estrechamente relacionado con la idea de que la cooperación del UNICEF y las organizaciones no gubernamentales es un componente importante de las políticas gubernamentales encaminadas a aumentar la participación de las organizaciones no gubernamentales en la ejecución de políticas y programas sociales en el plano nacional a niveles descentralizados. En el Ecuador, la cooperación con las organizaciones no gubernamentales, en particular locales, es la parte más importantes de la estrategia de ejecución del UNICEF, a petición concreta del Gobierno en su política de modernización y descentralización del Gobierno, en parte, mediante una mayor participación de las organizaciones no gubernamentales en la ejecución de programas y políticas sociales.

28. A pesar de ello, surgen dificultades en situaciones en que las organizaciones no gubernamentales expresan reservas sobre la colaboración con organizaciones como el UNICEF, que según se considera están demasiado próximas al Gobierno y son por consiguiente motivo de sospecha. En ese contexto, es difícil lograr que las organizaciones no gubernamentales participen en arreglos de cooperación en los que deben, en cierta medida, trabajar en consonancia con políticas gubernamentales.

B. Colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas

29. También se presentaron respuestas de las oficinas exteriores sobre una colaboración extensa con otros organismos de las Naciones Unidas. Este tipo de colaboración varió enormemente y abarcó casi todas las esferas de los programas y una amplia gama de organismos de las Naciones Unidas. En lo concerniente a las relaciones con otros organismos de las Naciones Unidas a nivel de países, hay completo acuerdo en que se haga hincapié en la evaluación de la cooperación con otros organismos mediante un aumento de la coordinación de estrategias y políticas y un mayor diálogo técnico basado en las ventajas comparativas del UNICEF a nivel de países. A ese respecto, un ejemplo es la decidida adhesión del UNICEF, en los casos en que los gobiernos lo solicitan, a participar con otros organismos de las Naciones Unidas en la preparación de notas estratégicas por países a fin de coordinar los esfuerzos de desarrollo social de los organismos de las Naciones Unidas. Las oficinas exteriores del UNICEF respaldan plenamente el hecho de que en la evaluación se reconozca que el UNICEF debe seguir teniendo responsabilidades precisas y autonomía en cuanto a la programación y las operaciones para poder combinar enfoques y estrategias que se ajusten a las necesidades y prioridades nacionales. Se concuerda con el reconocimiento expresado en la evaluación de que un aumento de la integración de los programas y de la integración financiera de los organismos de las Naciones Unidas a nivel de países podría debilitar la planificación y ejecución de programas descentralizados del UNICEF, limitar su flexibilidad operacional y minar su capacidad para promover con denuedo las cuestiones de interés para la mujer y los niños.

III. GESTION

A. Estrategias de intervención en el contexto de nuevas situaciones

30. Una de las esferas de interés del informe de evaluación se relacionaba con la medida en que los cambios en las estrategias de intervención se debían a las nuevas situaciones que se presentaban en un país determinado. Esto reviste particular importancia en los países en que hay una transición a una democracia pluripartidista o en aquellas en que la política gubernamental prevé la descarga de obligaciones a las esferas regional y local. En uno de esos países, la oficina exterior observó que las estrategias de fomento de la capacidad y de creación de condiciones propicias eran especialmente adecuadas en el caso de la evolución hacia una democracia pluripartidista. En el caso de otro país, la oficina exterior observó que el desarrollo de un enfoque integrado de esferas a nivel comunitario era un impulso importante para el nuevo programa del país, ya que el programa se había diseñado teniendo en cuenta la adhesión del Gobierno a una descentralización de la planificación y ejecución del desarrollo socioeconómico. De hecho, la descentralización forma parte integrante de la estrategia de desarrollo rural en la que están incluidas la creación de condiciones propicias para los individuos, las comunidades y las estructuras oficiales y no oficiales.

31. En Uganda y Eritrea los Gobiernos tienen una política de descentralización por lo que se aprovechan las oportunidades para apoyar el fomento de la capacidad en materia de planificación, gestión y rendición de cuentas al nivel subnacional de la administración y a nivel de la comunidad para el fomento de la capacidad y la creación de condiciones propicias a nivel popular.

32. Con respecto a la descentralización política y administrativa que se lleva a cabo en Colombia, la oficina exterior del UNICEF hizo hincapié especial en la fortificación de los vínculos con las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones para la ejecución de proyectos en los planos local y regional. Se observó que, como enfoque de oficina exterior, ese vínculo estaba ganando terreno de común acuerdo con los organismos gubernamentales de contraparte.

33. Aun en los casos en que un proyecto o programa que se esté aplicando experimente dificultades en materia de gestión puede ser fundamental volver a diseñar los elementos y actividades del programa añadiendo la estrategia de fomento de la capacidad. Esto ha ocurrido en Zambia, donde hubo que hacer frente a la debilitación de la campaña de inmunización revitalizando el proyecto mediante esfuerzos encaminados a crear una capacidad operacional más autónoma en cada distrito beneficiario. Asimismo, en otro país, la oficina exterior determinó que los cambios de las circunstancias políticas habían originado la crisis actual que había obstaculizaba la ejecución de una estrategia anterior de creación de condiciones propicias. A raíz de ello, se han preparado nuevas estrategias para la creación de condiciones propicias.

B. Gestión y estructura de las oficinas exteriores

34. Se han hecho varias observaciones sobre las consecuencias que para la gestión en las oficinas exteriores tiene la creciente importancia que se da a las estrategias de intervención de fomento de la capacidad y creación de condiciones propicias. Se indicó que el fortalecimiento sistemático de los mencionados enfoques de aumento de la capacidad y de creación de condiciones propicias en el proceso de programación habían creado conciencia sobre la posibilidad de tener que contar con nuevos procedimientos de gestión de oficinas y nuevas estructuras de dotación de personal.

35. La oficina del UNICEF en Lesotho resumió los cambios mencionados anteriormente señalando que la incorporación del enfoque de selecciones estratégicas en un todo integrado se debería reflejar en un nuevo plan de gestión de programas por países, sobre todo, en la modalidad de dotación de personal y en la estructura de las relaciones entre los funcionarios. La oficina también estimó que el personal a niveles de distrito y de comunidad tendría que dedicar más tiempo y esfuerzos y a los objetivos de planificación y supervisión. En lo concerniente a los proyectos relacionados con insumos de participación, la oficina exterior del UNICEF de la Ribera Occidental y Gaza opinó que en esa oficina se necesitaría una gestión más amplia y también una estructura especial de planificación, ejecución, supervisión y evaluación para vincular a los colaboradores del UNICEF. La oficina exterior del UNICEF en Ghana determinó que era necesario utilizar metodologías de participación y creación de condiciones propicias en las actividades de planificación, los cursos prácticos, las evaluaciones, etc., a fin de que los participantes pudieran incorporar esas metodologías en su trabajo.

36. En el plano de la reorganización efectiva, en las oficinas exteriores del UNICEF en Chile y el Uruguay se subrayó que la evaluación había fomentado la revisión de las prácticas de programas y los métodos administrativos de ambas oficinas.

37. Es evidente que en las oficinas exteriores hay diferencias importantes en cuanto al volumen y a la dotación de personal, que pueden afectar la capacidad de algunas oficinas de enfrentar situaciones complejas relacionadas con la aplicación de las tres estrategias de intervención amplias.

C. Metodologías para la aplicación de estrategias de intervención amplias

38. Puesto que la evaluación de los programas de fomento de la capacidad y de creación de condiciones propicias suele entrañar la aplicación de metodologías que se ocupan del comportamiento social e individual en un entorno difícil con respecto a datos, es significativo que varias oficinas exteriores hayan formulado un llamamiento para que se preste más atención a la supervisión y evaluación de los entornos de proyectos y oficinas. A ese respecto, se estimó que era fundamental contar con mecanismos de supervisión total. La oficina exterior de Ghana hizo hincapié especial en el mejoramiento de la frecuencia y calidad de las evaluaciones, y señaló que se debería prestar atención especial a la utilización de los resultados de esos estudios para la adaptación continua de los programas a la luz de la evolución de las condiciones.

D. Oficinas regionales y apoyo de la sede

39. Ante la necesidad de reforzar la utilización del enfoque de opciones estratégicas en las actividades de programación y ejecución nacionales y en las actividades conexas de supervisión y evaluación, varias oficinas exteriores han instado a que aumente la asistencia técnica que prestan las oficinas regionales y la sede. Las oficinas exteriores reconocen la importancia que tienen las oficinas regionales para fortalecer la capacidad de la oficina exterior de seleccionar estrategias y de gestionar mejor las evaluaciones que forman parte integrante del proceso de programas por países y que son actividades de apoyo a las oficinas regionales. En uno de los casos se señaló que se necesitaría apoyo para prestar asistencia a las oficinas exteriores en el establecimiento de criterios de selección de estrategias y para proporcionar orientación para la aplicación de las estrategias de fomento de la capacidad y creación de condiciones propicias.

IV. CONCLUSION

40. El Director Ejecutivo tiene el agrado de poder presentar este examen de la aplicación inicial en las oficinas exteriores de las recomendaciones formuladas en el informe de evaluación del UNICEF realizada por varios donantes. Es evidente que, en menos de seis meses, el marco de elecciones estratégicas de programación, ejecución, supervisión y evaluación ha tenido repercusiones positivas y amplias en la actividades y la programación de las oficinas

exteriores. Estas repercusiones se recogen también en los documentos presentados al período de sesiones en curso de la Junta Ejecutiva. En la medida en que el UNICEF siga explorando oportunidades y realizando actividades relacionadas con la aplicación operacional del enfoque de elecciones estratégicas y otras recomendaciones del informe de evaluación, se continuará proporcionando información a la Junta Ejecutiva por conducto de los procedimientos habituales de presentación de informes.