



Consejo Económico y Social

Distr.
LIMITADA

E/ICEF/1996/P/L.23
9 de noviembre de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA
Junta Ejecutiva
Primer período ordinario de sesiones de 1996
22 a 26 de enero de 1996
Tema 6 del programa provisional*

ADOPCIÓN DE MEDIDAS

NOTA SOBRE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA DEL PAÍS**

Guatemala

RESUMEN

La Directora Ejecutiva presenta la nota sobre la estrategia del programa de Guatemala en relación con un programa de cooperación para el período 1997-2001.

Tras unos 30 años de conflictos internos, Guatemala se enrumba hacia la paz y la recuperación económica. Sin embargo, la mayoría de la población vive en la pobreza. La pobreza se concentra entre las poblaciones indígenas, que también han sido las más afectadas por el conflicto armado. Mediante su plan nacional de acción y el proceso de paz, el Gobierno ha establecido su compromiso con el logro de una variedad de objetivos de desarrollo social, incluidos los relativos a niños y mujeres. Entre éstos se cuentan la promoción de la democracia y la integración, el desarrollo equitativo y el cumplimiento de los objetivos del decenio, así como el respeto por los derechos humanos.

De la cooperación anterior del UNICEF, se han derivado importantes lecciones que pueden aplicarse a la estrategia propuesta del programa del país. Se destaca la sostenibilidad general de las medidas descentralizadas, el éxito de nuevos modelos basados en la potenciación de la comunidad y la importante influencia de los programas de promoción y movilización social en la sociedad. Como resultado de ello, las principales estrategias planificadas para la cooperación futura son las de promoción/movilización social, prestación de servicios, potenciación, fomento de la capacidad y cooperación en sentido horizontal en Centroamérica. Estas estrategias prestarán apoyo a los dos programas siguientes: elaboración de políticas sociales, que se ejecutará a nivel nacional y tratará de respaldar la reforma de políticas sociales, promover y sostener la aplicación eficaz de la Convención sobre los Derechos del Niño y lograr la participación activa de la población civil en las actividades de desarrollo social; y los servicios básicos integrados, que se aplicarán en siete departamentos.

* E/ICEF/1996/2.

** Una adición al presente informe en que figuren las recomendaciones finales para el programa del país se presentará a la Junta Ejecutiva para que la apruebe en su tercer período ordinario de sesiones de 1996.

SITUACIÓN DE LAS MUJERES Y LOS NIÑOS

1. Más de la mitad de la población de Guatemala, calculada en 10 millones de habitantes, se compone de 22 grupos mayas indígenas, la mayoría de los cuales vive en la pobreza rural, y habla idiomas diferentes. El 54% de la población está integrada por niños menores de 18 años. El 20% de la población gana el 61% de los ingresos nacionales, y el 20% de las familias más pobres ganan el 2%. Se calcula que 75% de la población vive en la pobreza y que de éstos, el 54% vive en la pobreza extrema.
2. La mayoría de los pobres se concentra en siete departamentos de tierras altas - que son también las más afectadas por el conflicto interno armado - y en zonas urbanas marginales. En esas zonas, los indicadores sociales son alrededor de 60% peores que las medias nacionales. La población indígena no se ha beneficiado aún lo suficiente del proceso de desarrollo, ni el sistema de educación ha tenido en cuenta la variedad de idiomas y culturas nativas.
3. La desigualdad social estructural ha contribuido a más de 30 años de conflicto interno armado, lo que ha creado 750.000 huérfanos, refugiados, repatriados y personas desplazadas dentro del país. Actualmente se lleva a cabo un proceso de paz con la mediación de las Naciones Unidas. Los derechos humanos constituyen una cuestión principal y se está aplicando un acuerdo bajo la supervisión de la Misión Especial de las Naciones Unidas para Guatemala.
4. Desde 1990, se han realizado progresos considerables en relación con el logro de algunos de los objetivos del decenio. Según cifras oficiales, han seguido disminuyendo tanto las tasas de mortalidad infantil como de niños menores de cinco años a un ritmo que permitirá alcanzar las metas de reducción de la mortalidad. La mortalidad debida a las enfermedades diarreicas ha disminuido a 70% con el aumento del uso de la terapia de rehidratación oral. El fortalecimiento del azúcar con vitamina A también ha aumentado a casi 100%; la yodación nacional de la sal se calculó en 80% en 1994. El 80% de los hospitales nacionales siguen ahora la iniciativa de hospitales "amigos de los niños". La cooperación externa, junto con el aumento de la participación de la sociedad civil, han sido factores clave en estos logros. Sin embargo, la sostenibilidad de estos logros exigirá políticas sociales eficaces que se apliquen en un contexto de paz y derechos humanos.
5. Se necesitarán esfuerzos especiales para alcanzar otras metas como la vacunación universal de los niños, que es inferior al objetivo del 80%; la mortalidad derivada de la maternidad, que es de 250 por cada 100.000 nacidos vivos (1992); los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento; y el aumento del acceso a la enseñanza primaria.
6. El Congreso ya ha ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño. Como parte del acuerdo firmado por los Presidentes de Centroamérica en su cumbre celebrada en El Salvador en 1995, el Gobierno ha actualizado su Programa de Desarrollo Social (PLADES) y reiterado su compromiso de lograr sus objetivos. El Gobierno también ha establecido fondos de compensación social para financiar proyectos de desarrollo en favor de los más pobres, especialmente los afectados por el conflicto armado.

/...

LECCIONES DERIVADAS DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR

7. La prestación de servicios es más eficaz y puede sostenerse cuando se la ejerce con participación de la comunidad y es parte de una política nacional, lo que permite reproducirla con recursos nacionales. Las medidas aisladas y sectoriales son menos eficaces que las actividades integradas y coordinadas. En consecuencia, el nuevo programa se concentrará en un número menor de servicios bien definidos e integrados. Por ejemplo, los métodos de educación bilingüe e intercultural han demostrado ser eficaces en la disminución de las tasas de deserción de los estudios, así como en despertar conciencia entre las poblaciones indígenas acerca de sus derechos.

8. El marco conceptual del programa para niños en circunstancias especialmente difíciles proporcionó una respuesta limitada a los aspectos de protección de la Convención sobre los Derechos del Niño y el nuevo clima político, caracterizado por el respeto de los derechos humanos. En consecuencia, la promoción de la Convención debe desempeñar un papel importante y complementario en cuanto a contribuir a los esfuerzos del proceso de paz para mejorar los derechos humanos en Guatemala. La movilización social ha sido la estrategia más eficaz para alcanzar importantes cambios sociales, estimulada por las iniciativas de la sociedad civil, sin crear conflictos.

9. El sector privado ha desempeñado una función importante en el fortalecimiento del azúcar con vitamina A, la distribución de sales de rehidratación oral y la movilización de los medios de información. La descentralización del PLADES ha demostrado ser un instrumento eficaz de planificación, administración de recursos y prestación de servicios a nivel municipal. En forma paralela, el sistema de información social para vigilar las metas nacionales también atraviesa un proceso de descentralización a nivel municipal. Se seguirán fortaleciendo esos tipos de iniciativas en el nuevo programa del país.

10. Los acuerdos sociales centroamericanos, especialmente el Tratado Centroamericano de Integración Social ha estimulado la movilización regional y nacional alrededor de cuestiones sociales clave y ha fomentado la cooperación horizontal entre los países centroamericanos. Los programas subregionales que reciben apoyo del UNICEF han facilitado estas iniciativas de cooperación.

ESTRATEGIAS PROPUESTAS PARA EL PROGRAMA DEL PAÍS

11. Entre otras cosas, el PLADES tiene por objeto a) promover el crecimiento económico, con desarrollo social sostenible; b) alentar las políticas sociales como base para la integración de la población; c) lograr los objetivos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia; d) mejorar la asignación de recursos para invertir en el sector social a fin de encarar los problemas estructurales de la pobreza y e) fortalecer la capacidad del gobierno local y promover la organización de la comunidad.

12. Como parte de un esfuerzo mayor de las Naciones Unidas, los objetivos del programa propuesto para el país contribuirán a a) mantener y consolidar el proceso de paz; b) promover la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la

/...

mujer como instrumentos importantes y éticos para la reconciliación nacional y la defensa de los derechos de niños y mujeres; y c) alcanzar los objetivos relativos a niños y mujeres establecidos en el PLADES, haciendo hincapié en la reducción de la desigualdad y en la sostenibilidad para las poblaciones pobres e indígenas de determinadas zonas rurales y barrios urbanos marginales.

13. En la estrategia combinada propuesta, la promoción y la movilización social se concentrarán en la creación de consensos y en la cooperación entre todas las fuerzas sociales en favor de los derechos de niños y mujeres. Para esta estrategia, será importante la utilización sumamente eficaz del análisis de la situación de niños y mujeres. La estrategia de prestación de servicios se concentrará en el suministro de servicios sociales sostenibles en determinadas zonas rurales y urbanas pobres. La estrategia de potenciación permitirá a las familias y comunidades pobres desempeñar una mayor función en los servicios de planificación y administración, así como en lo que respecta a garantizar sus derechos sociales. Se creará una sinergia entre las estrategias de potenciación y prestación de servicios que ofrecerá un marco sólido de sostenibilidad. Una estrategia de fomento de la capacidad permitirá a las instituciones centrales y locales, principalmente a nivel municipal, fortalecer la gestión de políticas y programas sociales. La movilización de recursos recaudará y reorientará los recursos financieros de que se disponga del sector privado, organismos bilaterales e instituciones financieras para alcanzar los objetivos. La cooperación regional fortalecerá la solidaridad centroamericana en relación con las cuestiones del niño dentro del contexto del proceso de integración social centroamericana.

14. Habrá dos programas: la elaboración de políticas sociales y los servicios básicos integrados. El primer programa, que se ejecutará a nivel nacional, tiene por objeto prestar apoyo a la reforma de políticas sociales y promover el apoyo a la aplicación eficaz de la Convención sobre los Derechos del Niño, con la participación activa de la sociedad civil. De los tres componentes, el de la Convención sobre los Derechos del Niño respaldará la adopción de medidas administrativas, legislativas y sociales para hacer cumplir los derechos del niño. El UNICEF prestará apoyo a a) la armonización de la legislación nacional con la Convención; b) la elaboración, aplicación y vigilancia de un sistema de información para vigilar el cumplimiento con la Convención a nivel nacional; y c) estudios selectos sobre los derechos del niño que fortalecerán el papel de las instituciones nacionales y las organizaciones no gubernamentales en cuanto a la aplicación de la Convención. Uno de los resultados consistirá en generar mayor conciencia pública sobre la forma de aplicar en forma eficaz los derechos del niño. Otro objetivo consistirá en fortalecer la capacidad de los departamentos pertinentes del Gobierno en la formulación, el análisis y la gestión de políticas y estrategias sociales para aumentar el acceso a servicios de calidad sostenible mediante la utilización más eficaz de los recursos públicos. Un importante asociado a la labor del UNICEF seguirá siendo el Gabinete social, especialmente en lo que respecta a la descentralización del PLADES. El UNICEF también prestará apoyo al Instituto Nacional de Estadística en la elaboración de un sistema para vigilar la situación de niños y mujeres. También se prestará apoyo para fortalecer las capacidad municipal en la gestión de planes sociales y el uso de un marco que tenga en cuenta los géneros en todos los aspectos de la planificación y ejecución. Los principales resultados comprenderán la formulación de un conjunto de medidas legislativas y administrativas y políticas coherentes que benefician a niños y mujeres. El

/...

tercer componente de promoción, información y movilización social tiene por objeto aumentar la conciencia pública acerca de las cuestiones y los derechos de los niños y estimular el apoyo a la aplicación eficaz de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el PLADES, utilizando tanto los canales tradicionales como los no tradicionales. Además, fomentará una asociación más sólida a nivel nacional entre el Estado y la sociedad civil en la elaboración y ejecución de derechos y programas sobre la mujer y el niño.

15. El programa de servicios básicos integrados tiene por objeto mejorar la calidad de las vidas de los niños y las mujeres en siete departamentos prioritarios. Una de las estrategias principales será el fomento de la capacidad mediante el desarrollo de planes municipales de acción que prestarán apoyo al diseño, la ejecución y la vigilancia de programas integrados. En coordinación con la Organización Panamericana de la Salud, los servicios de atención primaria de la salud a nivel comunitario y mediante el Ministerio de Salud, las organizaciones no gubernamentales, las iglesias y las municipalidades, los componentes de salud y nutrición relativos al logro y la sostenibilidad de los objetivos del decenio se ampliarán aún más. Los servicios de nutrición se concentrarán en la reducción de la malnutrición, la eliminación práctica de los trastornos causados por carencia de yodo y de vitamina A y la reducción de la carencia de hierro (anemia), con apoyo del sector privado. Entre los resultados previstos se cuenta la reducción de la mortalidad infantil y de niños menores de cinco años, así como la mortalidad derivada de la mortalidad.

16. El objetivo de la educación consistirá en continuar la ampliación de la enseñanza primaria bilingüe e intercultural a fin de reducir las tasas de deserción y repetición de los estudios. Los principales asociados serán el Ministerio de Educación, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Se incorporarán temas de salud y nutrición en los programas de estudio. Los resultados deben incluir un aumento de la cobertura de la enseñanza primaria y el mejoramiento de conocimientos, aptitudes y valores de la población indígena. El objetivo en materia de abastecimiento de agua y saneamiento consistirá en ampliar el acceso y la cobertura de instalaciones en asociación con el Ministerio de Salud y las organizaciones comunitarias. La educación en materia de higiene y las actividades conexas de educación sanitaria se fortalecerán aún más mediante los componentes de salud, nutrición y otros. Un resultado previsto será la reducción de las enfermedades diarreicas. Ayudar a la mujer a realizar actividades que generan ingresos debe contribuir a aumentar los ingresos de la familia y a mejorar la seguridad alimentaria del hogar. Por conducto del Ministerio de Agricultura, las mujeres de las zonas rurales recibirán crédito para ayudarlas a establecer cooperativas y otras pequeñas empresas comunitarias como tiendas de abastos y de artesanía. El UNICEF prestará asistencia técnica al Gobierno en la formulación de políticas nacionales para aumentar el acceso de las familias rurales pobres a las fuentes de crédito.

17. El programa propuesto para el país también prestará apoyo y complementará las iniciativas subregionales del UNICEF en Centroamérica. Esto permitirá que la cooperación aproveche las instituciones, los acuerdos y recursos del proceso de integración centroamericana para fortalecer los esfuerzos nacionales a fin de mejorar la situación de mujeres y niños.

/...

ESTIMACIÓN DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Estimación de la cooperación para el programa, 1997-2001 a/
(En miles de dólares EE.UU.)

	<u>Recursos generales</u>	<u>Fondos comple- mentarios</u>	<u>Total</u>
Formulación de políticas sociales	1.025	2.500	3.525
Servicios básicos integrados	<u>3.975</u>	<u>22.000</u>	<u>25.975</u>
Total	<u>5.000</u>	<u>24.000</u>	<u>29.500</u>

a/ Se trata sólo de cifras indicativas sujetas a cambios una vez que se finalicen los datos financieros agregados.
