



Consejo Económico y Social

Distr.
LIMITADA

E/ICEF/2000/P/L.22
12 de mayo de 2000
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA
Junta Ejecutiva
Período de sesiones anual de 2000
22 a 26 de mayo de 2000
Tema 7 del programa provisional*

INFORMACIÓN

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

Región de 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, en la que la Junta Ejecutiva solicitó a la secretaría que le presentara un resumen de los resultados de los exámenes de mitad de período y de las principales evaluaciones de los programas por países y que especificara, entre otras cosas, los resultados logrados, 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 de los programas por países a que se refiere el presente informe se realizaron durante 1999.

INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se resumen los exámenes de mitad de período de 1999 correspondientes a los programas por países para la Argentina, Belice, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Panamá, la República Dominicana y el Uruguay. Los exámenes de mitad de período comprenden

* E/ICEF/2000/9.

la mitad de los programas de cooperación en la región y son los primeros exámenes en los que se evalúan los programas por países utilizando una estrategia basada en los derechos del niño. en el presente informe también se describe una muestra de las evaluaciones realizadas en dicho año.

EXAMEN DE MITAD DE PERÍODO POR PAÍSES

Argentina

2. El de la Argentina es el programa principal de la oficina de la zona del Cono Sur, que también incluye a Chile y el Uruguay. Cada uno de esos tres países realizó un examen de mitad de período, sobre la base de un plan de financiación común, cuyo objetivo es la elaboración de programas financiados con fondos recaudados localmente. El examen de mitad de período para la Argentina se realizó en septiembre de 1999, tras varios meses de consultas con autoridades gubernamentales en los planos nacional, provincial y municipal. Una vez finalizado ese proceso de examen, se celebraron debates - dentro del UNICEF y con el Gobierno, sobre la evolución del papel del UNICEF en un "país en transición" de ingresos medianos. En la Argentina, así como en los otros dos países, hubo cambios en el gobierno poco después de finalizado el examen de mitad de período.

3. La situación de los niños y las mujeres. La economía argentina ha crecido en un 35% desde 1990. En la actualidad, los ingresos anuales per cápita ascienden a aproximadamente 9.000 dólares, suma ésta que supera en más del doble la media de otros países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, la crisis financiera mundial de 1998-1999 tuvo un efecto adverso en la economía, y causó una disminución del producto interno bruto per cápita del 4,5% en 1999. Esa caída afectó el déficit del Estado y con el tiempo puede ser causa de una reducción de los gastos en servicios sociales.

4. La Argentina ya alcanzó o está próxima a alcanzar muchos de los objetivos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. La tasa de mortalidad de niños menores de cinco años disminuyó de 29 por 1.000 nacidos vivos en 1990 a 22 por 1.000 nacidos vivos en 1998. La matriculación neta en la enseñanza primaria es relativamente alta y asciende a un 95% para los varones y las niñas. Sin embargo, esos logros no han beneficiado a todos los niños por igual; hay diferencias pronunciadas en los indicadores sociales entre los niños de diferentes grupos de ingresos. El trabajo de menores se ha convertido en un asunto importante en la Argentina, ya que afecta a aproximadamente 250.000 niños menores de 14 años. Las estadísticas oficiales subestiman excesivamente muchos tipos de trabajo de los niños, en particular en las zonas rurales. La pobreza es persistente y generalizada y afecta a una tercera parte de la población y a aproximadamente el 45% de todos los niños. Una de las causas estructurales más importantes de la pobreza es el aumento de la desigualdad de los ingresos. En la actualidad, el 40% más pobre de la población recibe menos del 15% del total de los ingresos.

5. Logros y obstáculos. El programa fue útil para promover reformas legislativas, judiciales e institucionales en varias provincias, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño. La Iniciativa de Hospitales "Amigos de los Niños" ha seguido expandiéndose y ahora hay 26 hospitales certificados como hospitales amigos de los niños mediante un proceso muy

riguroso. Un 10% de todos los nacimientos de la Argentina ocurren ahora en instituciones amigas de los niños. El Gobierno de la provincia de Buenos Aires reconoció que la prevalencia de anemia, que afecta al 65% de los niños menores de dos años y al 33% de las mujeres embarazadas es uno de los principales problemas sanitarios y se está abordando como tal. Una metodología promovida por el UNICEF para vigilar y comprobar la mortalidad infantil sirvió de base para mejorar las prácticas de atención de la salud en tres jurisdicciones, lo que ha contribuido a una notable disminución de la mortalidad infantil y a su vez ha alentado a otros distritos a adoptar la nueva metodología. Los proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento sirvieron de modelo para la formulación y ejecución de proyectos en varias provincias. El UNICEF señaló a la atención del país el problema del trabajo de menores y fomentó la formulación de un pacto nacional de trabajo en que se recomendaba la adopción de medidas concertadas. Sin embargo, las dificultades fiscales y administrativas de los gobiernos federal y provincial han sido un obstáculo importante para aplicar las reformas jurídicas e institucionales y cumplir con la Convención sobre los Derechos del Niño. A consecuencia de la insuficiencia de gastos en salud pública y de los distintos niveles de recursos financieros y técnicos disponibles en los planos provincial y municipal, los servicios de salud pública son de baja calidad.

6. Evaluación de las estrategias del programa: experiencias recogidas. En el ciclo actual de cooperación, el UNICEF ha centrado sus intervenciones en las provincias de Mendoza y el Chaco, y en la municipalidad de Mendoza. En el examen se concluyó que, aunque la variedad de intervenciones de los proyectos representa una mejora de la concentración con respecto al ciclo previo de programación, todavía es demasiado amplia para lograr una gestión eficaz por parte de una oficina pequeña. Aunque la visibilidad que dan los proyectos de prestación de servicios indudablemente ha contribuido a una imagen popular del UNICEF en la Argentina - y la creación de una firme base de donantes locales - esos proyectos tienen poco efecto en los cambios sociales más amplios que se necesitan para influenciar la situación actual y futura de un gran número de niños. En consecuencia, el programa hará más hincapié en cuestiones fundamentales para la inclusión social de los niños, como la enseñanza, la justicia, la eliminación de la violencia contra los niños y las mujeres, los servicios de bienestar social y la eliminación del trabajo de menores.

7. Se consideró que las actividades relativas a la reforma jurídica habían dado buenos resultados. Con un costo financiero mínimo, la organización se ha convertido en la principal defensora de los derechos del niño y en fuente de asesoramiento técnico en esa esfera. El programa ha logrado abrir un debate político no partidario sobre la cuestión. Los proyectos exitosos de reforma institucional, descentralización de los servicios sociales, verificación de las tasas de mortalidad infantil, enseñanza de técnicas a los adolescentes y la reducción del trabajo de menores se imitarán en otras localidades.

8. Aunque la estructura original del programa tenía por objeto fomentar intervenciones programáticas integradas, las perspectivas sectoriales han persistido en gran parte de la cooperación del UNICEF. Si bien es cierto que la estructura consignada en el programa para el país no ha cambiado, se procurará racionalizarla a fin de integrar el enfoque basado en los derechos en todas las esferas e incluir componentes de información y comunicación, así como estrategias programáticas y de recaudación de fondos de modo que se fortalezcan recíprocamente. Se hará hincapié en la movilización del Gobierno y la sociedad

/...

civil para aplicar sistemáticamente los recursos financieros, humanos y de organización a las cuestiones relacionadas con los derechos del niño. En el proceso de examen también se concluyó que es necesario establecer una coordinación más estrecha con el Gobierno nacional en lo que respecta a las actividades del programa.

9. Plan de gestión del programa del país. La reducción gradual de los recursos generales y la evolución de las características del programa del UNICEF en la Argentina han ocasionado cambios en la gestión del programa. Es necesario establecer nuevos mecanismos de dotación de personal para que el UNICEF pueda cumplir su misión. Se consideró que la participación en los recursos técnicos y operacionales entre los tres países del Cono Sur era apropiada y que debería continuar. Dentro de la oficina, es necesario fortalecer la cohesión y complementariedad de las comunicaciones e información sobre los programas y sobre las estrategias de recaudación de fondos.

Belice

10. La planificación del examen de mitad de período en Belice comenzó en enero de 1999. Desde el principio, un equipo del Gobierno encabezado por el Secretario Permanente del Ministerio de Desarrollo Humano, la Mujer y los Jóvenes colaboró con el representante auxiliar del UNICEF y el funcionario encargado de las operaciones para planificar y organizar el proceso de examen de mitad de período. El Gobierno organizó y presidió todas las reuniones preparatorias a nivel político y técnico. En la reunión del examen de mitad de período el Primer Ministro habló sobre el papel de las Naciones Unidas en Belice después del año 2000. El Comité de Asesoramiento al UNICEF sobre los niños, que es un órgano integrado por 12 miembros que se reúne regularmente con personal del UNICEF, designó a dos representantes para que participaran en el proceso.

11. La metodología incluyó una serie de reuniones técnicas con asociados para examinar los logros y los obstáculos; una reunión de un día y medio de duración para analizar políticas, estrategias y el proceso; y una reunión de un día para visitar a funcionarios del UNICEF y analizar los detalles técnicos del programa de manera más exhaustiva con los asociados. Se celebró un debate de mesa redonda sobre el futuro papel y la situación operacional del UNICEF en Belice. También se celebró una reunión de planificación posterior al examen para asegurar el control apropiado de su aplicación.

12. La situación de los niños y las mujeres. La economía, que es vulnerable, ya que depende notablemente de la exportación de productos agrícolas, en 1998 sufrió una pronunciada desaceleración provocada por dificultades en la cosecha de la caña de azúcar y condiciones desfavorables en los mercados internacionales de productos cítricos y bananas. En consecuencia, el déficit comercial aumentó considerablemente y el desempleo se elevó a un 14,3%. Dentro del Índice de Desarrollo Humano, Belice se encuentra por debajo de Costa Rica, México y Panamá, y por encima de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Aunque se han logrado adelantos importantes en la reducción de la mortalidad infantil y en el aumento del acceso a la enseñanza primaria, la pobreza afecta a una tercera parte de la población y hay enormes desigualdades en la distribución de ingresos y en el acceso a los servicios sociales básicos. Hay una prevalencia de malnutrición entre los niños de algunas zonas geográficas, la práctica del amamantamiento es escasa y hay niveles cada vez mayores de violencia,

delincuencia y uso indebido de drogas entre los jóvenes. La mortalidad derivada de la maternidad aumentó levemente en los últimos años y la cobertura y calidad de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento siguen siendo bajos, en particular en el sector rural. Los embarazos en la adolescencia y la propagación del VIH/SIDA son algunos de los problemas más graves que afectan a los niños, los adolescentes y las mujeres en Belice.

13. Logros y obstáculos. En los últimos años, ha habido adelantos considerables en el establecimiento de un comité interministerial para seleccionar cuáles serán los indicadores sociales que se vigilarán. Se publicó un perfil estadístico de 1996 y se prevé que se finalizarán nuevos perfiles para 1997 y 1998 a principios del año que viene. En algunos casos (salud) se han formulado sistemas sectoriales de vigilancia bien desarrollados, en otros prácticamente no existen (vivienda, abastecimiento de agua y saneamiento ambiental), y se formularon otros que, sin embargo, fueron deficientemente ejecutados (enseñanza). En general, es necesario capacitar al personal de ciertos ministerios sobre, entre otras cosas, la elaboración de bases de datos y la reunión de datos. La Oficina Central de Estadística actualmente cuenta con poco personal y no puede ofrecer el apoyo técnico necesario, incluida la supervisión del programa del UNICEF para el país.

14. El personal de contraparte está satisfecho con el tipo y la calidad de asistencia del UNICEF; se están formulando nuevos enfoques para resolver cuestiones importantes en el plano nacional. Esto se aplica a actividades tan distintas como el proyecto del tribunal de la familia/servicios para la familia, la potenciación de la comunidad y de los padres y otros trabajos basados en la región y abarca a la comunidad de las organizaciones no gubernamentales locales con las cuales el Gobierno colabora estrechamente. Los principales obstáculos son la vigilancia tentativa y poco definida de los programas y la falta de capacidad, que limitan la expansión.

15. El programa de potenciación de la comunidad y de los padres evolucionó lentamente a causa de los numerosos asociados participantes; sin embargo, todos los que participaron manifestaron una firme adhesión a dicho programa. La Iniciativa Integrada de Salud en la Escuela también ha evolucionado lentamente a consecuencia de la complejidad inherente en el programa. Sin embargo, la naturaleza integrada del programa, que ha logrado agrupar a diversos departamentos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, ha sido un factor muy positivo.

16. Se han logrado buenos resultados en la promoción de la reforma jurídica e institucional, incluidos la redacción de una Ley de la Infancia; la promulgación de normas sobre la presentación de informes relativos al abuso de los niños; la ratificación del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación; y la preparación de un proyecto de normas sobre los procedimientos para la colocación de niños en hogares de guarda y adopción y sobre el aumento de la edad de responsabilidad penal que pasó de 7 a 9 años. Un elemento esencial de gran parte de este éxito ha sido la celebración de extensas consultas y los esfuerzos realizados por informar tanto al Gobierno y a la oposición sobre los objetivos del programa para el país a fin de asegurar la continuidad. En cuanto a la reforma jurídica, como sucede con otros aspectos del programa, la estrategia del UNICEF, que consiste en no tener una

participación directa en la ejecución, ha contribuido a que el Gobierno adopte la totalidad del programa como propio.

17. Evaluación de las estrategias del programa: experiencias recogidas. El examen de mitad de período hizo suyo el programa para el país, que se adapta plenamente al plan de mediano plazo del UNICEF, a las cuestiones que van surgiendo y a las futuras medidas en pro de los niños así como al enfoque basado en los derechos del niño. Los aspectos descollantes del programa para el país incluyen la elaboración y sostenibilidad de política social; la reforma jurídica e institucional; cuidados del niño en la primera infancia para su supervivencia, crecimiento y desarrollo; y la potenciación de la comunidad y de los padres. Para poder lograr nuevos adelantos en esas esferas será necesario formular políticas y estrategias programáticas bien definidas y lograr que todos los asociados colaboren en un clima de respeto mutuo. En el examen de mitad de período se individualizaron las siguientes esferas de concentración para futura cooperación del UNICEF: elaborar una base de datos amplia sobre el sector social; detener la epidemia de VIH/SIDA; formular programas para los adolescentes; y fortalecer el papel del hombre en la familia. Se reconoció que el futuro papel del UNICEF es el de vigilar la situación de los niños en lo que respecta a los derechos, la defensa y promoción de sus intereses; así como coordinar la distribución de la información.

18. Plan de gestión del programa del país. Es cada vez más evidente que el objetivo del programa del país es la defensa y promoción de los derechos del niño, cuestión esta que abarca a todos los ministerios sectoriales y tanto al Gobierno como a las organizaciones no gubernamentales. El apoyo del UNICEF de los aspectos técnicos de los programas sectoriales se irá eliminando gradualmente para fines del ciclo de programación en diciembre de 2001. En el próximo programa para el país se introducirán cambios resultantes de la reforma de las Naciones Unidas y el Sistema de Evaluación Común para los Países/Proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Además, la participación de los niños y de los jóvenes en todos los aspectos del programa para el país se mantendrá y fortalecerá.

Chile

19. El examen de mitad de período fue coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Planificación y Cooperación. Durante el proceso semestral, diversos comités de los Ministerios de Justicia, Educación, Trabajo y Planificación, así como organizaciones no gubernamentales y organismos de las Naciones Unidas, analizaron programas y proyectos sectoriales. En los planos regional y local, participaron en el examen asociados locales y miembros de la sociedad civil. El proyecto de reforma jurídica fue sometido a una evaluación externa. Las conclusiones de esas actividades de examen sectorial y local se analizaron en dos reuniones de estudio celebradas en septiembre de 1999 con los ministerios encargados de la coordinación y el Organismo Nacional de Cooperación Internacional.

20. La situación de los niños y las mujeres. Entre 1990 y 1997, la economía de Chile aumentó a una tasa anual media del 7,8%. En la actualidad, Chile goza de uno de los ingresos per cápita más elevados de la región (5.260 dólares en comparación con la media regional, que asciende a aproximadamente 3.500 dólares). Sin embargo, tras los efectos de la crisis financiera de Asia

/...

en la economía de Chile durante 1999, cabe cuestionar la validez del actual modelo de desarrollo. Aunque la pobreza disminuyó de más del 40% a sólo un 22% en 1998, las tasas de reducción de la pobreza se desaceleraron en 1999 y el aumento de la desigualdad sigue siendo un problema fundamental. En 1998, el 20% más rico de la población recibió el 57,3% de los ingresos del país, mientras que el 20% más pobre recibió sólo un 3,7%.

21. Las tasas de mortalidad infantil y en la niñez son de menos de 10 y 12 por 1.000 nacidos vivos respectivamente y la tasa de mortalidad derivada de la maternidad es de 23 por 100.000 nacidos vivos. La propagación del VIH/SIDA sigue estando controlada y se han establecido políticas para identificar a las madres en situación de riesgo y limitar el contagio vertical. La malnutrición entre los niños ha sido erradicada y la lactancia materna es el único tipo de alimentación que reciben aproximadamente un 45% de todos los recién nacidos hasta los seis meses de edad.

22. Desde 1990 los gastos del Gobierno en educación se han más que duplicado. El acceso a la enseñanza básica es prácticamente universal y la matriculación en los colegios secundarios es de aproximadamente el 87%. Sin embargo, los promedios nacionales ocultan desigualdades importantes dentro de las regiones y entre ellas. El trabajo de los niños, la violencia contra ellos, la insuficiente atención a la salud y la escasa participación de los adolescentes, y el sistema judicial vigente son las principales cuestiones que afectan a los niños y los adolescentes.

23. Logros y obstáculos. El programa para el país ha desempeñado un papel esencial en la promoción y el apoyo de procesos que contribuyen a la reforma jurídica. En los dos últimos años, se han promulgado leyes sobre la prohibición del encarcelamiento de niños menores de 18 años en prisiones para adultos; la abolición de distinciones entre los hijos nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio; la reglamentación de las adopciones; y la sanción del abuso de los niños. Las leyes sobre los tribunales de la familia, los subsidios para instituciones que se ocupan de la atención de los niños y la responsabilidad penal de los adolescentes son temas de debate en el Ministerio de Justicia y en el Parlamento. Como resultado de las actividades promovidas por el UNICEF, se están abordando diversas cuestiones fundamentales que afectan a los niños y a los adolescentes, incluido el trabajo de menores y las causas fundamentales de las desigualdades persistentes en el sistema de enseñanza.

24. El programa ha sido útil para informar y sensibilizar a las familias, al sector privado y a los medios de difusión sobre la necesidad de eliminar la violencia contra los niños. El UNICEF promovió la participación de los niños mediante la ejecución de encuestas de opinión con niños y adolescentes sobre cuestiones como los derechos del niño, la enseñanza, las relaciones intrafamiliares y las prácticas de crianza de los niños. Tras los esfuerzos realizados conjuntamente por el UNICEF, el Ministerio de Salud y la Universidad Católica, el amamantamiento como medio exclusivo de alimentación durante los seis primeros meses de vida de los niños aumentó de un 4,5% a fines del decenio de 1980 a más del 45% en la actualidad.

25. Evaluación de las estrategias del programa: experiencias recogidas. En el examen de mitad de período se reiteró la intención estratégica general que se refleja en la recomendación del programa para el país, que consiste en una

/...

combinación de diálogos sobre políticas, actividades de promoción, creación de capacidad y potenciación. Sin embargo, a raíz de un análisis exhaustivo del papel del UNICEF en Chile, se introducirán ajustes en los objetivos y - hasta cierto punto - en las estrategias del programa. En particular, el programa pasará a movilizar aún más al Gobierno y a la sociedad civil en pro de los derechos del niño y procurará apoyar la creación de capacidad en instituciones públicas y privadas esenciales que se ocupan de cuestiones de la infancia. El programa también se centrará en ayudar a las familias, los niños y los adolescentes a reclamar sus derechos; y en asegurar gradualmente que las políticas públicas incluyan un enfoque basado en los derechos del niño.

26. En lugar de apoyar determinadas municipalidades pobres mediante intervenciones destinadas a los niños, la segunda mitad del programa se centrará en las reformas jurídicas, institucionales y programáticas necesarias para asegurar que todos los niños pueden ejercer sus derechos. Este proceso incluirá una estrategia concreta para promover la participación de los adolescentes. En el examen de mitad de período se concluyó que el componente de comunicación social y medios de difusión del programa debería contribuir a un cambio cultural mediante mensajes sustantivos con un importante contenido técnico y jurídico.

27. Plan de gestión del programa del país. Como se estipula en la decisión 1997/18 de la Junta Ejecutiva, titulada "Sistema modificado de asignación de recursos generales a los programas" (E/ICEF/1997/12/Rev.1), los recursos generales para Chile se han de reducir gradualmente y el papel del UNICEF en el país se ha de evaluar nuevamente. Ello exige que los encargados de la gestión de la oficina movilicen a personal altamente calificado capaz de iniciar un diálogo de política y participar en él e introducir reformas jurídicas e institucionales. Habida cuenta de que las modalidades vigentes de contratación y dotación de personal no son suficientes para hacer frente a esos problemas, la oficina de Chile formuló un plan de financiación que permitirá el establecimiento de un programa financiado con fondos recaudados localmente.

Costa Rica

28. El examen de mitad de período de Costa Rica se inició en 1998 y se concluyó en agosto de 1999. El objeto de este largo proceso fue facilitar la participación de las nuevas autoridades gubernamentales en el programa para el país y promover mediante el consenso la concentración en un enfoque basado en los derechos y la puesta en práctica de leyes recientemente aprobadas para los niños y los adolescentes. En diciembre de 1998 el UNICEF formó una Comisión para el País destinada a orientar el proceso del examen de mitad de período. La Comisión constaba de representantes de la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, la División de Planificación y Seguimiento de Proyectos de la Oficina de la Primera Dama, el órgano de asesoramiento jurídico de la Presidencia, la Oficina del Rector de la Universidad de Costa Rica, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Infancia y los Adolescentes, la Unión de Instituciones Privadas que se Ocupan de los Niños, la Dirección del Programa del Triángulo de Solidaridad y las municipalidades de Puriscal y San José. A partir de este grupo se formó un equipo técnico, que incluía a dos representantes del Gobierno y dos de representantes del UNICEF y a un consultor contratado para que sirviera de coordinador general del proceso. Se celebraron 10 cursos prácticos con diferentes grupos de funcionarios homólogos (autoridades locales, organismos de

las Naciones Unidas y niños y adolescentes), por conducto del cual se formuló el Plan General de Operaciones. La Primera Dama asistió a la ceremonia de clausura y firmó el documento final en nombre del Gobierno. El proceso tenía por objeto incluir la mayor participación de instituciones homólogas del UNICEF. El éxito del proceso ha alentado la continuación de las Comisiones para el País como órgano regular de asesoramiento del programa para el país.

29. La situación de los niños y las mujeres. Costa Rica es el único país de Centroamérica que ha clasificado en el grupo de alto desarrollo por el Índice de Desarrollo Humano. Con una esperanza de vida de 76 años y una tasa de alfabetización de los adultos de 95%, es uno de los pocos países de América Latina que han logrado mejoras considerables en las condiciones de vida de su población. Costa Rica ha cumplido la mayoría de los objetivos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, en particular los relacionados con la salud y la enseñanza. En la actualidad, la tasa de mortalidad infantil de 14,2 por 1.000 nacidos vivos es una de las más bajas de la región y la décima parte de la tasa registrada en 1940. Aproximadamente el 85% de los niños menores de un año están inmunizados, personal calificado atiende un 98% de todos los nacimientos, y sólo el 6,6% de los recién nacidos pesan menos de 2.500 gramos. La reforma jurídica e institucional para cumplir con la Convención sobre los Derechos del Niño está muy adelantada. Las tasas de pobreza disminuyeron de un 31,9% en 1991 a un 19,7% en 1998. Si las tendencias actuales continúan, la pobreza se reducirá a un 16% en 2001. Sin embargo, la desigualdad en la distribución de ingresos ha seguido aumentando en los últimos años.

30. A pesar de los adelantos alcanzados en muchos sectores, varios problemas persisten y han surgido nuevos problemas. La mortalidad derivada de la maternidad ha aumentado notablemente en los últimos años; el porcentaje de los niños y adolescentes menores de 15 años que trabajan aumentó de un 7,8% en 1995 al 9% en 1998; la violencia contra las mujeres y los niños y la explotación sexual con fines comerciales parecen ir en aumento.

31. Logros y obstáculos. El programa para el país ha intensificado su concentración y se ha establecido una nueva estructura de organización. Esa estructura, que existe desde hace un año, consiste en definir cuatro elementos de coordinación de contrapartida y sus asociados para la ejecución y administración de fondos. Además, ha contribuido a una mayor transparencia y participación en la definición de prioridades y a una mejor coordinación entre las diversas entidades.

32. Como parte de su labor para aplicar el Código del Niño y el Adolescente, Costa Rica formó el Consejo Nacional de los Niños y los Adolescentes. Ese órgano, en colaboración con las Juntas de Protección Local y Comités de Tutela, está procurando asegurar el eficaz funcionamiento de un Sistema Nacional Amplio de Protección. El UNICEF ha prestado su apoyo al fortalecimiento del sistema tanto en el plano nacional como en el local.

33. Evaluación de las estrategias del programa: experiencias recogidas. El examen de mitad de período fue un proceso con un alto grado de participación y ayudó al país a adoptar el programa como propio. En las recomendaciones del examen de mitad de período se sugirió el afianzamiento de los adelantos alcanzados mediante la formulación de políticas públicas nacionales y locales; la adquisición de conocimientos (en particular en la aplicación de un enfoque

basado en los derechos del niño); la vigilancia permanente de la situación de los niños; la promoción de una cultura basada en los derechos; la cooperación horizontal con otros países de la región; el apoyo a iniciativas regionales para la capacitación de los recursos humanos; y el respaldo de la movilización de recursos para políticas locales y nacionales sobre los derechos del niño y el adolescente.

34. En el examen de mitad de período se destacaron las esferas en las que la oficina del UNICEF en el país tenía una ventaja comparativa en materia de derechos del niño y el adolescente, incluido su nivel de especialización y capacidad técnica, que le permiten generar y difundir conocimientos para promover una mejor comprensión de los problemas y crear conciencia y sensibilidad al respecto. Su credibilidad y autonomía le han permitido aunar a diversos agentes y movilizarlos a fin de fortalecer los mecanismos institucionales que rigen la coordinación social y establecer acuerdos entre dichos agentes. Otra conclusión resultante del examen de mitad de período es que el personal de contraparte espera que el UNICEF manifieste capacidad directiva en la esfera de los derechos, en los planos internacional, nacional, sectorial y local.

35. Plan de gestión del programa del país. El examen de mitad de período ayudó a aclarar los medios y el enfoque del apoyo del UNICEF y sirvió de guía para el programa del país con respecto a la formulación de políticas sobre la protección amplia de los derechos y los medios de vigilar y hacer cumplir esos derechos. Este enfoque ha ayudado a convertir a la oficina en un foro para una evaluación más sistemática de las consecuencias y las demandas de un enfoque basado en los derechos.

36. Ahora hay una definición más amplia del papel de la oficina en materia de apoyo técnico y en la formulación de acuerdos con elementos de contraparte que pueden servir de base para lograr una mejor sostenibilidad de las medidas. Se pusieron de relieve los logros y las limitaciones de la programación así como de la ejecución financiera y administrativa por parte del personal de contraparte. Se observó que se necesita más capacitación, vigilancia y evaluación, así como la elaboración de instrumentos sencillos y básicos para fortalecer la coordinación y ejecución de los programas dentro de la oficina y en relación con las entidades de contraparte. Por último, se definieron nuevamente las funciones y responsabilidades del personal de la oficina para el país.

Cuba

37. A partir de diciembre de 1998, se celebraron tres reuniones importantes durante las cuales los participantes llegaron a un consenso sobre diversas cuestiones relativas al programa de cooperación. Tras un curso práctico interno del UNICEF, se introdujeron cambios en la ejecución financiera y operacional. Los participantes en el examen de mitad de período incluyeron a homólogos de los ministerios del más alto nivel, otros organismos de las Naciones Unidas, personal del UNICEF y otras oficinas para países en América Latina y el Caribe y niños y adolescentes que pertenecían a diferentes organizaciones locales. Gracias a la aportación de estos últimos, el UNICEF tuvo una percepción clara de una amplia gama de puntos de vista sobre la labor de la organización en Cuba.

38. La situación de los niños y las mujeres. Cuba ha realizado esfuerzos constantes por mantener y mejorar la condición de los niños, y ha cumplido las dos terceras partes de los objetivos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. Se han logrado adelantos importantes en el mejoramiento de la salud de los niños y las condiciones nutricionales: los niveles de inmunización ascienden al 98%; se han erradicado el tétanos neonatal y la poliomielitis; los casos de sarampión y las muertes ocasionadas por esa enfermedad se han reducido a cero; la utilización de terapia de rehidratación oral asciende al 85%; todos los hospitales seleccionados han sido declarados amigos de la madre y del niño; y la tasa de malnutrición de los niños menores de un año es de un 1,1%. Asimismo, las metas en materia de educación se han alcanzado en gran medida, aunque todavía no se ha logrado una reducción de la mortalidad derivada de la maternidad.

39. Logros y obstáculos. El programa para el país ha registrado varios logros importantes en materia de salud, nutrición, enseñanza, agua potable y saneamiento. El programa de salud se centró en apoyar la consolidación de los servicios de atención primaria de la salud patrocinados por el Gobierno y en informar a las comunidades a fin de crear hábitos de higiene y prevenir las enfermedades. Las intervenciones del UNICEF, incluida la participación de la comunidad y la familia como un componente importante, han dado resultados muy positivos. Los adelantos alcanzados en los indicadores de salud y nutrición son notables. Gracias al apoyo del programa para el país prestado a actividades de abastecimiento de agua y saneamiento, ha habido un aumento del acceso a esos servicios en las zonas rurales y periurbanas. El UNICEF respaldó simultáneamente la enseñanza de prácticas de higiene entre los escolares y en las comunidades.

40. Otros logros son el mayor alcance del programa de enseñanza no escolar en la primera infancia denominado "Eduque a su Hijo". Mediante estrategias intersectoriales de participación, el programa se ha extendido y alcanza ahora a un 70% de los niños menores de seis años. Alentados por el éxito de este programa, otros países de América Latina y el Caribe se proponen imitarlo. Asimismo, un programa respaldado por el UNICEF sobre preparación para la vida cotidiana alcanza ahora a toda la población de Cuba.

41. Evaluación de las estrategias del programa: experiencias recogidas. En el proceso de examen se concluyó que los objetivos del programa seguirán siendo válidos en los años futuros. Sin embargo, se introdujeron diversos ajustes a fin de incluir nuevas actividades destinadas a apoyar a la familia y promover la participación de los niños y los adolescentes. Otra recomendación es la necesidad de fortalecer actividades conjuntas con otros organismos de las Naciones Unidas. Concretamente, el UNICEF debería participar en la iniciativa de desarrollo municipal de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y colaborar conjuntamente con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en el programa de seguridad de los alimentos en el hogar.

42. Plan de gestión del programa del país. En los exámenes se concluyó que los objetivos y las estrategias del programa seguirán siendo válidos durante el resto del programa para el país. Sin embargo, durante el próximo bienio, el programa incluirá las nuevas actividades recomendadas por el examen de mitad de período y procurará fortalecer los vínculos con otros organismos de las Naciones Unidas.

República Dominicana

43. El proceso de examen de mitad de período en la República Dominicana consistió en 13 reuniones a la que asistieron 460 participantes. El proceso se inició en mayo de 1999 con una reunión de alto nivel presidida por la entidad gubernamental principal de contraparte, la Oficina Nacional de Planificación, y asistieron a ella ministros, viceministros y jefes de organismos de las Naciones Unidas y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En la reunión se garantizaron compromisos de entidades gubernamentales de contraparte a nivel sectorial. El personal de proyectos también celebró reuniones con sus homólogos sectoriales. En julio se difundieron las recomendaciones del proceso de examen y se examinaron los adelantos alcanzados en el logro de los objetivos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. La reunión final del examen de mitad de período se celebró en agosto de 1999.

44. La situación de los niños y las mujeres. La economía de la República Dominicana ha crecido en los últimos años; en 1999, los ingresos per cápita aumentaron en un 5,3%. Sin embargo, la prosperidad económica no ha beneficiado a todos los grupos demográficos: la distribución desigual de los ingresos contribuye a la persistencia de una pobreza generalizada. De promedio, sólo un 6,8% de los gastos del Gobierno y un 2,9% de la cooperación técnica internacional se destinan a servicios sociales básicos.

45. La tasa de mortalidad infantil es de 43 por 1.000 nacidos vivos, muy superior a la media regional de 32 por 1.000 nacidos vivos. Sólo el 54% de los habitantes de las poblaciones rurales tienen acceso a agua potable y el 73% tiene acceso a saneamiento. La matriculación neta en la enseñanza primaria es de aproximadamente un 80%. El VIH/SIDA, el abuso de los niños, la violencia doméstica, la explotación sexual y el tráfico comercial de los niños son los principales problemas que afectan a los niños y a los adolescentes.

46. Logros y obstáculos. Ha habido adelantos importantes en el proyecto de política social e información y el número de Oficinas Provinciales de Información y Estadística ha aumentado y abarca ahora a 24 de las 30 provincias del país. Dieciocho municipalidades se han incorporado a la iniciativa de Municipalidades Amigas de los Niños, que se han comprometido a asignar gradualmente un 20% del presupuesto de inversiones a servicios sociales básicos, como una aplicación local de la Iniciativa 20/20.

47. Recientemente, la reforma jurídica e institucional, en cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, avanzó considerablemente. Se puso en práctica el nuevo Código para la Protección de los Niños y los Adolescentes y se crearon tribunales especializados para los niños. Se están ejecutando Planes Provinciales de Acción para los Niños en nueve provincias y se han redactado planes de ese tipo en otras cuatro. En el sector de la enseñanza ha habido una expansión de las Escuelas Innovadoras de Varios Grados y se ha iniciado la aplicación experimental de estrategias de desarrollo de la infancia para los niños menores de cinco años en cinco lugares del país.

48. Evaluación de las estrategias del programa: experiencias recogidas. La gran mayoría de las recomendaciones del examen de mitad de período corresponde a las categorías siguientes: coordinación interinstitucional; creación de capacidad; aplicación programática de los derechos del niño; vigilancia y

/...

evaluación; utilización de la información como instrumento de movilización social; igualdad de los géneros como una preocupación que abarca a todos los sectores; y prevención de la explotación sexual de niños y adolescentes. Otras recomendaciones que pueden ser tema de debates internos son: a) la creación de un proyecto destinado a prestar servicios sociales básicos en forma descentralizada como estrategia para acelerar el logro de los objetivos de la Cumbre Mundial (ya se dispone de financiación procedente del Comité de los Estados Unidos pro UNICEF); b) creación de dos nuevos puestos y modificación de un tercero para respaldar el nuevo proyecto; c) fortalecimiento de la coordinación dentro de la oficina; d) perfeccionamiento de un sistema de vigilancia y evaluación; e) aumento de la utilización del Sistema de gestión de programas como instrumento de planificación y vigilancia; y f) prestación de apoyo técnico en la definición de una estrategia de recaudación de fondos del sector privado.

49. Plan de gestión del programa del país. Un cambio importante introducido tras el examen de mitad de período fue la creación de un nuevo proyecto de planes de descentralización y acción provincial en pro de los niños, que recibió respaldo financiero del Comité de los Estados Unidos pro UNICEF. Se abolirá un puesto nacional de oficial de nutrición y se creará un puesto de descentralización de la misma categoría. En las actividades que se realizarán el año próximo se abordará la formulación de un nuevo programa para el país para el período 2002-2007, y se finalizará un análisis de situación y apoyo de la encuesta a base de indicadores públicos múltiples para evaluar los adelantos alcanzados en la consecución de los objetivos para el año 2000.

El Salvador

50. El proceso de examen de mitad de período consistió en un análisis de situación, en una encuesta nacional de opiniones, 11 cursos prácticos temáticos de evaluación; y dos evaluaciones exhaustivas del subprograma de salud maternoinfantil y nutrición y del subprograma de defensores locales de los derechos del niño. También incluyó la participación de niños y adolescentes. El proceso realzó notablemente la posición del UNICEF ante el nuevo Gobierno elegido, así como otros funcionarios de contraparte, organizaciones de la sociedad civil, redes de organizaciones no gubernamentales, la iglesia, los medios de difusión y el sistema de las Naciones Unidas.

51. La situación de los niños y las mujeres. En los tres últimos años, el crecimiento económico de El Salvador disminuyó de un 7% a un 2% y las políticas de austeridad han afectado negativamente la cobertura de servicios sociales básicos. Aproximadamente un 45% de las familias son pobres; un porcentaje sumamente alto de los pobres son mujeres y niños. Las tasas de pobreza son más elevadas en las zonas rurales pero las diferencias son más pronunciadas entre los grupos de las poblaciones urbanas.

52. Durante el decenio de 1990 se introdujeron mejoras importantes en las condiciones de vida de los niños y los adolescentes, incluido el aumento de los niveles de inmunización, una incidencia más baja de carencia de micronutrientes, y un mayor acceso a agua potable y saneamiento. Sin embargo, los problemas que afectan a los niños y los adolescentes continúan, entre ellos la violencia física y psicológica; el trabajo de menores; la falta de un clima sano en el hogar, las escuelas, los lugares de trabajo y los vecindarios; bajos niveles de

/...

concienciación de los derechos del niño; altos niveles de malnutrición; embarazos en la adolescencia; y mortalidad derivada de la maternidad. Aunque la Convención sobre los Derechos del Niño se ratificó en 1990, un gran porcentaje de los encargados de formular políticas y de las familias siguen teniendo una actitud represiva y paternalista con respecto a los niños y los adolescentes.

53. Logros y obstáculos. El programa para el país ha desempeñado un papel importante en la promoción y el apoyo de procesos conducentes a logros sectoriales en materia de salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y saneamiento. El apoyo prestado por el UNICEF a los servicios básicos se centró en las municipalidades con un gran número de personas desplazadas y altas tasas de pobreza. Como consecuencia del huracán Mitch, el programa tuvo que ampliar su alcance a fin de prestar diversos servicios - incluida la rehabilitación psicosocial - a las poblaciones afectadas. Otros logros del programa para el país son un alto nivel de credibilidad y la percepción del UNICEF como autoridad en materia de derechos del niño. Esa situación ha contribuido a un cambio estructural en los planos jurídico, político e institucional, incluidas la justicia de menores y la violencia en el seno familiar, el desarrollo municipal, la salud maternoinfantil y el abastecimiento de agua y saneamiento.

54. Los principales inconvenientes que se plantearon son la deficiencia de la vigilancia de los objetivos por parte del Gobierno y notables limitaciones en el acceso a datos desglosados. Otros obstáculos están relacionados con la falta de una visión estratégica en el programa para el país, a consecuencia de lo cual se perdieron oportunidades de sinergia. En el examen de mitad de período también se concluyó que los objetivos del programa para el país eran demasiado amplios - habida cuenta de la capacidad del UNICEF en el país - y que no estaban separados de los objetivos generales de contraparte.

55. Evaluación de las estrategias del programa: experiencias recogidas. Durante el examen de mitad de período, los objetivos del programa se modificaron hacia la promoción y el apoyo de un sistema nacional amplio para el cuidado de los niños, los adolescentes y las mujeres. Los resultados concretos en el plano local se han de sistematizar a fin de ejercer influencia en la formulación de políticas en el plano nacional. Este nuevo impulso constituye un elemento esencial del objetivo del Gobierno de combatir la pobreza y es una oportunidad para ampliar la integración programática dentro del sistema de las Naciones Unidas.

56. Plan de gestión del programa del país. En los exámenes se concluyó que los objetivos y las estrategias del programa siguen siendo válidos. Sin embargo, en años futuros, el programa adoptará un enfoque más centrado y estratégico a fin de aprovechar al máximo la sinergia resultante de actividades integradas en determinadas zonas geográficas.

Guatemala

57. Diversas evaluaciones externas de los siete proyectos del programa para el país, realizadas con la participación de elementos técnicos de contraparte, sirvieron de base para el examen de mitad de período. Durante este proceso, se actualizó el análisis de situación de los niños y las mujeres y se preparó un documento que contenía las conclusiones y orientaciones propuestas del programa para el país. Se celebraron consultas con la Secretaría de Planificación y

/...

otros ministros gubernamentales. Al mismo tiempo se invitó a expertos de diferentes sectores a que formularan observaciones sobre el análisis de situación, los factores que afectan negativamente a los niños y otras cuestiones pertinentes.

58. La situación de los niños y las mujeres. El crecimiento económico en Guatemala ha sido positivo, a pesar de la crisis financiera internacional de 1998/1999 y de los efectos del huracán Mitch y ulteriores tormentas tropicales. Sin embargo, Guatemala hace frente a muchas dificultades en los sectores económico y social: los ingresos per cápita son de aproximadamente 1.580 dólares y un 54% de la población vive en la pobreza. El 40% más pobre recibe el 8% de los ingresos totales del país y las condiciones de vida de las poblaciones indígenas son notablemente inferiores a la media.

59. El huracán Mitch asoló el país a fines de 1998 y afectó notablemente a las poblaciones de bajos ingresos de las regiones septentrional y oriental. Las condiciones de vida de aproximadamente un millón de campesinos se deterioraron aún más a consecuencia de los daños ocasionados a sus bienes de producción, la destrucción de la producción de materia prima o la pérdida de fuentes de empleo rural. Según el Informe sobre Desarrollo Humano de 1999 los daños causados por el huracán Mitch ascendieron a 737,3 millones de dólares.

60. Desde los acuerdos de paz de diciembre de 1996, Guatemala ha procurado consolidar la democracia y crear una cultura de tolerancia. Los compromisos del acuerdo de paz incluían enmiendas constitucionales a 50 artículos que se referían a los derechos de las poblaciones indígenas, así como a cuestiones relativas a la justicia, los militares y los órganos legislativo y judicial. En la actualidad, los derechos de los pueblos indígenas no están totalmente reconocidos. Aunque ha habido adelantos en materia de supervivencia y desarrollo del niño, Guatemala todavía no ha alcanzado muchos de los objetivos de fin del decenio. La tasa de mortalidad infantil es de 41 por 1.000 nacidos vivos; el acceso a la enseñanza primaria es muy limitado; la alfabetización de los adultos, en particular de las mujeres, es de un 58%; y el 15% de los niños de entre 10 y 14 años de edad realizan algún tipo de trabajo asalariado.

61. Logros y obstáculos. El programa para el país aprobado en 1997 contiene dos programas y siete proyectos. El programa de servicios básicos consta de componentes de salud y nutrición, agua y saneamiento, enseñanza, y generación de ingresos, mientras que el programa de desarrollo de política social consiste en proyectos de información y comunicación, política social y derechos del niño. Durante el examen de mitad de período, resultó claro que a pesar de los adelantos alcanzados en esas esferas, la sostenibilidad y la cohesión no eran tan firmes como deberían ser.

62. Evaluación de las estrategias del programa: experiencias recogidas. Aunque el actual programa del UNICEF para el país se concibió para apoyar el proceso de paz de Guatemala, éste se elaboró antes de que se firmaran los acuerdos en 1996. Por consiguiente, el objetivo principal del examen de mitad de período es tener en cuenta la dinámica intensa y al mismo tiempo frágil de los cambios sociales resultantes del conflicto armado interno. En el examen de mitad de período quedó claro que será necesario que el programa del país introduzca cambios considerables para responder eficazmente a los cambios de la situación.

63. Las conclusiones del examen de mitad de período demostraron que el programa para el país ha contribuido a la formulación de métodos eficientes de prestación de servicios a los pobres y a las comunidades marginadas. Otras contribuciones son: la formulación de nuevas políticas sociales; adelantos en la reforma legislativa; y estímulo de un debate abierto de cuestiones de los derechos del niño e interés en esos temas tanto por parte de los medios de difusión como de la sociedad. Sin embargo, el proceso de mitad de período también reveló que el programa para el país había centrado una gran proporción de sus actividades en proyectos de presentación de servicios dispersos en una amplia zona geográfica con una cobertura muy limitada de las poblaciones de beneficiarios. Tampoco aprovechó debidamente las oportunidades disponibles de promover políticas sociales, que habían tenido escasa repercusión en el plano político; no cooperaba suficientemente con la sociedad civil; no aportó recursos suficientes para actividades de fortalecimiento de las instituciones nacionales responsables de proteger los derechos del niño y de prestar servicios sociales básicos; no tuvo resultados que fueran más allá del nivel de proyectos por falta de coordinación e integración a nivel del programa, lo que redujo sus efectos; y no integró plenamente en todos los proyectos cuestiones intersectoriales como el género, el multiculturalismo y la prevención de los desastres y la preparación para casos de desastre.

64. Las actividades del examen de mitad de período sirvieron de importante punto de partida para un esfuerzo intenso de reforma interna destinado a abordar las principales deficiencias, en el contexto de una nueva visión del programa para el país. Cada proyecto se reconstituyó en torno a la oferta y demanda de derechos y servicios, además de seis prioridades estratégicas - la generación de políticas sociales; el aumento en la cobertura de servicios; la potenciación de la sociedad civil y de las comunidades; el fortalecimiento de la capacidad institucional; la integración de ejes transversales del género, el multiculturalismo y las emergencias; y vigilancia y evaluación - todos los cuales se pondrían en práctica por medio de trabajo por equipo integrado. Las actividades de reforma también posibilitaron la preparación de un conjunto de prioridades para los niños solicitadas por el Presidente electo, incluida la reestructuración del presupuesto para beneficiar a los pobres y fortalecer la familia, la aplicación de la Ley sobre los Derechos de los Niños y los Jóvenes y la introducción de una reforma de la educación para aumentar la enseñanza primaria bilingüe. Como consecuencia de esos esfuerzos, la oficina para el país formuló un nuevo enfoque de largo plazo para el período 2000-2010.

65. Plan de gestión del programa del país. Las revisiones del plan de gestión del programa del país se realizaron con un espíritu de participación, que tuvo en cuenta los resultados del examen de mitad de período. En respuesta al nuevo enfoque y a la importancia de la programación basada en los derechos, se presentará una estructura revisada de la oficina a la oficina regional y a la sede a principios de 2000. En el curso del año, se realizaron diversas actividades de programación y gestión que se ejecutaron con un espíritu de participación y transparencia, lo que permitió que todo el personal participara en su evolución y en las decisiones. Esa situación promovió el trabajo en equipo y fortaleció las relaciones entre los programas y las operaciones.

66. El plan de gestión del país, integrado por personal de todas las categorías y representantes de la Asociación de Personal, participó activamente en el examen de mitad de período. El plan de trabajo de la oficina se preparó en

/...

forma innovadora, mediante la utilización de un programa de computadora que incorpora muchos tipos diferentes de aportaciones; dicho programa fue incorporado al servidor para que los funcionarios lo consultaran cuando quisieran. El equipo del sistema de gestión de programa también aportó contribuciones considerables en la nueva definición del proceso de trabajo, reorganizó algunos de los procesos más importantes de la oficina, como la preparación de contratos, las autorizaciones de viaje y solicitudes de pago, las operaciones de suministros, y los anticipos y reembolsos al personal de contraparte.

Jamaica

67. El examen de mitad de período se celebró entre diciembre de 1998 y noviembre de 1999. Para racionalizar el proceso, el Instituto de Planificación de Jamaica estableció un Comité Permanente Técnico y del Programa respaldado por un equipo de asesoramiento del UNICEF. En el examen de mitad de período reinó un espíritu de participación en todas las etapas; los equipos técnicos constaban de los principales asociados gubernamentales de coordinación, funcionarios del UNICEF y un consultor externo. La metodología consistió en grupos de difusión y gestiones en las que se examinaron los aspectos positivos, los aspectos negativos, las oportunidades y los peligros, en entrevistas con los principales informantes y estudios teóricos, incluidas consultas con niños y jóvenes.

68. La situación de los niños y las mujeres. Ha habido algunos adelantos al respecto, pero la reforma económica y el ajuste han tenido consecuencias negativas para los sectores vulnerables. La principal dificultad es aumentar la calidad y la equidad en la prestación de servicios sociales básicos, así como mantener la programación basada en los derechos del niño como prioridad. Jamaica sigue teniendo una población joven y esencialmente pobre. A fines de 1998, un 37,6% de la población tenía menos de 18 años de edad y los niños son los más afectados por la pobreza. El desempeño en la enseñanza en general sigue siendo bueno y el acceso a la enseñanza primaria es universal. El acceso a la educación preescolar es de aproximadamente un 90%. Sin embargo, el desempeño académico de los niños de las zonas rurales puede ser deficiente por falta de acceso a alimentos, las grandes distancias que los separan de las escuelas y la carga de las tareas domésticas.

69. Aunque los indicadores generales de salud son alentadores, la inmunización de lactantes disminuyó de un 95,2% en 1996 a un 85,4% en 1998. La tasa de mortalidad infantil se estima en 24,5 por 1.000 nacidos vivos; las estimaciones de la tasa de mortalidad derivada de la maternidad varían entre 85 y 120 por 100.000 nacidos vivos. El acceso a agua potable es del 81,2%, aunque el acceso a instalaciones sanitarias es prácticamente universal. Según encuestas recientes, el 48% de los niños de entre 1 y 4 años de edad y el 24% de los niños de entre 5 y 16 años de edad padecen de anemia. Para la edad de 11 ó 12 años, alrededor del 20% de los adolescentes han tenido relaciones sexuales. Más del 40% de las adolescentes sexualmente activas no usan anticonceptivos, lo que produce altas tasas de embarazo en la adolescencia. Desde el primer caso de VIH/SIDA sobre el que se informó en 1982, la incidencia se ha duplicado cada dos años. Hasta la fecha, se ha informado sobre un total de 3.304 casos, de los cuales un 37,3% eran mujeres.

70. Los problemas de los niños y los adolescentes que no asisten a la escuela, de los menores que trabajan y de los niños de la calle están interrelacionados. La mayor parte de los niños que trabajan proceden de zonas urbanas pobres y se ven obligados a ofrecer sus servicios para tareas serviles por escasa o ninguna remuneración. Los niños de las zonas rurales tienden a trabajar en servicios domésticos, en la venta de productos y en la agricultura. La participación de los niños en actividades delictivas y asesinatos aumentó de 648 casos en 1994 a 844 casos en 1998.

71. Logros y obstáculos. El programa registró logros importantes, en particular en los siguientes aspectos: aumento de las actividades de defensa de los intereses de la infancia y movilización en pro de los niños; establecimiento de una estrategia de comunicación social para aumentar la visibilidad de la programación del UNICEF; creación de conciencia y reconocimiento de la función que desempeñan las asociaciones en la solidificación de medidas en pro de los niños; asistencia en la creación de capacidad en iniciativas de vigilancia y evaluación en pro de los niños; capacitación de asociados y principales interesados del programa en la mayor parte de las esferas temáticas comprendidas en el programa para el país; y promoción del reconocimiento por parte de los asociados regionales e internacionales de la labor realizada por el UNICEF en la atención del niño en la primera infancia, participación de los niños y los jóvenes, y asistencia a los grupos vulnerables de niños.

72. Evaluación de las estrategias del programa: experiencias recogidas. El examen de mitad de período demostró las dificultades que se plantean al abandonar el enfoque vertical de la programación. En los debates se recomendó una transición hacia un programa más sólido basado en los derechos, respaldado por estructuras eficientes y asequibles de los programas y las operaciones. Es menester hacer más hincapié en la formulación de políticas sociales para los niños y las mujeres; comunicaciones sociales para aumentar y sostener la protección de los derechos de los niños y las mujeres; y programación a nivel de los hogares.

73. Los exámenes del programa, así como las aportaciones de los asociados, confirmaron que los objetivos y las estrategias siguen siendo válidas. En el resto del programa para el país, será necesario adherirse a principios básicos de gestión y desarrollo para que haya una mayor cohesión y continuidad entre la planificación anual de los programas y las metas y los objetivos del programa para el país. Otras recomendaciones son: establecimiento de un marco programático flexible para responder más eficazmente a las prioridades nacionales que van surgiendo; más atención a la creación sostenida de capacidad en la formulación de proyectos estratégicos; fortalecimiento de los mecanismos multisectoriales de apoyo, en particular vigilancia y evaluación, comunicación, promoción y movilización social; establecimiento de nuevas asociaciones en los planos gubernamental, no gubernamental y de la sociedad civil; y promoción de capacidad de dirección estratégica y documentación y difusión de las prácticas más aptas.

74. En el examen de mitad de período se concluyó que los objetivos del programa han sido demasiado concretos o demasiado vagos. Una falta de cohesión entre las actividades y los objetivos ha dificultado la medición del progreso. Además, la falta de un marco amplio de vigilancia y evaluación ha obstaculizado la evaluación de los adelantos y el análisis de tendencias. Aunque la movilización

de recursos ha sido adecuada, como los asociados tienen una capacidad de absorción limitada, ha habido demoras en la ejecución de proyectos.

75. Plan de gestión del programa del país. En el examen interno se concluyó que el plan de gestión del programa para el país original seguía siendo válido. También se observó que aunque el programa para el país había logrado movilizar recursos de una reserva limitada de donantes, la decisión recientemente adoptadas por diversos gobiernos influyentes de reducir su presencia en Jamaica afectará considerablemente a varios proyectos. La incertidumbre financiera sobre la movilización de recursos en 2000 ha tenido consecuencias para la dotación de personal. Por lo tanto, es imperioso elaborar estrategias para trabajar con una amplia gama de donantes gubernamentales y del sector privado.

Nicaragua

76. Los trabajos relativos al examen de mitad de período comenzaron con una actualización del análisis de situación por los oficiales de programa y la selección de temas que se habían de examinar durante esas actividades, sobre la base del documento "Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Nicaragua", de junio de 1999. Funcionarios del UNICEF, en consulta con personal de contraparte y otros colegas, prepararon 14 documentos de trabajo para los debates. La reunión oficial del examen de mitad de período se celebró en septiembre de 1999 y consistió en dos días de reuniones con personal de contraparte nacional y un día de debate interno del UNICEF, así como una reunión de mesa redonda con organismos de las Naciones Unidas.

77. Funcionarios de contraparte del gobierno y de organizaciones no gubernamentales, alcaldes, organismos de las Naciones Unidas y multilaterales, donantes bilaterales, la oficina regional y la sede participaron en el proceso. Todos los ministerios sociales estuvieron representados por sus respectivos ministros, que describieron los adelantos alcanzados en cada programa sectorial. Los participantes realizaron un análisis de los 14 temas seleccionados. El alto nivel de los participantes del Gabinete confirmó la adhesión del país a los derechos del niño y a los objetivos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia.

78. La situación de los niños y las mujeres. A pesar de la alta tasa de movimiento de personal de los principales puestos en los ministerios, desde enero de 1997 el país ha gozado de una relativa estabilidad política. En mayo, la Asamblea Nacional aprobó el Código de los Niños y los Adolescentes, y adaptó las leyes nacionales a la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, algunos sectores de la sociedad de Nicaragua todavía se oponen al Código, en particular en lo que respecta a la justicia de menores. Entre 1993 y 1998 hubo una cierta reducción de los niveles de pobreza, del 50,3% al 47,9%, pero el número absoluto de los pobres ha aumentado, y las desigualdades entre las zonas urbanas y rurales siguen siendo notables. La carga de la deuda externa equivale a 1.317 dólares per cápita (un 10% del PIB).

79. Los adelantos alcanzados en el cumplimiento de los objetivos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia han sido satisfactorios, en particular en lo que respecta a la reducción de la mortalidad en los primeros años de vida, trastornos debidos a la carencia de yodo, la deficiencia de vitamina A y peso bajo al nacer; la promoción del amamantamiento; y la erradicación de la

/...

poliomielitis, el tétanos neonatal y el sarampión. En 1999, el Gobierno presentó un informe al Comité de los Derechos del Niño. El Comité reconoció los adelantos resultantes del Código de los Niños y los Adolescentes, pero también observó que la pobreza generalizada y las disparidades socioeconómicas dificultan el ejercicio de los derechos del niño.

80. A fines de 1998, el huracán Mitch causó un cambio abrupto de la situación del país y afectó en particular a las comunidades rurales pobres. Un 18% de la población de Nicaragua y aproximadamente 170.000 niños resultaron afectados. Aunque la respuesta de los donantes fue sumamente positiva, un año después del desastre, las comunidades rurales no se han recuperado de la pérdida de tierras cultivables y herramientas, vivienda e infraestructura.

81. Logros y obstáculos. Gracias al abundante ingreso de fondos recibidos tras el huracán Mitch, 1999 fue un año excepcional tanto en lo que respecta a la recaudación de fondos como a la ejecución de programas. Ese año, el tema de los derechos del niño gradualmente pasó de ser un programa individual y sectorial que se ocupaba de cuestiones concretas a ser el tema subyacente de todas las intervenciones del UNICEF en el país. El fortalecimiento del enfoque basado en los derechos del niño fomentó asociaciones con diversos aliados y contrapartes no tradicionales, incluidos la Suprema Corte de Justicia, la Asamblea Legislativa, la Policía Nacional, el Consejo Electoral Supremo, el Registro Civil Nacional de las Personas, oficinas de alcaldes, universidades y la empresa privada.

82. La reforma jurídica es un paso necesario, pero insuficiente por sí mismo, para vigilar la aplicación de los derechos del niño. En el caso del Código de los Niños y los Adolescentes, el UNICEF tuvo éxito en la promoción de su formulación y aprobación. Aunque en el programa para el país no hay un componente separado del género, todos los programas incluyen cuestiones y perspectivas del género en sus planes, negociaciones y ejecución. Sin embargo, la incorporación del concepto de género a veces ha ocasionado una falta de visibilidad de la esfera temática.

83. El personal de contraparte ha adoptado como propios e institucionalizado en gran medida los componentes del programa para el país. Sin embargo, la evaluación del programa de servicios básicos integrados reveló que, si bien las actividades realizadas para aumentar el acceso a servicios de abastecimiento de agua y saneamiento habían obtenido resultados excelentes, la falta de adelantos hacia la descentralización en el país y el peligro de politización de las actividades del programa perjudicaban la eficacia en general.

84. Evaluación de las estrategias del programa: experiencias recogidas. En el examen de mitad de período se concluyó que la estructura general del programa sigue siendo adecuada. La expansión del tema de los derechos del niño está creando las condiciones necesarias para la formulación del próximo programa para el país, en que la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño será un tema intersectorial y central de todos los programas y se abandonará la rígida estructura sectorial (por ejemplo, salud y enseñanza).

85. Según el examen de mitad de período, las estrategias y los objetivos siguen siendo pertinentes, ya que reflejan las esferas en que la situación de los niños y las mujeres se ha de mejorar y son compatibles con el mandato, las políticas y

las prioridades del UNICEF. También reflejan las metas de los planes y las prioridades nacionales para los niños y las mujeres. Sin embargo, habida cuenta de los insuficientes recursos que se destinan en el país a servicios sociales básicos y los reveses producidos por el huracán Mitch, todavía se necesita un componente importante de prestación de servicios para acelerar la consecución de las metas de la Cumbre Mundial. También es necesario fortalecer el componente de comunicación y movilización social del programa para el país.

86. En Nicaragua hay una percepción por parte del público y diversas entidades de contraparte de que el UNICEF no está prestando suficiente atención a ciertas esferas de protección especial, en particular los derechos de los niños que viven en las regiones autónomas de la Costa del Atlántico, los niños con discapacidades, los huérfanos y los niños abandonados y los niños que son víctimas de explotación sexual. Además, es menester hacer más hincapié en la atención de los niños en la primera infancia en lo que respecta a supervivencia, crecimiento y desarrollo. En el examen de mitad de período también se determinó que había una laguna en las políticas nacionales para los niños menores de tres años. En respuesta, el UNICEF apoyará la preparación de un plan nacional de acción, basado en intervenciones de la comunidad y la familia. Por último, se formularon observaciones en el sentido de que en los objetivos futuros convendría individualizar la contribución especial concreta del UNICEF y su repercusión, y vincular claramente los objetivos con indicadores y metas.

87. Plan de gestión del programa del país. En el examen de mitad de período no se indicó la necesidad de cambiar la estructura del plan de gestión del programa del país salvo los cambios modestos de personal introducidos en el Examen del Programa y el Presupuesto de 1999 para el período 2000-2001. El traslado a un nuevo edificio en marzo de 1999 compartido con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mejoró las condiciones de trabajo del UNICEF y aumentó las oportunidades de coordinación interinstitucional. Los resultados de una auditoría interna realizada en 1997 fueron examinados con todo el personal. Las visitas del personal del UNICEF a personal de contraparte comenzaron a incluir exámenes de sus sistemas financieros. Se formuló una metodología para la selección y evaluación de homólogos de las organizaciones no gubernamentales para los asociados existentes y nuevos y en 1999 se inició un plan de auditoría interna.

Panamá

88. El proceso de examen de mitad de período abarcó el período comprendido entre noviembre de 1998 y octubre de 1999 en medio del Referéndum Nacional (noviembre de 1998) y las elecciones presidenciales (mayo de 1999). El proceso se consideró no sólo un instrumento de evaluación y vigilancia sino también un medio de crear conciencia y ser un defensor directo ante las nuevas autoridades gubernamentales, lo que daría oportunidad para que los principales interesados renovaran su adhesión a los objetivos y las estrategias del programa. Después de las elecciones, se celebraron reuniones técnicas y de política con autoridades del gobierno saliente y el nuevo gobierno. Los funcionarios gubernamentales de contraparte, que inicialmente se habían manifestado escépticos con respecto a la programación del UNICEF, recibieron información completa y en último término esos esfuerzos dieron buenos resultados.

89. Un Comité Ejecutivo (el UNICEF, bajo la dirección del Ministerio de Finanzas) coordinó el examen de mitad de período. Como órgano consultivo de este proceso, se organizó un grupo de tareas interinstitucional del examen de mitad de período con la participación de los órganos de coordinación de los programas (Ministerio de los Jóvenes, las Mujeres, los Niños y la Familia, Ministerio de Educación y Ministerio de Finanzas). Tres organizaciones no gubernamentales también se incorporaron al grupo de tareas del examen de mitad de período como representantes de la sociedad civil. Durante el proceso, que duró nueve meses, el Comité Ejecutivo celebró 10 reuniones de coordinación, mientras que el grupo de tareas se reunió en seis oportunidades. Se celebraron tres cursos prácticos generales con la participación activa de representantes del Gobierno (en los planos técnico y de políticas), organizaciones no gubernamentales y clubes cívicos.

90. Durante el proceso se utilizaron los recursos técnicos del Ministerio de Finanzas; la función primordial del UNICEF era servir de facilitador externo para reunir información sobre la ejecución del Plan General de Operaciones. El UNICEF también prestó apoyo al Ministerio de Finanzas y a tal fin actualizó el indicador relacionado con la pobreza del análisis de situación. Los resultados de la asistencia prestada por el UNICEF figuran en un informe que se utilizó como fuente principal de debate durante los tres cursos prácticos generales y se utilizan en la actualidad, junto con los resultados generales del examen de mitad de período, como aportación para el Sistema de Evaluación Común para los Países.

91. La situación de los niños y las mujeres. Aunque la economía creció a un ritmo constante a fines del decenio de 1990, en 1999 se vio severamente afectada por una reducción de las exportaciones, la situación política interna, el aumento del precio internacional del petróleo y el incremento de las tasas de interés en los Estados Unidos. El crecimiento económico actual no es suficiente para mejorar el nivel de desempleo y reducir la alta incidencia de pobreza. Aproximadamente un 37% de la población vive por debajo de la línea de pobreza y alrededor del 45% de los niños de entre 10 y 14 años son pobres. El desempleo, la concentración de los ingresos, la insuficiencia de servicios de enseñanza y de salud, las deficiencias del sistema de propiedad de la tierra y el acceso limitado al crédito son algunas de las causas fundamentales de la pobreza. Según el Informe sobre Desarrollo Humano de 1999, Panamá pasó de la categoría de alto desarrollo humano en 1998 a la categoría de desarrollo humano de nivel medio en 1999. Este fenómeno se puede atribuir en parte a la disponibilidad de nuevos datos sobre los niveles de pobreza obtenidos en un estudio de las condiciones de vida realizado en 1997.

92. Panamá está bien encaminado para alcanzar muchos de los objetivos del fin del decenio, en particular los relativos al sarampión, el tétanos neonatal y la poliomielitis. Aunque la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años se ha reducido considerablemente, en las zonas rurales y en las poblaciones indígenas todavía persisten las tasas altas; es necesario realizar esfuerzos especiales para reducir la mortalidad causada por la diarrea. También se han registrado adelantos escasos en la lucha contra las infecciones agudas de las vías respiratorias, la mortalidad derivada de la maternidad y en los esfuerzos por promover el acceso universal a la enseñanza primaria. La reciente aprobación de la Ley No. 40 sobre la justicia de menores, que es una ley que

cumple con los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, fue una importante victoria para los derechos del niño.

93. Logros y obstáculos. El actual programa para el país, que es el segundo en Panamá, incluye programas sobre los derechos de los niños y las mujeres, desarrollo municipal y social, enseñanza y preparación para la vida cotidiana. En el plano técnico, los logros incluyen la formulación y ratificación de la Ley No. 40 sobre Justicia de Menores, la creación de un grupo de profesionales locales capacitados en derechos de los niños, y las contribuciones hacia la creación del Instituto de la Mujer en la Universidad de Panamá. La sostenibilidad del programa se ha promovido mediante la institucionalización de diferentes iniciativas, incluidos el Programa para los Jóvenes que no Asisten a la Escuela, la aprobación de una ley para la utilización universal de la sal yodada, y la creación del Comité Nacional de Vigilancia de la Convención sobre los Derechos del Niño. A pesar de que la prestación de servicios no era una estrategia explícita del Plan General de Operaciones, ha desempeñado un papel importante en la movilización de recursos locales para aumentar la cobertura de las poblaciones indígenas.

94. Los obstáculos que se plantearon son: falta de un programa social, falta de institucionalización de programas y proyectos y la persistencia de un enfoque sectorial aplicado a la situación de los niños y las mujeres, que han ocasionado duplicación de esfuerzos y reducción de eficacia en función de los costos. También se observa la falta de un mecanismo de vigilancia y una capacidad administrativa limitada por parte de algunos funcionarios gubernamentales de contraparte en el proceso de ejecución del Proyecto del Plan de Acción.

95. Evaluación de las estrategias del programa: experiencias recogidas. En el curso práctico final del examen de mitad de período había consenso en el sentido de que los objetivos generales del programa para el país seguían siendo pertinentes y adecuados. Sin embargo, era necesario hacer hincapié en las siguientes esferas: la formulación de políticas públicas centradas en los derechos y en el género; el fortalecimiento de la comunicación social en pro de los niños; la formulación de un mecanismo para vigilar los derechos del niño; la revisión de la cobertura con respecto a la nueva provincia de Gnogbe-Bnugle; y actividades especiales para ejecutar el programa de educación. Se recomendó que se establecieran indicadores de adelanto para cada objetivo durante el resto del período del programa.

96. También se destacó la importancia de crear alianzas estratégicas basadas en intereses comunes para aplicar los derechos de los niños. La situación de las mujeres y los niños y las pronunciadas diferencias en Panamá exigen una enérgica presencia del UNICEF por lo menos para un tercer ciclo quinquenal de programación (2002 a 2006). Durante el curso del programa del país, surgió la cuestión del "umbral", que figura en la decisión 1997/18 de la Junta Ejecutiva (E/ICEF/1997/12/Rev.1). En consecuencia, Panamá debe obtener una base estable de financiación por lo menos para los siete próximos años.

97. Plan de gestión del programa del país. La principal dificultad para cumplir el plan de gestión del programa del país era la capacidad de la oficina de recaudar fondos frente a la nueva estructura de personal. Tres puestos de plantilla se convirtieron de puestos con cargo a recursos ordinarios a puestos presupuestados con otras fuentes de financiación. Esta medida se tomó sin

prever la necesidad de encontrar fondos para asegurar una transición más flexible a la estructura de personal del programa de cooperación de 1997-2001. También se reconoció que las demandas impuestas al personal existente habían sido grandes. En 1999 hubo que contratar personal de tecnología para fortalecer y cumplir las demandas del Sistema de Gestión de Programas. Ese apoyo adicional de dedicación exclusiva no se había previsto en la preparación de la estructura de personal. También se recomendó que la oficina creara un puesto de dedicación exclusiva para recaudación de fondos del sector privado.

Uruguay

98. El examen de mitad de período se realizó en septiembre de 1999. Los participantes fueron representantes del Gobierno, organizaciones no gubernamentales y el equipo del UNICEF. La participación de las organizaciones no gubernamentales en este proceso fue una nueva iniciativa cuyo objeto era lograr la participación de la sociedad civil en la ejecución del programa para el país.

99. La situación de los niños y las mujeres. La economía del Uruguay creció a un ritmo constante entre 1990 y 1997, lo que contribuyó a un crecimiento anual per cápita del 3,4% del PIB, acompañado por una reducción del 50% del número de hogares pobres. Sin embargo, a consecuencia de la crisis financiera internacional, la economía sufrió una pronunciada desaceleración en 1999. Los indicadores básicos del Uruguay para los niños son muy favorables. La tasa de mortalidad infantil, que era de 30 por 1.000 nacidos vivos en 1984, ahora se redujo a 16 por 1.000 nacidos vivos. El peso bajo de los niños menores de un año ha disminuido y la cobertura de la enseñanza aumentó en todos los niveles. El Uruguay fue el primer país de la región en lograr acceso universal a la enseñanza preescolar de los niños de cuatro y cinco años. Ha tenido un desempeño positivo en diversas esferas y está bien clasificado en el Índice de Desarrollo Humano.

100. A pesar de los adelantos alcanzados, el Uruguay tiene problemas persistentes que afectan notablemente a los niños y los adolescentes. Alrededor del 40% de los recién nacidos pertenecen a familias pobres. El trabajo de menores afecta a un porcentaje considerable de los niños de corta edad. El desempeño escolar y el acceso a la enseñanza varían notablemente entre los niños de diferentes grupos de ingresos y un gran número de niños y adolescentes están recluidos en instituciones del Estado. La incidencia de embarazos en la adolescencia es alta y 39% de las familias someten a los niños a abusos de algún tipo. Las mujeres son frecuentemente víctimas de violencia doméstica. El desempleo es más elevado en las mujeres y los salarios medios son más bajos para las mujeres que para los hombres. Además, las mujeres tienen acceso limitado a puestos de adopción de decisiones, ya sea en el campo político, social o económico.

101. Logros y obstáculos. El principal objetivo del UNICEF, en el que alcanzó los mayores logros, es la promoción de nuevas leyes para los niños. El UNICEF ha procurado promover el establecimiento de garantías para los niños en conflicto con la ley, la modificación del sistema de registro de los nacimientos a fin de que cumpla con la Convención sobre los Derechos del Niño y la reglamentación de los procedimientos de adopción. Aunque se han logrado

adelantos importantes, las barreras culturales e intereses privados han impedido que se obtengan resultados óptimos.

102. El programa para el país ha logrado sensibilizar al Gobierno y a la sociedad civil sobre la cuestión del trabajo de menores y ha mejorado las estadísticas y los conocimientos sobre el tema. El UNICEF ha colaborado con el Ministerio de Salud Pública para respaldar la creación de 18 hospitales amigos de los niños y centros de salud. En consecuencia, aumentó el número de nacimientos en las instituciones amigas de los niños. Se estableció una estrecha relación entre el UNICEF y el Gobierno, así como con organizaciones sociales que colaboran con los niños. La organización es reconocida en el país como una entidad transparente e independiente, firmemente comprometida a promover los derechos de los niños, los adolescentes y las mujeres.

103. Evaluación de las estrategias del programa: experiencias recogidas. Durante el examen de mitad de período, se propuso que el programa pasara de financiar varios proyectos pequeños sin efectos perceptibles a ejecutar actividades más amplias. Dichas actividades incluyen la influencia de políticas sociales y la promoción de cambio cultural en pro de los derechos de los niños y las mujeres. También se sugirió que el UNICEF elaborara un sistema de indicadores para evaluar los efectos, los procesos, la innovación y la legitimidad de la programación. En los años restantes del programa para el país, habría que dar formación a personal de contraparte a fin de fortalecer su capacidad de formular y ejecutar proyectos sostenibles.

104. Plan de gestión del programa del país. La oficina del UNICEF en el Uruguay tiene sólo dos puestos (una secretaria bilingüe y un oficial de proyecto) y diversos consultores externos. Las restricciones del presupuesto administrativo afectan la ejecución del programa. Aunque la recaudación de fondos ha tenido resultados alentadores, no ha habido suficiente recaudación de fondos locales para apoyar el presupuesto del programa para el país.

PRINCIPALES EVALUACIONES DE LOS PROGRAMAS POR PAÍSES

Temas prominentes en la región

105. Cada año, los temas prominentes de vigilancia y evaluación en la región comprenden una combinación de los que surgieron en años anteriores y los que surgen como nuevas esferas de interés. En 1999, los cinco temas siguientes se pueden citar como esfuerzos por mejorar la disponibilidad y utilización de datos en esferas de importancia crítica:

106. Comprensión de la dinámica de exclusión y vulnerabilidad. Las oficinas del UNICEF en el país están invirtiendo en análisis estadísticos detallados de encuestas nacionales (como los estudios del nivel de vida patrocinados por el Banco Mundial) para determinar qué grupos quedan excluidos y por qué. Los estudios, que consisten en métodos cuantitativos y cualitativos, documentan cómo queda marginado cada grupo. Son ejemplos representativos el análisis de situación para la región excluida de la Costa del Atlántico en Nicaragua y la vigilancia de la repercusión de la declinación económica para los grupos más vulnerables en el Ecuador.

107. Aumento de las actividades en las esferas de derechos humanos y el género. Las actividades de generación de datos están respondiendo a la importancia que asigna el UNICEF al género y a las cuestiones de derechos humanos. Cada vez más el UNICEF supera los límites de la labor sectorial clásica y realiza actividades multidisciplinarias con diversos asociados. En 1999, por ejemplo, la oficina de Colombia inició un proyecto para reconstruir la historia de los esfuerzos por luchar contra la alta incidencia de niños de la calle y de la prostitución de los niños, de 10 años de duración, e hizo hincapié en individualizar los motivos de éxito y fracaso que se manifiestan sólo durante períodos muy largos.

108. Sistemas de indicadores sociales nacionales. Los gobiernos han comenzado a pedir al UNICEF que los asesore sobre la utilización de indicadores para vigilar el desarrollo social nacional, ya que reconocen que los indicadores vigentes sobre los derechos de los niños y de las mujeres son incompletos. Además, los gobiernos progresistas están permitiendo la formulación de observaciones críticas, así como la presentación pública de datos. En Costa Rica, por ejemplo, un observador independiente supervisa los datos nacionales y clasifica el desempeño en la esfera de los derechos.

109. Creación de capacidad en el plano subnacional. A medida que los gobiernos de la región descentralizan la financiación y otras funciones, cada vez es más necesario estimular el interés en la creación de capacidad subnacional (normalmente basada en las municipalidades) para la reunión y el análisis de datos sociales. El UNICEF apoya actividades para establecer o mejorar las dependencias locales de estadística, integrar su labor con la de las oficinas centrales y emplear los datos con fines de programación. En 1999, la República Dominicana tuvo iniciativas ejemplares en los planos nacional y subnacional, que ahora comprenden a 24 de las 30 provincias.

110. Municipalidades certificadas por el UNICEF. La Iniciativa de los Alcaldes en pro de la Infancia ha sido ampliamente aplicada en la región. En 1999, una novedad - la elaboración de criterios para designar a una municipalidad como amiga de los niños - se aplicó en por lo menos tres oficinas para el país. Para recibir esta designación, las municipalidades se deben comprometer a alcanzar ciertas metas de presupuesto y programación supervisadas conjuntamente. El esfuerzo depende de la formulación de buenos indicadores y de sistemas adecuados de reunión de datos locales. Por ejemplo, en el estado brasileño de Ceara, el 93% de las municipalidades que reúnen las condiciones necesarias se comprometieron a mejorar sus indicadores sociales y alcanzar un cierto modelo regional para el año 2000.

Principales evaluaciones de la región

111. Dos evaluaciones en las que se abordaron programas sectoriales de salud se introdujeron innovaciones que se suelen recomendar pero que rara vez se cumplen. En la República Dominicana, un programa vertical basado en la comunidad de seis años de duración fue evaluado para ver si se podía transformar en una actividad de base amplia de intervenciones múltiples. En Nicaragua, el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional examinó un proyecto de servicios de salud integrado en una región remota para evaluar el desempeño de la oficina del UNICEF en el país, entre otros elementos de importancia crítica.

112. Evaluación de las Dependencias de Rehidratación Oral de la Comunidad en la República Dominicana. Las Dependencias de Rehidratación Oral de la Comunidad son centros de tratamiento y prevención de la diarrea basados en la comunidad, que funcionan desde 1994 como parte del programa nacional de lucha contra la diarrea. Tras la reorientación de los servicios de salud en torno a un modelo integrado, y en respuesta a la demanda de las organizaciones no gubernamentales y las comunidades de que se ampliara el alcance de las Dependencias, se realizó una evaluación para determinar si la iniciativa se podía transformar en Casas de Salud de la Comunidad. En la evaluación se propuso individualizar los resultados, los efectos y la sostenibilidad.

113. Se realizó una encuesta nacional en la que se utilizaron cinco cuestionarios para reunir datos sobre las opiniones de los agentes de promoción social y los trabajadores sanitarios; las condiciones en las Dependencias de Rehidratación Oral de la Comunidad; y los conocimientos, las actitudes y las prácticas de las madres con los niños menores de cinco años. También se utilizaron en la muestra comunidades ajenas a las Dependencias de Rehidratación Oral de la Comunidad que sirvieron de grupo de control. Los cuestionarios utilizaron preguntas flexibles de respuesta abierta y los efectos se determinaron mediante el cálculo de las tasas de diarrea a nivel de la comunidad durante un período de dos semanas. Los participantes eran el UNICEF, el Plan Internacional, una destacada organización no gubernamental nacional que se dedica a las investigaciones, el Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

114. Los resultados fueron en gran medida positivos. Los resultados de las Dependencias de Rehidratación Oral de la Comunidad son muy estimados y frecuentemente utilizados por los que saben que existen. Los agentes de promoción social y los trabajadores sanitarios tenían vínculos estrechos con las comunidades y la capacidad técnica de dichas Dependencias era muy buena. Las madres tenían buenos conocimientos del tratamiento adecuado y había una tendencia a solicitar tratamiento cuando era necesario. La deficiencia principal era la falta de conocimientos de las madres sobre la frecuencia de la alimentación. Otras deficiencias eran el seguimiento y la vigilancia y los cursos de repaso para los agentes de promoción social. Se determinó que la percepción de la iniciativa era reducida, especialmente entre las personas de escasa instrucción. Fue interesante comprobar que el número de agentes de promoción social de la comunidad - cinco por cada dependencia de salud - era demasiado elevado para que la supervisión pudiera ser eficaz y se recomendó una reducción de dos agentes por dependencia. Además, el apoyo a los sistemas de salud de nivel superior era insuficiente, especialmente en lo concerniente a capacitación y en actividades de información y comunicación social.

115. Sobre la base de la evaluación, se formularon recomendaciones concretas para el seguimiento del proyecto. En un estudio separado de miembros de la comunidad, el personal sanitario y las autoridades sanitarias formularon recomendaciones sobre cómo debían funcionar las Casas de Salud de la Comunidad. Los resultados de esas dos actividades se combinaron y las Casas de Salud de la Comunidad actualmente se encuentran en la etapa de proyecto. Éste organizará diversas actividades que hasta ahora no estaban interrelacionadas: atención primaria de la salud, Gestión Integrada de Enfermedades de la Infancia, la Estrategia Integrada de Medidas en pro de la Salud, las Actividades Comunitarias de Dignificación y la Información para la Vida. También se recomendó que

hubiera participación de la comunidad para que las Casas de Salud no se convirtieran en una iniciativa impuesta a las comunidades.

116. Evaluación del apoyo del Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional al sector de la salud de Nicaragua, 1992-1998. Esta evaluación externa analizó el apoyo que presta el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional a un programa integrado de salud en una región fronteriza remota y en la región desfavorecida de la Costa del Atlántico, administrado conjuntamente por el UNICEF, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la OPS y el Gobierno. Los objetivos de evaluación eran muy amplios y constaban de: a) logro y sostenibilidad (efectos, participación de los beneficiarios, cooperación interinstitucional, aspectos del género, vigilancia, visión futura, descentralización); b) función del UNICEF y la OPS (administración de fondos, vigilancia, creación de capacidad, eficacia en función de los costos, información relativa a los donantes); y c) calidad de la atención de la salud en determinadas esferas (participación, capacidad técnica, gestión, infraestructura, coordinación). La metodología consistía en el examen de documentos, entrevistas a los informantes principales, visitas y observación de lugares, investigaciones patrocinadas y un examen crítico de participación de un día de duración por miembros del proyecto y otros interesados externos. La evaluación fue dirigida por tres consultores del Órgano Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional y gozó de extenso apoyo de diversos donantes, organizaciones no gubernamentales y empleados del Gobierno.

117. Las conclusiones respondieron a cada uno de los objetivos, incluidas cuestiones difíciles de evaluar como la incorporación del concepto de género y la eficiencia de la coordinación del UNICEF. En la evaluación se concluyó que la colaboración del UNICEF y la OPS era positiva, así como su papel general en el programa de salud. Los indicadores de salud mejoraron, junto con la capacidad administrativa y técnica local. El sistema era particularmente apto para adaptarse a emergencias como el huracán Mitch.

118. La evaluación examinó el papel y la contribución del UNICEF y la OPS en asistencia técnica, en la administración de fondos del Órgano Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional y en la creación de capacidad. En el informe de dicha organización se determinó que la capacidad se había extendido a numerosos niveles y que el UNICEF y la OPS apoyaban más actividades en el plano subnacional que las originalmente previstas, por deficiencia del ministerio. Uno de los evaluadores que había seguido el proyecto desde 1992 observó que la capacidad estaba mejorando y que la gestión de los fondos era profesional y responsable. Sin embargo, se recomendó que se simplificaran las condiciones de presentación de informes de la OPS y el UNICEF, que eran excesivamente complicadas.

119. En cuanto a los gastos administrativos y operacionales relacionados con las funciones, y con respecto a otros organismos que desempeñaban las mismas funciones en proyectos financiados por donantes en el sector de la salud, en el informe se señaló que la OPS retenía un 23% de los fondos de los donantes para gastos administrativos y operacionales, mientras el UNICEF sólo retenía el 13%. Se recomendó que el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional fuera más flexible en las negociaciones y que se formara un grupo conjunto de gestión para evitar duplicación innecesaria en la administración.

120. En cuanto a la función y calidad de la coordinación y los mecanismos de presentación de informes entre los asociados, el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional informó que las reuniones de coordinación y los informes de los donantes se realizaban a tiempo y contaban con una participación eficaz. Además había mejoras notables con respecto a proyectos anteriores. Sin embargo, muchos de los entrevistados cuestionaron la preparación y el contenido de los informes; al respecto, se formuló un conjunto de recomendaciones concretas.

121. El Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional concluyó que el proyecto merece apoyo continuo. Se financiará una tercera etapa para el período 2000-2004 a fin de transferir las funciones de administración al Ministerio de Salud bajo el constante apoyo técnico del UNICEF y de la OMS y de la OPS. El Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional también individualizó diversos aspectos dentro del Programa de Servicios de Salud Descentralizados (PROSILAIS) que se podía aplicar a otros programas de dicho Organismo, y confirmó que las actividades del UNICEF están creando una programación innovadora en materia de salud.

CONCLUSIÓN

122. Los exámenes de mitad de período y las evaluaciones demostraron la ejecución generalizada de proyectos, así como una reflexión exhaustiva sobre contenido, procesos, estructura, limitaciones y oportunidades. El proceso de examen confirmó ampliamente la aptitud de los programas vigentes. Se determinó que las oficinas del UNICEF y sus entidades de contraparte habían logrado adelantos importantes sobre el modo de concretar plenamente el enfoque basado en los derechos. El logro de los objetivos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia era evidente en toda la labor del UNICEF en la región. Sin embargo, los exámenes de mitad de período también revelaron que la oficina regional se veía superada por el apoyo que tenía que prestar al proceso de examen de mitad de período en 12 países.
