



Consejo Económico y Social

Distr.
LIMITADA

E/ICEF/1997/P/L/13
27 de diciembre de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA
Junta Ejecutiva
Segundo período ordinario de sesiones de 1997
18 y 19 de marzo de 1997

PARA INFORMACIÓN

Tema 3 del programa provisional*

RESÚMENES DE LOS EXÁMENES DE MITAD DE PERÍODO Y LAS PRINCIPALES
EVALUACIONES DE PROGRAMAS POR PAÍSES

Las Américas y el Caribe

RESUMEN

El presente informe fue preparado en respuesta a la decisión 1995/8 (E/ICEF/1995/9/Rev.1) de la Junta Ejecutiva, que pidió a la Secretaría que le presentara un resumen de los resultados de los exámenes de mitad de período y las principales evaluaciones de los programas por países que especificara, entre otras cosas, los resultados alcanzados, la experiencia adquirida y la necesidad de introducir ajustes en el programa del país. La Junta ha de formular observaciones sobre los informes y proporcionar directrices a la Secretaría, de ser necesario. Los exámenes de mitad de período y las evaluaciones principales de los programas por países descritas en el presente informe se realizaron durante 1995 y 1996.

* E/ICEF/1997/8.

INTRODUCCIÓN

1. En 1996 se efectuaron cuatro exámenes de mitad de período en la región de las Américas y el Caribe, para países en situaciones sumamente diferentes: el programa multiinsular para el Caribe Oriental y los de Colombia, Ecuador y Haití. Además, se realizaron tres importantes evaluaciones: del programa de abastecimiento de agua y saneamiento en América Central, que abarca cuatro países; los programas para los niños en circunstancias especialmente difíciles, en Brasil, Guatemala y Perú; y el programa de Haití. El presente documento trata también de una evaluación de la lucha contra los trastornos debidos a la carencia de yodo en Bolivia.

2. El contexto para los exámenes y las evaluaciones se basó en la Tercera Conferencia Ministerial sobre la Política Social y los Niños en América Latina y el Caribe, que se celebró en Santiago de Chile en agosto de 1996. Se examinaron los progresos logrados hacia los objetivos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y se fijaron nuevas metas para la región. La Convención sobre los Derechos del Niño proporciona un marco de referencia para la programación y el examen de las actividades del UNICEF en la región. Este marco, que ha sido aplicado sistemáticamente a la preparación de estrategias, tal como se describen en las notas sobre la estrategia del país, se usó por primera vez en los exámenes de mitad de período en 1996.

3. Todos los exámenes se realizaron con una amplia participación de representantes de los gobiernos correspondientes, organizaciones no gubernamentales, otros copartícipes, las Naciones Unidas y los donantes. Una segunda actividad interna consistió en un examen, realizado en las oficinas del UNICEF, de las repercusiones para los planes de gestión de los programas por países, con ajustes en la organización y el personal de las oficinas según procediera.

EXÁMENES DE MITAD DE PERÍODO

Colombia

4. El examen de mitad de período en Colombia confirmó el papel del UNICEF como un catalizador del cambio, capaz de reunir a los varios grupos que trabajan en favor de la infancia. Los participantes reconocieron que la principal contribución del UNICEF no era la financiera sino más bien la de su capacidad para respaldar a las instituciones en la elaboración de estrategias, metodologías y experiencias innovadoras, así como la de concentrarse en los aspectos operacionales de la promoción de los derechos del niño.

5. El programa integrado de servicios básicos fue escogido por tener la posibilidad de convertirse en un modelo de desarrollo social. En el examen de mitad de período se recomendó fortalecer la capacidad local para la gestión de la política social a nivel municipal.

6. Las cuestiones relacionadas con los derechos, la paz, la igualdad de los sexos y el medio ambiente se mencionaron reiteradas veces como elementos multisectoriales de cooperación que requerían un nuevo enfoque integrado, no sectorial, de la programación.

7. Por último, en el examen de mitad de período se pidió al UNICEF que expandiera sus esfuerzos en favor de la paz alentando y promoviendo aún más la participación directa de los niños en acontecimientos y programas proyectados para dar a conocer sus aprensiones y sus esperanzas. Se solicitó al UNICEF que continuara y ampliara su papel catalizador dentro de la coalición general de copartícipes del gobierno, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, que asegurara que se prepararan planes municipales en favor de los niños, que ampliara sus actividades de capacitación y fortalecimiento de la capacidad con sus contrapartes y que elaborara métodos para mejorar la capacidad de la comunidad en materia de planificación y solución de problemas con miras a mejorar la situación de las mujeres y los niños.

8. Otra recomendación formulada en el examen de mitad de período fue la de prorrogar el programa del país existente por otro año para superar los obstáculos encontrados en la ejecución en los primeros años del programa del país.

Programa multiinsular para el Caribe Oriental

9. El examen de mitad de período del programa multiinsular para el Caribe Oriental mostró que el éxito logrado en atender las necesidades básicas de la mayoría de las mujeres y los niños era resultado de decenios de inversiones sostenidas en el desarrollo social. Sin embargo, en algunos países que solían gozar de un alto nivel de vida basado en ingresos de divisas ha habido un aumento del número de personas que vive en la pobreza. Los ejemplos de Suriname y de Trinidad y Tabago muestran con cuanta rapidez puede deteriorarse la situación de mujeres y niños después de unos pocos años de inestabilidad económica y política.

10. Se consideró que la consolidación de las mejoras sociales no se había completado. El brote de algunos problemas, como el uso indebido de drogas por la juventud, los embarazos de adolescentes, el VIH/SIDA, la delincuencia y la violencia, se consideró vinculado al deficiente desempeño educacional y a un analfabetismo funcional no reconocido, en particular, aunque no exclusivamente, entre los varones.

11. El examen puso de relieve las crecientes desigualdades entre los sectores más ricos y más pobres de la sociedad. Se pidió al UNICEF que ayudara al gobierno y las organizaciones no gubernamentales a enfocar mejor sus intervenciones. Se determinó que la Convención sobre los Derechos del Niño era una herramienta útil para dar al desarrollo social el mismo nivel de importancia que al desarrollo económico y proporcionar un marco de referencia para evaluar las medidas tomadas a nivel de comunidad para el desarrollo del niño. Los participantes en el examen pidieron también que se hiciera una evaluación del impacto de los programas en los sectores de la educación de padres y madres y la educación preescolar.

12. Por último, se confirmó que las estrategias del programa multiinsular en marcha eran las adecuadas para lograr sus objetivos. No obstante ello, los problemas que surgen requieren que se les preste atención, se precisa centrar más las actividades en las poblaciones con servicios insuficientes y ampliar la colaboración con las organizaciones no gubernamentales, que en la actualidad es sumamente productiva. Es ineludible mantener las inversiones en el desarrollo

social, basada en los principios de la iniciativa 20/20 patrocinada por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social.

Ecuador

13. El examen de mitad de período en el Ecuador se efectuó tres meses después de la inauguración de un nuevo gobierno. Una de las mayores preocupaciones de la reunión se debió a que los indicadores básicos de salud no estaban mejorando y los de nutrición eran peores. Las tasas de inmunización se han estancado en aproximadamente 75%. Se lograron progresos significativos en las comunidades pobres de los Andes abarcadas por el Programa de la Región Andina (PROANDES), vinculado a la expansión de la enseñanza bilingüe, que ha ofrecido acceso a la enseñanza a un número mucho mayor de niños de las regiones rurales. El UNICEF ha sido también un importante copartícipe en un importante proyecto de educación financiado por el Banco Mundial que proporcionó nuevas escuelas a comunidades que contaban con servicios insuficientes.

14. Gran parte del programa actual se ha centrado en el fortalecimiento de la capacidad a diferentes niveles de la sociedad y con varias contrapartes gubernamentales y no gubernamentales. Las tareas de movilización social del programa han sido objeto de encomios, en especial las del reciente programa "Yo cuento contigo" que, durante el período previo a la elección general de 1996, expresó puntos de vista, intereses y esperanzas de los niños y persuadió a los principales candidatos presidenciales, incluso a quien actualmente ocupa la presidencia, de que convenía declarar su consagración a políticas de protección de los derechos del niño, de promoción de nueva legislación conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño y de una mayor inversión en los sectores sociales.

15. Los participantes manifestaron, sin embargo, su preocupación por la dispersión de esfuerzos y recursos entre 10 programas y 211 actividades, en especial teniendo presente que la financiación complementaria no se ha recibido al ritmo anticipado en un principio. Los programas más afectados por el déficit de financiación fueron los de nutrición, desarrollo del niño en la primera infancia, niños en circunstancias especialmente difíciles y proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento.

16. Por último se pidió al UNICEF que asistiera al gobierno en sus esfuerzos para mejorar la salud y la nutrición, así como para impartir la idoneidad técnica y proporcionar la financiación necesarias para mejorar rápidamente la situación de los niños y ayudar al gobierno a alcanzar y mantener los objetivos aprobados en el plan nacional de acción y el Acuerdo de Nariño de 1994. Se solicitó al UNICEF que, sobre la base de los felices resultados alcanzados, desarrollara aún más el sector de los derechos del niño, consolidara sectores del programa, por ejemplo, mediante la expansión del exitoso programa de educación en los sectores del programa PROANDES y el del Amazonas, y redujera el número de actividades para crear un programa enfocado, eficiente y eficaz.

Haití

17. En Haití el examen de mitad de período ofreció excelente oportunidad para intercambiar oficialmente ideas con el nuevo gobierno, inaugurado hacia menos de tres meses. Se examinó el programa actual y se convino en que el apoyo

del UNICEF había sido de importancia crucial durante el sumamente difícil período de tres años precedente. Se mantuvieron vivos debates sobre el papel de las organizaciones no gubernamentales y los participantes gubernamentales cuestionaron la gran proporción de fondos de asistencia que se seguían encauzando por intermedio de éstas, pero se reconoció que hasta que los departamentos del gobierno no mejoraran la capacidad y la calidad de sus servicios las organizaciones no gubernamentales continuarían desempeñando un papel decisivo para asegurar el acceso a los servicios a la mayoría de las mujeres y los niños. Se propuso la creación de una coalición entre el gobierno y las organizaciones no gubernamentales. Ínterin, el UNICEF debe trabajar con todas las entidades que con él colaboran.

18. Gran parte de la labor de los últimos tres años ha sido realizada en respuesta a casos de emergencia, con particular hincapié en la salud, la nutrición, el abastecimiento de agua y el saneamiento. Como resultado del examen se pidió que, a medida que el programa del país se regularice mejor, el UNICEF conceda mayor prioridad a la educación, amplíe sus intervenciones en materia de abastecimiento de agua y saneamiento y fortalezca dos proyectos integrados centrados en la mujer, en especial en las zonas más pobres del noroeste de Haití.

19. Se decidió aplazar la preparación de un nuevo programa, prorrogar el programa actual para armonizar el ciclo de programación del país con el de otros organismos especializados de las Naciones Unidas y desarrollar adicionalmente la colaboración con el nuevo gobierno. Esto permitirá al UNICEF lograr la transición a un programa ordinario mientras alcanza los objetivos del programa trienal actual aprobado por la Junta Ejecutiva en 1995. En septiembre de 1997, en el tercer período ordinario de la Junta Ejecutiva, se presentará un programa bienal de transición.

EVALUACIONES

Programa de abastecimiento de agua y saneamiento en América Central

20. La evaluación del programa del UNICEF de abastecimiento de agua y saneamiento en América Central fue realizada por el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional en 1995 y el informe se publicó en 1996. Fue esta la primera evaluación externa del programa.

21. Los evaluadores determinaron que el modelo de "aportes catalizadores" del UNICEF había conseguido resultados inmediatos. El modelo se basa en la promoción y difusión de tecnología apropiada de bajo costo y la movilización de recursos disponibles localmente. A pesar de ello, el programa ha seguido orientado principalmente hacia el abastecimiento de agua y se ha hecho poco hincapié en la higiene y la salud.

22. Es necesario normalizar las tecnologías para poder realizar la producción en la subregión y reducir el problema de los repuestos y los retardos en las entregas. Al mismo tiempo, deberá lograrse la participación de un nuevo grupo de personas para crear alianzas con otros con miras a mantener el éxito logrado por el programa.

23. El método actual de reembolso de gastos no exige contribuciones para inversiones a las comunidades rurales y sólo contribuciones parciales en las zonas periurbanas. Los evaluadores recomendaron que se utilizara la voluntad de pagar como indicador de la demanda y que se aplicara al programa.

24. Los evaluadores recomendaron continuar el apoyo al programa, que debía incluir a los siete países y tener un componente subregional. Recomendaron lograr un mejor equilibrio entre el abastecimiento de agua y el saneamiento y centrar más la atención en el fortalecimiento de la capacidad y la potenciación mediante una planificación y una ejecución participativas. Pidieron además que se establezca un estricto sistema de administración y vigilancia que refleje la manera en que las distintas partes del programa están vinculadas entre sí.

25. Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, que han sido compartidas con las contrapartes gubernamentales competentes, se tuvieron en cuenta en la preparación del nuevo programa subregional de abastecimiento de agua y saneamiento en América Central aprobado por la Junta Ejecutiva en septiembre de 1996 (E/ICEF/1996/P/L.70).

Programas para niños en circunstancias especialmente difíciles en Brasil, Guatemala y Perú

26. La evaluación de los programas para niños en circunstancias especialmente difíciles ejecutados en Brasil, Guatemala y Perú fue emprendida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que proporcionó la mayor parte de los 17 millones de dólares recibidos para los programas. En Guatemala y Perú, el UNICEF fue un importante copartícipe con el gobierno; en Brasil, los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales desempeñaron un papel central en la ejecución del programa.

27. Se evaluaron tres diferentes metodologías de programas. Los programas orientados hacia la comunidad alientan a los padres a instituir medidas preventivas mediante actividades educacionales, recreacionales y culturales. Los programas ejecutados en las calles proporcionan servicios psicológicos así como servicios médicos y educacionales mediante educadores y trabajadores sociales que trabajan en la calle para reintegrar a los niños a sus familias y las escuelas. Por último, las instituciones abiertas atraen a los niños de la calle y ofrecen un medio ambiente adecuado para el desarrollo personal y social de los niños.

28. Los evaluadores determinaron que las metodologías del programa no estaban suficientemente diferenciadas por sexo para poder poner de relieve los problemas de las niñas. Fue difícil alcanzar de una manera coherente a los niños que hacen uso indebido de drogas y a otros con problemas sociales.

29. Los evaluadores destacaron que toda forma de apoyo al trabajo de niños de menos de 14 años de edad que trabajan debía suprimirse en favor de incentivos económicos que los liberen del trabajo y los envíen a las escuelas.

30. Los evaluadores recomendaron que todas las actividades para niños en circunstancias especialmente difíciles se compatibilicen con la Convención sobre los Derechos del Niño y que el BID se asegure de que sus intervenciones en este sector se comparezcan con los programas del UNICEF en el país correspondiente.

Los programas para los niños en circunstancias especialmente difíciles deben integrarse con los programas sanitarios, educacionales y urbanos en las zonas marginales.

31. Los evaluadores llegaron a la conclusión de que los programas patrocinados por el BID no atendían las razones subyacentes que son causa de la existencia actual y futura de niños de la calle y niños que trabajan.

32. Destacaron que la asociación con el UNICEF era sumamente positiva y que éste poseía la idoneidad técnica necesaria y afirmaron que la mejor coparticipación se obtendría si el UNICEF prestara servicios en su capacidad de asesor técnico y los recursos se asignaran a las entidades ejecutoras.

Programa de Haití

33. La evaluación del programa de Haití abarcó el período que fue de 1992 hasta mediados de 1996. El equipo estaba constituido por dos evaluadores externos y un funcionario de la División de Planificación, Políticas y Evaluación del UNICEF. La evaluación centró su atención en las opciones estratégicas de programa, la respuesta de la administración y los resultados del programa y también determinó elementos sostenibles de la programación durante las fases de emergencia y de transición.

34. El equipo determinó que el UNICEF, con una serie de copartícipes, logró prestar con éxito servicios básicos a la población durante el período de crisis. Estos incluyeron una extensa inmunización y distribución de vitamina A, así como la provisión de suministros de agua de importancia crucial, principalmente en las zonas urbanas. Desde la crisis, la campaña nacional de promoción del amamantamiento materno ha logrado progresos. Las actividades del UNICEF han incluido también la promoción estratégica de los derechos del niño así como actividades, en una escala relativamente pequeña pero de creciente importancia estratégica, en la educación y con los niños de la calle.

35. Durante la crisis, incluso durante el período en que estuvieron en vigor las sanciones impuestas por las Naciones Unidas, la cooperación del UNICEF desempeñó un papel predominante en la vigilancia de la situación de los niños para garantizar que se respetaran sus derechos a la supervivencia, el desarrollo y la protección. Estas actividades han demostrado que el programa de cooperación estaba en condiciones de recoger, analizar y usar información sobre la situación de los niños en una situación nacional sumamente delicada y de una manera que contribuyó a establecer una asociación eficaz con organizaciones no gubernamentales y otros copartícipes para prestar asistencia humanitaria, a pesar de diversos obstáculos propios de la situación del país.

36. Los evaluadores también destacaron la importancia de mantener un equilibrio entre las estrategias de los copartícipes, no sólo de los tradicionales del gobierno sino también los de las organizaciones de la sociedad civil, como parte de la preparación para casos de emergencia en situaciones de crisis potencial. La limitada participación de la sociedad civil en el primer año de la crisis dejó al UNICEF aislado y sumamente reprimido desde el punto de vista de la ejecución. El UNICEF estableció posteriormente excelentes relaciones con el sector no gubernamental y otros elementos de la sociedad civil. El UNICEF también ha comenzado a preparar un método para fortalecer las organizaciones de

base comunitaria y lograr su apercibimiento a nivel local y un desarrollo a mediano plazo.

37. La experiencia de Haití destaca el enorme problema que plantean las entidades que colaboran con el UNICEF en su condición de organización de fortalecimiento de la capacidad. La asociación del UNICEF con sus copartícipes debe basarse en una cuidadosa adaptación de sus objetivos, recursos y capacidades con las capacidades de dichas entidades. Estas nuevas iniciativas requieren una diligente, preferentemente participativa, vigilancia de los progresos logrados.

38. El UNICEF pudo preparar un plan flexible y estratégico para diferentes teatros de operaciones, que permite opciones ante las crisis así como una transición hacia la democracia. No obstante ello, los evaluadores destacaron la tendencia del UNICEF a retornar a la planificación para un statu quo, a pesar del clima de tensiones del ambiente local. Se señaló que podría haberse prestado mayor asistencia desde la sede y la oficina regional si se hubiera asignado o destacado personal experimentado para prestar apoyo a la oficina del UNICEF en el país durante los períodos de crisis.

Lucha contra los trastornos por carencia de yodo en Bolivia

39. En septiembre un grupo de expertos del UNICEF, la Organización Panamericana de la Salud, el Consejo Internacional de Lucha contra los Trastornos causados por la Carencia de Yodo y el Programa Conjunto de Lucha contra la Deficiencia de Micronutrientes evaluó los progresos logrados en Bolivia en la prevención de los trastornos debidos a la carencia de yodo. En la evaluación se llegó a la conclusión de que Bolivia había eliminado los trastornos causados por deficiencia de yodo en toda la nación como problema de salud pública y se recomendó que se continuara el apoyo para vigilar la calidad y la uniformidad de la yodación de la sal.

CONCLUSIONES

40. Son varias las conclusiones que pueden alcanzarse sobre los cuatro exámenes y las cuatro evaluaciones. La coparticipación es elemento esencial del éxito dentro de una alianza amplia con los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, los organismos especializados de las Naciones Unidas y los donantes que trabajan en favor de los niños. Un examen y un análisis más frecuente de la situación en los países aseguraría intervenciones más rápidas cuando se determine la existencia de problemas. La Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todas las situaciones, pero las herramientas para usarla como marco de referencia en la vigilancia y el programa aún no se han perfeccionado apropiadamente. Éstas y otras conclusiones se han presentado para su análisis y su comentario a los comités permanentes del Equipo Regional de Administración para América Latina y el Caribe. Los resultados y las consecuencias serán examinados por el plenario del Equipo Regional de Administración en abril de 1997.

41. A pesar de la extensa variedad de situaciones y experiencias examinadas en el presente documento, resulta claro que el UNICEF sigue siendo un copartícipe de importancia crítica, que responde a los pedidos y las necesidades de la

comunidad y el país. Ello confirma la importancia del enfoque de programación por países al tiempo que pone de relieve la necesidad de alcanzar un intercambio más sistemático de experiencias entre países y regiones.

42. Se ha decidido en la región que los exámenes exhaustivos de la administración se emprenderán conjuntamente con cada Equipo Regional de Administración y en la oportunidad de examinarse los planes de operación propuestos antes de presentar las recomendaciones para el programa del país a la Junta Ejecutiva.
