



## Consejo Económico y Social

Distr.  
GENERAL

E/ICEF/1995/6  
18 de enero de 1995  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA  
Junta Ejecutiva  
Período ordinario de sesiones de 1995  
1º a 3 y 6 de febrero de 1995

### ACTIVIDADES DERIVADAS DE LA EVALUACIÓN DEL UNICEF POR VARIOS DONANTES

#### ESTRATEGIA GENERAL DE LOS PROGRAMAS

##### Resumen

El presente informe ha sido preparado para responder a la decisión 1994/A/8 (E/ICEF/1994/13 (Parte III)) adoptada por la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 1994, en la cual se pidió al Director Ejecutivo que presentase un informe completo sobre los siguientes temas en el primer período ordinario de sesiones de 1995: un documento de estrategia general sobre la creación de capacidad, la creación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos, la prestación de servicios y las actividades de promoción, el mejoramiento del diseño de los programas destinados a todos los sectores prioritarios del UNICEF, habida cuenta de los tres elementos de estrategia y un documento de estrategia en situaciones de emergencia, que se basara en los tres elementos y que tomase en consideración el papel que desempeñaba el UNICEF en el sistema de las Naciones Unidas y la necesidad de fortalecer la vinculación entre la labor que realiza el UNICEF en situaciones de emergencia con sus objetivos en la esfera del desarrollo. La estrategia en materia de asistencia en situaciones de emergencia se ha incluido en el informe sobre las operaciones de emergencia del UNICEF (E/ICEF/1995/5).

Como parte de la misma decisión, se pidió asimismo al Director Ejecutivo que informase a la Junta, como parte del cumplimiento de las peticiones mencionadas anteriormente, acerca de las estrategias operacionales y las medidas concretas que se propusiera adoptar la secretaría para mejorar la capacidad institucional del UNICEF.



1. Como se lo había pedido la Junta Ejecutiva en su decisión 1994/A/8 (E/ICEF/1994/13 (Parte III)), adoptada en su período de sesiones anual de 1994, la secretaría presentó a la Junta en su tercer período ordinario de sesiones de 1994 (3 a 5 de octubre) un informe sobre la situación de las diversas peticiones de la Junta Ejecutiva de documentos sobre el seguimiento de la evaluación del UNICEF por varios donantes (E/ICEF/1994/L.20).
2. En el presente informe se ofrece un esbozo básico de las estrategias generales de los programas que se han de incorporar en el próximo plan de mediano plazo del UNICEF, que se presentará a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 1996. Así se permitirá que la secretaría siga mejorando las importantes conclusiones y recomendaciones estratégicas del estudio de gestión y reciba de la Junta Ejecutiva información sobre cómo se han recibido los diversos documentos sobre estrategia sectorial que se presenten a la Junta Ejecutiva en el curso de 1995. Puesto que el plan de mediano plazo refleja las principales estrategias y direcciones de los programas de actividades del UNICEF, los evaluadores de varios donantes utilizaron el plan de mediano plazo, correspondiente al período de 1992 a 1995 (E/ICEF/1992/3) para elaborar el marco de su selección de estrategias (véase el anexo I). En consecuencia, para dar un ejemplo de la forma en que el UNICEF se ha propuesto ejecutar las recomendaciones que figuran en la evaluación realizada por varios donantes como parte integral de sus programas de cooperación y estrategia sectoriales por países, sería conveniente incluir en el nuevo plan de mediano plazo una sección completa sobre la estrategia global.
3. Como actividades derivadas de la evaluación realizada por varios donantes, la Junta Ejecutiva conservó cuatro estrategias representativas para la mayoría de los programas del UNICEF: prestación de servicios, creación de capacidad, creación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos y actividades de promoción. En todos los documentos de política sectorial se refleja este marco de selecciones estratégicas y se hace cada vez más hincapié en las actividades de creación de las estructuras necesarias en distintos sectores sociales, especialmente en la facultación en el plano de la comunidad. Así se pone de manifiesto una clara evolución de la programación del UNICEF, como se sugirió también en la evaluación realizada por varios donantes, mejorando la prestación de servicios para incorporar un mayor interés en la creación de capacidad y la facultación de comunidades y hogares.
4. En las directrices y políticas programáticas y documentos sobre estrategia del UNICEF se han asimilado los resultados y recomendaciones que figuran en la evaluación realizada por varios donantes. Inmediatamente después de la consideración del informe de evaluación en la Junta Ejecutiva, el UNICEF dio a conocer una directriz ejecutiva (CF/EXD/1993/007) a todas sus oficinas exteriores en la cual se prestaba asesoramiento sobre la forma de incorporar sus recomendaciones en la preparación y ejecución de programas por países y en las actividades de vigilancia y evaluación. Esa directriz ha pasado a ser un punto de referencia crítico para los exámenes de mediano plazo y en las deliberaciones sobre estrategia con los gobiernos y otros asociados que influyen en los programas que reciben la asistencia del UNICEF.
5. En agosto de 1994, el UNICEF emitió una directriz sobre programas (CF/PD/PRO/94-005) que contenía instrucciones para la preparación de solicitudes de programación por países para presentarlas a la Junta Ejecutiva. En esa

/...

directriz se detalla en qué forma las oficinas exteriores del UNICEF deben establecer, en los programas por países, la relación entre la combinación de las estrategias recomendadas en la evaluación realizada por varios donantes. Se afirma que la selección de estrategias deberá abarcar tanto los logros como la capacidad de sostener y fortalecer los objetivos de los programas por países. Es preciso prestar especial atención al fortalecimiento de las necesidades de capacidad nacional como clave para la continuidad y el fortalecimiento de los programas y la confianza de los países en sus propios esfuerzos. Ese fortalecimiento es importante igualmente para llevar a la práctica otras estrategias. Se deberá poner de relieve la forma en que la creación de las condiciones necesarias en el país se ha incluido en el programa. La combinación de estrategias deberá entrañar una consideración clara de la eficacia en función de los costos, en la cual se deberán haber incluido cuestiones relacionadas con la continuidad de los programas. En la instrucción se sugiere además que el documento de exposición, preparado por la oficina del país al principio del ejercicio de programación nacional, deberá contener consideraciones sobre las estrategias sectoriales del programa propuestas. Por otra parte, se subraya la necesidad de una programación escalonada de la continuidad de los programas en función de una evaluación realista de los tipos de actividades de creación de capacidad necesarias para la continuidad a largo plazo. En "diez puntos de prueba de la programación sostenible" se ha incluido la identificación de las instituciones y la infraestructura construidas o fortalecidas en el curso de la ejecución de los programas; las repercusiones de los programas en los distintos sexos; su efecto en las instituciones existentes; la capacidad operacional de los programas en caso de que se suspendiera el apoyo externo; la capacidad de pago de los costos unitarios; la participación de asociados no tradicionales, grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales; el fomento de la confianza en el esfuerzo propio y el fortalecimiento de la capacidad local; el alcance de la respuesta a las necesidades percibidas de la población; el efecto en el medio ambiente y el efecto sinérgico en otros programas para alcanzar objetivos distintos.

6. En UNICEF Policy and Procedure Manual - Book D - Programme Operations se detallan punto por punto las directrices para la preparación de programas nacionales. En ese manual, que se encuentra en revisión y se prevé completar a mediados de 1995, se incorporarán además directrices concretas para reflejar la combinación conveniente de estrategias de los programas. Habida cuenta de que el proceso de programación por países se encuentra en el núcleo mismo de la cooperación que presta el UNICEF, la elaboración de las directrices sobre la incorporación de las inquietudes expresadas en la evaluación realizada por varios donantes es quizá la forma más eficaz de garantizar que esos conceptos se asimilen totalmente en el ámbito interno del proceso de programación del UNICEF.

7. Además de esas directrices amplias sobre la programación por países, en la actualidad el UNICEF participa en la preparación de varios trabajos sobre política y estrategia sectoriales en los que se abordará explícitamente la forma en que se incorporan los elementos estratégicos mencionados en párrafos anteriores en las políticas sectoriales, y de qué manera se adaptará la capacidad de organización del UNICEF para reflejar esas selecciones estratégicas, como se menciona concretamente en el párrafo 2 del documento E/ICEF/1994/L.20.

/...

8. En la actualidad, la secretaría tiene en preparación tres trabajos sobre política y estrategia: sobre la salud, la educación y el agua y el saneamiento ambiental, que se presentarán a la Junta Ejecutiva en 1995. El documento de política y estrategia sobre los niños en circunstancias especialmente difíciles se presentará a la Junta en 1996. Todos los informes se han preparado en colaboración con las oficinas exteriores y las oficinas regionales y en consulta con los organismos de las Naciones Unidas y con organizaciones no gubernamentales internacionales seleccionadas. Los trabajos ofrecen una oportunidad más para incorporar la combinación estratégica recomendada en la evaluación por varios donantes. En los últimos años, se presentaron documentos de política sobre el mejoramiento de la nutrición de los niños y las mujeres en los países en desarrollo (E/ICEF/1990/L.6) y sobre la igualdad del hombre y la mujer y la potenciación de las mujeres y las niñas (E/ICEF/1994/L.5 y Add.1) a la Junta Ejecutiva que los aprobó (E/ICEF/1990/13, decisión 1990/19 y E/ICEF/1994/13 (Parte III), decisión 1994/A/4, respectivamente).

9. En general, las políticas y estrategias en los distintos sectores contribuyen todas ellas al mismo marco conceptual presentado a la Junta Ejecutiva por primera vez en el documento sobre política en materia de nutrición (E/ICEF/1990/L.6) (véase el anexo II). En la evaluación realizada por varios donantes se hicieron comentarios favorables respecto de las ventajas que ofrecían las estrategias de nutrición basadas en ese marco conceptual. Ese marco conceptual es un ejemplo de la forma en que la malnutrición y la muerte de niños y mujeres son consecuencias de una larga secuencia de sucesos concatenados y de relaciones causales en distintos niveles: las manifestaciones del problema; sus causas inmediatas; las causas subyacentes y las causas fundamentales. Para lograr mejoras sostenidas es difícil, y a menudo inconveniente, basar las actividades únicamente en una evaluación de las manifestaciones. Del modelo se desprende claramente que a fin de lograr cambios auténticos de la situación de las mujeres y los niños, se debe utilizar el ciclo triple de evaluación, análisis y acción en distintos niveles de las causas de la malnutrición. El marco es también un ejemplo del carácter multisectorial de los problemas de desarrollo y contribuye a determinar las relaciones causativas. Cabe señalar, sin embargo, que es preciso reajustar este marco general a la luz de las condiciones imperantes en determinada situación. Por ese motivo, un análisis permanente de la situación, juntamente con el ciclo triple de evaluación, análisis y acción, forma parte indispensable del criterio de adaptar las actividades a los cambios de la situación.

10. Los documentos sobre agua y saneamiento ambiental y sobre política sanitaria aportan nuevos elementos al mismo marco conceptual y ponen de relieve tanto las relaciones intersectoriales como la necesidad de adaptar los marcos y líneas de conducta a los factores causativos que se han identificado sobre el terreno. Para lograr una evaluación, un análisis y una acción adecuados se considera fundamental obtener la participación de las comunidades y los hogares. El documento sobre política sanitaria define como su punto de interés primordial el hogar como centro de las actividades sanitarias, en tanto que el documento sobre política en materia de agua y saneamiento ambiental se centra en los planos de la comunidad y el hogar. En la enseñanza, se considera indispensable la capacidad de trabajar de cerca con las comunidades en esferas de interés para ellas, centrando la prioridad en la niña; en consecuencia, se subraya la educación de la primera infancia dirigida por conducto de modelos basados en el

/...

hogar y la comunidad a los padres y las personas encargadas de la atención del niño.

11. La política para la mujer se ha fijado como una de sus principales estrategias la incorporación de los asuntos de interés para la mujer en la corriente principal de todos los programas. Este es un nuevo ejemplo de la necesidad de un criterio intersectorial de la programación, tal como se ha expresado en otros documentos sectoriales en los cuales se pone de relieve que hay relaciones recíprocas entre las causas de los problemas de salud, nutrición, agua y saneamiento ambiental y educación.

12. La creación de la capacidad y el fortalecimiento institucional continúan siendo puntos de interés primordial para la programación del UNICEF. Un aspecto importante de la política en materia de salud consiste en destacar los procesos de la información en la esfera sanitaria, la capacidad de regulación y promoción en el sector de la salud y la estructuración de relaciones intersectoriales con el objeto de establecer objetivos comunes. En materia de educación, el criterio para la enseñanza primaria consiste en prestar especial atención al fortalecimiento de las principales instituciones de apoyo a la educación primaria y desarrollar un sistema unificado de educación que dé cabida a la diversidad. También incluye el desarrollo de un programa lectivo de alta calidad y que sea eficaz en función de sus gastos, una política de diálogo que asegure que la orientación de la educación primaria se ajuste a un programa holístico, y la participación y el apoyo para la capacitación de maestros de enseñanza primaria y directores de escuelas, así como de los administradores y de otros sistemas de apoyo para la educación básica. En el sector del agua y el saneamiento ambiental, se brindará apoyo a los gobiernos en la formulación de políticas y la transmisión de los conocimientos y la capacidad que permitan que las comunidades locales controlen los recursos de que disponen, además de proporcionar apoyo técnico para la prestación de servicios de sanidad ambiental, la educación en materia de higiene y el abastecimiento seguro de agua potable para los hogares.

13. El fortalecimiento de los elementos de creación de la capacidad y potenciación refleja el hincapié en las opciones de políticas que hace el UNICEF al tomar en consideración las ventajas comparativas y la limitación de sus recursos. La prestación de los servicios es importante para fines demostrativos como un incentivo y ejemplo conducente a cambios en las políticas y las prioridades de los programas nacionales. Así por ejemplo, en la esfera de la enseñanza se sugiere que se brinde apoyo al diálogo en materia de políticas, que los proyectos demostrativos en los países se realicen en escala y que el apoyo esté centrado en la mejora del sistema de enseñanza primaria y no en actividades dispersas y fragmentarias.

14. La orientación hacia la creación de las condiciones para ejercer plenamente los derechos se destaca marcadamente en el proyecto de política sanitaria, en que se declara que la facultación en materia de salud es la capacidad de tomar decisiones estando bien informado y de ponerlas en práctica. Cuanto más informada y motivada esté una familia, tanto más probable será que adopte las mejores opciones en materia de nutrición, comportamiento sanitario, prevención de enfermedades y su tratamiento que estén a su disposición. El documento sobre política sanitaria también analiza los factores determinantes multisectoriales que influyen sobre la condición de la mujer y los niños en una determinada

/...

comunidad. Estos factores abarcan la organización política y social de una comunidad, el medio ambiente físico y los determinantes sociales y económicos. Tanto el documento de política sanitaria como el de enseñanza hacen también hincapié en la necesidad de fomentar la conciencia general acerca de la situación de la infancia, de crear una voluntad política para la acción, de influir sobre las políticas y crear un medio ambiente moral que reconozca prioridad al niño.

15. La mayoría de los documentos sobre políticas elaboran aún más estas cuatro estrategias que figuran supra, e incluyen el diálogo en materia de políticas, los criterios más eficaces desde el punto de vista de los costos, la participación y vinculación de la comunidad, la colaboración entre los participantes, la movilización de recursos y su dedicación, y los programas especiales tendientes a responder frente a situaciones de emergencia y ante determinados grupos, tales como los niños en circunstancias particularmente difíciles. No obstante, resulta evidente que todo lo mencionado puede estar comprendido en estas cuatro estrategias principales. A este respecto, es importante recordar los resultados de la evaluación por varios donantes, de que todas las estrategias mencionadas por el UNICEF en su plan de mediano plazo para el período de 1992 a 1995 estaban comprendidas en las tres categorías principales identificadas en la evaluación por varios donantes. (Cabe notar que la Junta Ejecutiva, tras revisar la evaluación, agregó posteriormente la actividad de promoción.) Tal como se menciona en el anexo I, todas las estrategias del UNICEF podrían vincularse con las estrategias principales que se han señalado.

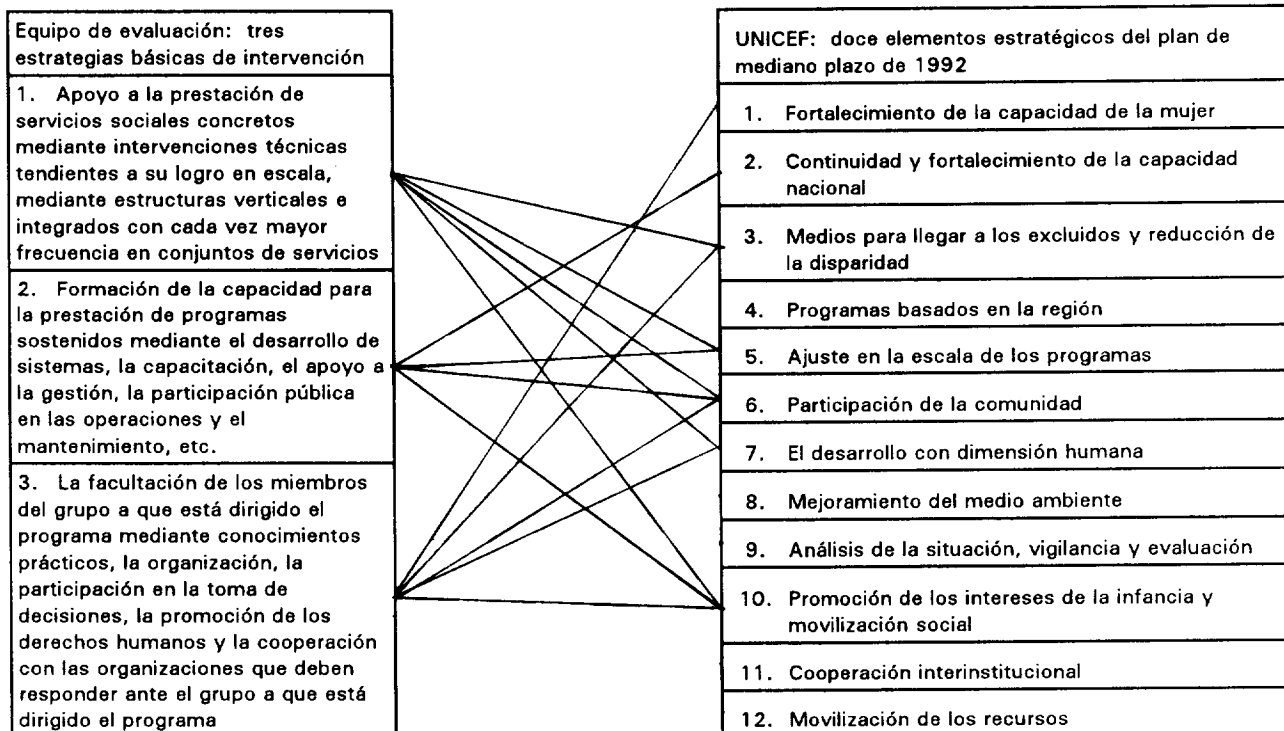
16. Todos los documentos de políticas también reflejan la necesidad de que el UNICEF actúe a diferentes niveles en la sociedad. Si bien resulta obvio que el principal hincapié de las medidas se centrará en los hogares (sanidad) y a los niveles de la comunidad (la mayoría de las demás actividades), es obvio que también se realizarán actividades a los niveles de distrito, nacional y mundial. En cada nivel, la orientación está centrada en las respectivas esferas de la formación de la capacidad, el fortalecimiento institucional (con capacidad de vigilancia, entre otras cosas) y la información y la movilización social. A nivel mundial, el UNICEF tiene que colaborar estrechamente con los gobiernos, las organizaciones internacionales, el Banco Mundial, los bancos regionales, las organizaciones no gubernamentales y otros coparticipantes, tales como los institutos y centros de investigación destacados para apoyar el logro de los objetivos comunes hasta el año 2000 y su sostenibilidad a largo plazo, y para poner en movimiento un proceso de fijación de nuevos objetivos en distintos sectores para los decenios futuros.

17. La revisión de las estrategias programáticas que se ha esbozado aquí y que figura en los documentos sobre políticas y estrategias sectoriales que están en preparación, se indica para ilustrar la respuesta de la secretaría frente a las recomendaciones de la evaluación por varios donantes con el apoyo de la Junta Ejecutiva, acerca de la incorporación de una combinación apropiada de opciones estratégicas en toda la programación del UNICEF. Una elaboración más completa y concreta de este plan estratégico figurará en el próximo plan de mediano plazo, que será presentado a la Junta Ejecutiva en 1996.

/...

Anexo I

**ESTRATEGIAS PROGRAMÁTICAS DEL UNICEF**



Anexo II

CAUSAS DE MALNUTRICIÓN Y MUERTE

