



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
8 de julio de 2003
Español
Original: inglés

Información

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Segundo período ordinario de sesiones de 2003

15 a 19 de septiembre de 2003

Tema 6 del programa provisional*

Resumen de los exámenes de mitad de período y de las principales evaluaciones de programas por países

América Latina y el Caribe

Resumen

El presente informe fue preparado en respuesta a la decisión 1995/8 de la Junta Ejecutiva (E/ICEF/1995/9/Rev.1), en que la Junta pidió a la secretaría que le presentara un resumen de los resultados de los exámenes de mitad de período y de los informes de evaluación principales de los programas por países, en que se indicaran, entre otras cosas, los resultados logrados, la experiencia adquirida y la necesidad de introducir modificaciones en el programa del país. La Junta formulará observaciones sobre esos informes y proporcionará orientación a la secretaría, cuando proceda. Las evaluaciones principales a que se refiere el presente informe se realizaron durante 2002.

* E/ICEF/2002/11.



Introducción

1. En 2002, no se llevó a cabo ningún examen de mitad período de los programas del UNICEF en la región de América Latina y el Caribe. El presente informe abarca cuatro evaluaciones principales realizadas en 2002 y un estudio que fue concluido a principios de 2003. Las evaluaciones se centran en la experiencia adquirida con el “presupuesto de la infancia” y la presupuestación participativa en el Brasil; el proceso de cambio de las modalidades de cooperación del UNICEF en el Ecuador con el fin de responder a la grave crisis socioeconómica del país y a sus efectos desfavorables en los derechos del niño; la evaluación de los proyectos financiados por el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI) y ejecutados por conducto del UNICEF en Bolivia; y la movilización y supervisión social para promover los derechos del niño en el plano local en Ceará, Brasil. En el estudio se analizan las deficiencias y necesidades de los países iberoamericanos en materia de inversiones en la infancia para alcanzar los objetivos de la Agenda Iberoamericana para la Niñez y la Adolescencia (aprobada en la 11ª Cumbre Iberoamericana en favor de la Infancia), que es congruente con los objetivos de desarrollo del Milenio y con los objetivos de *Un mundo apropiado para los niños*.

Evaluaciones principales

Presupuesto de la infancia en el Brasil: poner los presupuestos al alcance de la población

Razón y propósito de la evaluación

2. La ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño impone a los países la obligación de adoptar una serie de medidas en favor de la infancia, exigencia que en el pasado había tenido un carácter más moral que jurídico. Garantizar el disfrute de los derechos del niño a la salud, la educación, la igualdad ante la ley, el esparcimiento y todos los demás derechos estipulados en la Convención entraña, por consiguiente, un compromiso financiero y también una responsabilidad jurídica y moral.

3. Incluso antes de que se promulgara la Convención, el Brasil había reconocido su compromiso con los derechos del niño en la Constitución de octubre de 1988 y en el Estatuto del Niño y el Adolescente, elaborado en julio de 1990. Sin embargo, las nuevas leyes e instituciones derivadas del Estatuto no bastaron para garantizar la realización y el respeto de los derechos del niño. Hacía falta otro elemento más, es decir que se comprometieran los recursos suficientes para financiar los programas diseñados con el propósito de alcanzar este objetivo. Además, para que sea posible vigilar este proceso, los miembros de la sociedad civil deben estar en condiciones de entender las cuestiones relacionadas con el gasto público y participar en el procedimiento de preparación de los presupuestos.

4. Para vencer esta dificultad, la oficina del UNICEF en el Brasil empezó, durante el período de 1994-1996, a prestar su apoyo a varios intentos diferentes por vigilar el presupuesto del país, en la medida en que afectara a los derechos del niño. El primero de ellos fue el “presupuesto de la infancia”, una labor de alcance nacional que tiene el objetivo de promover la transparencia en la utilización de los recursos públicos mediante la supervisión de los presupuestos públicos y el suministro de

información pertinente a grupos de la sociedad civil, entre otros. El “presupuesto de la infancia” fue elaborado en asociación con el Instituto de Investigaciones en Economía Aplicada y el Instituto de Estudios Socioeconómicos (Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC)), una organización no gubernamental brasileña con una competencia técnica bien establecida en lo referente a la vigilancia de programas gubernamentales y del gasto público. De dos proyectos a nivel local, el primero entró en la elaboración, en forma conjunta con la Fundación João Pinheiro de Minas Gerais, de una carpeta municipal destinada a familiarizar a los ciudadanos de todas las edades, en especial profesores y estudiantes, con el procedimiento que se sigue en los municipios para adoptar decisiones presupuestarias y ayudarlos a desempeñar un papel activo. El UNICEF también prestó apoyo en lo relativo a la metodología para la presupuestación participativa local, que empezaba a surgir en ciertas zonas del Brasil y con la que se busca una mayor participación popular en la adopción de decisiones financieras.

5. El propósito principal de la evaluación era determinar las repercusiones percibidas y la eficacia de esas iniciativas con el fin de adquirir experiencia y formular recomendaciones sobre medidas para el futuro.

Diseño y metodología

6. La evaluación fue realizada en 2002 por un equipo externo de cuatro especialistas en análisis presupuestario y movilización social, y se basó en un estudio preliminar amplio de la documentación y los registros de los proyectos, entrevistas a fondo con informadores de importancia crucial, una encuesta por correo electrónico y visitas en el terreno a municipios seleccionados previamente.

Conclusiones principales

7. Los diferentes agentes encargados de la presupuestación participativa afirmaron que el “presupuesto de la infancia” tuvo tres repercusiones principales: a) aumentó los recursos financieros públicos en favor de los niños y adolescentes; b) aumentó la movilización de la sociedad civil (incluidos grupos de adolescentes) y el control que ésta ejercía en la asignación y ejecución del presupuesto; y c) dio inicio a un diálogo entre la administración pública y la sociedad civil en torno al presupuesto, que se tradujo en una mayor transparencia del procedimiento.

8. Como resultado de una encuesta informal llevada a cabo entre autoridades normativas que reciben el *Boletín sobre la niñez y la adolescencia*, una publicación periódica del INESC, se vio que la mayoría consideraba que la información era “bastante pertinente” para su labor. Entre los que respondieron a la encuesta había miembros del Congreso, del Consejo Nacional para los derechos de la niñez y la juventud y de consejos estatales de los derechos del niño. Confirmaron que utilizaban los datos del “presupuesto de la infancia” en discursos, negociaciones presupuestarias y debates políticos. Más del 70% consideró que la información incluida en el *Boletín* era suficiente para satisfacer sus necesidades. Estimaron asimismo que los efectos del *Boletín* no se limitaban a propiciar una mayor difusión de la información (el 64%), sino que la publicación era una verdadera ayuda para la formulación de políticas (el 59%) y contribuía directamente a las gestiones encaminadas a obtener mayores recursos presupuestarios en favor de los niños y adolescentes (el 36%).

9. Otro hecho digno de mención es que, a diferencia de lo ocurrido entre 1995 y 1998, cuando el gasto nacional en la niñez disminuyó en forma gradual, las asignaciones presupuestarias en favor de la infancia empezaron a aumentar después de 1999, cuando el apoyo del UNICEF hizo posible mejorar y ampliar el *Boletín*. En términos reales, el gasto en la niñez aumentó el 42% entre 1998 y 2001. Además, en ese mismo período, la parte proporcional del “presupuesto de la infancia” en el gasto federal (excluidos los pagos de la deuda) pasó del 3,4% al 5,2%. Es evidente que no hay forma de saber si los aumentos mencionados pueden atribuirse exclusivamente a la iniciativa.

10. La vigilancia del “presupuesto de la infancia” y su amplia difusión constituyeron también una aportación decisiva a los intentos de los movimientos sociales activos en defensa de los derechos del niño por obtener un incremento de los recursos presupuestarios, a pesar del marco fiscal restrictivo en el Brasil. Entre las prioridades nacionales, se ha logrado situar la importancia de que el gobierno nacional aporte un apoyo ininterrumpido al programa de asistencia a la escuela (*bolsa-escola*) (por el que se proporciona un estipendio a las familias que retiran a sus hijos de la fuerza de trabajo para enviarlos a la escuela) y a un programa destinado a poner fin a la explotación sexual infantil.

11. Por otra parte, algunos programas existentes, como el Departamento del Niño y el Adolescente del Ministerio de Justicia, han recibido mayores fondos como resultado del cabildeo de grupos de la sociedad civil que exigen una mejor aplicación del Estatuto del Niño y el Adolescente. Una reducción prevista de dos terceras partes del presupuesto fiscal del Departamento en 2003 fue objeto de una oposición tenaz por parte de grupos de la sociedad civil que lograron que el presupuesto del Departamento pasara de la cuantía propuesta de 33 millones de reales (11 millones de dólares) a 84 millones de reales (28 millones de dólares).

Experiencia adquirida y recomendaciones

12. Las recomendaciones de la evaluación son las siguientes: a) el análisis del “presupuesto de la infancia” deberá estructurarse de acuerdo con los objetivos del documento titulado *Un mundo apropiado para los niños* y no ha de ser una labor a cargo de la administración pública del Brasil, porque ésta establecería un vínculo entre la vigilancia del presupuesto público y los resultados; b) el análisis del presupuesto público deberá ampliarse a los niveles estatal y municipal; y c) se habrá de facilitar el acceso a la información mediante el establecimiento de un sitio en la Web que contenga toda la información (metodología, análisis, noticias, contactos, etc.) sobre el “presupuesto de la infancia”.

13. Como lo revela la evaluación, el procedimiento de preparación y supervisión de los presupuestos franquea el paso a otros procedimientos importantes y puede convertirse en parte integrante de un método de programación basado en los derechos humanos. Exige un componente importante de creación de capacidad, que favorezca en especial a grupos de la sociedad civil, gobiernos locales y organismos privados y públicos. Las actividades de participación en torno a los presupuestos plantean la necesidad de que los titulares de los derechos puedan ejercerlos plenamente con el fin de exigir a los responsables —en los poderes tanto legislativo como ejecutivo del gobierno— que asignen los fondos requeridos para la aplicación de las políticas sociales. Con demasiada frecuencia sucede que el anuncio de políticas sociales grandiosas no va acompañado de la asignación de recursos suficientes para

ponerlas en práctica. Una vez que los ciudadanos comunes comprendan las repercusiones de la elaboración del presupuesto en su vida cotidiana y sepan en qué puntos pueden intervenir y cómo hacerlo, podrán pedir cuentas al Gobierno por la realización de los derechos del niño desde una posición mucho más favorable.

14. La opinión generalizada fue que la carpeta municipal era de gran calidad, tanto en términos de contenido como de presentación. Podría surtir mayor efecto si estuviera disponible en contextos en que se lleva a cabo la presupuestación participativa local, y si se ampliara su distribución a organizaciones no gubernamentales que realizan actividades relacionadas con los derechos del niño y comités locales de defensa de los derechos del niño y el adolescente.

15. Independientemente de la forma que hayan asumido en diferentes municipios del Brasil, los procesos de presupuestación participativa también se pueden considerar una medida importante para asegurar una mayor participación popular en la adopción de decisiones y una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público. Los procedimientos que han sido objeto de estudio indican que, si bien es posible que el gasto que contribuye a la realización de los derechos del niño no sea el objetivo de un presupuesto público, a menudo es su resultado, ya que los responsables de estos derechos aumentan su capacidad para exigir mejoras en la salud, educación e infraestructura que generen mayores oportunidades y un mejor entorno vital para los niños.

Evaluación de los proyectos financiados por el OSDI por conducto de la oficina del UNICEF en Bolivia, 1989-2002

Razón y propósito de la evaluación

16. El propósito principal de la evaluación era determinar el carácter sostenible y las repercusiones en lo relativo a la reducción de la pobreza de una serie de proyectos ejecutados en un período de 13 años por el OSDI, en cooperación con la oficina del UNICEF en Bolivia (el proyecto de enseñanza bilingüe, el proyecto de educación para la salud y el componente boliviano del programa *Proandes* de servicios básicos). La evaluación se centró en cinco dimensiones de la pobreza: a) necesidades básicas; b) medios de vida; c) recursos y vulnerabilidad; d) carencias sociales y políticas; y e) carencias psicológicas. Se incluyeron perspectivas indígenas y de género como temas intersectoriales.

Diseño y metodología

17. Debido a la falta de referencias cuantitativas y apropiadas, la evaluación de los proyectos se centró en las percepciones de los beneficiarios. La sostenibilidad de los proyectos se evaluó sobre la base de la coherencia entre a) las actividades de los proyectos; y b) las prioridades y estrategias para que los beneficiarios pudieran salir de la situación de pobreza. Se evaluó asimismo en términos de la coherencia entre las intervenciones de los proyectos y las políticas públicas en los planos nacional, departamental y municipal. La labor en el terreno se llevó a cabo en los departamentos de Potosí, Cochabamba y Chuquisaca.

Conclusiones principales

18. La evaluación reveló que, según la percepción de los beneficiarios, los proyectos tenían un efecto positivo, que se manifestaba concretamente en una mayor autoestima entre los niños y las mujeres atribuible a la enseñanza intercultural y bilingüe y a los centros de desarrollo del niño (*Wawa Wasi*). Su autoestima también aumentaba en relación con una mejor higiene resultante del abastecimiento de agua y de las duchas con calentadores solares suministradas en el marco de los proyectos. Como dato interesante, los padres otorgaban mayor valor a los alimentos proporcionados a sus hijos en los *Wawa Wasi* que a las actividades pedagógicas preescolares. Esta apreciación refleja la manera en que los padres consideran que es más importante la satisfacción de las necesidades básicas para combatir el hambre y la malnutrición por conducto de los *Wawa Wasi*. En el informe se destacaron los obstáculos para el acceso a los servicios de salud, abastecimiento de agua, letrinas y educación básica. En la evaluación se vio que los proyectos que estaban integrados en políticas y programas públicos nacionales (por ejemplo, la enseñanza bilingüe y un seguro de salud básico maternoinfantil) son los que tienen mayores probabilidades de sostenibilidad. Sin embargo, a pesar de las repercusiones percibidas de los proyectos financiados por el OSDI y ejecutados por el UNICEF, la sostenibilidad de aquellos que no están respaldados por políticas públicas es extremadamente limitada.

Experiencia adquirida y recomendaciones

19. La evaluación recomendó que el UNICEF, en estrecha colaboración con las autoridades públicas, buscara proyectos piloto innovadores que contribuyeran a hacer converger las prioridades del gobierno y las necesidades de la comunidad. Los proyectos piloto innovadores asegurarían asimismo la puesta en marcha de un proceso encaminado a transformarlos en políticas y programas gubernamentales. Habrá que tener especialmente en cuenta el proyecto de los *Wawa Wasi* que es el menos sostenible de todos, pese a sus importantes efectos positivos. Sin embargo, puede lograrse un cierto grado de sostenibilidad si se negocian las condiciones de los acuerdos contractuales con las autoridades del gobierno a nivel municipal, regional y nacional.

20. La evaluación también reveló que la estrategia de salida de toda actividad relacionada con un programa o proyecto debería formularse durante la etapa de diseño, prestando la debida atención al hecho de que las actividades de los proyectos debían terminar únicamente cuando se hubiesen alcanzado los objetivos. Este tipo de estrategia de salida gradual plantea la necesidad de objetivos bien definidos para el proyecto y una vigilancia periódica de sus logros.

Cooperación con grandes repercusiones en una época de crisis en el Ecuador

Razón y propósito de la evaluación

21. Entre 1999 y 2001, el Ecuador sufrió una crisis económica, social y política sin precedentes. Los grupos más vulnerables sintieron los peores efectos y corrió peligro el proceso democrático. Con una marcada dependencia de las corrientes de exportación de productos básicos y materias primas (el 90% de los ingresos públicos) y una deuda externa y nacional equivalente al 118% del producto interno bruto (PIB), la economía del país se hundió a raíz de una drástica reducción de los precios

de sus exportaciones de petróleo como consecuencia de las crisis económicas registradas en el Brasil, México, la Federación de Rusia y algunos países de Asia. Como resultado de ello, hubo un colapso del sistema financiero y más de la mitad de los bancos cerraron o pasaron a ser propiedad del Estado. El PIB del Ecuador sufrió una caída del 45% y el número de personas que vivían en situación de pobreza se incrementó de 4 millones a 8,4 millones entre 1998 y 2000.

22. En estas circunstancias, se modificó el rumbo de la cooperación del UNICEF en el país para centrarla en las políticas fiscales y sociales. Se determinó que la política fiscal era un recurso para defender y aumentar el gasto social que brindara protección a los sectores más vulnerables, en tanto que la política social era un recurso para promover, formular y apoyar la ejecución de nuevos programas para encarar la crisis. En 2003, la oficina del UNICEF en el Ecuador emprendió una evaluación interna, con el apoyo de la Oficina Regional, con el fin de hacer un balance del proceso. Los objetivos de la evaluación eran entender el papel del UNICEF, apreciar los cambios introducidos hasta entonces y presentar la experiencia adquirida.

Diseño y metodología

23. La metodología de la evaluación se basó en el análisis de la información secundaria, entrevistas con informadores de importancia crucial y un análisis retrospectivo por parte de políticos, intelectuales y representantes de la sociedad civil relacionados con el proceso. También se llevó a cabo un análisis amplio de la información relativa al gasto público y social para evaluar tendencias y cambios que hubieran coincidido en el tiempo con las actividades del UNICEF.

Conclusiones principales

24. El proceso que la oficina del UNICEF en el Ecuador inició en la crisis se dividió en tres fases. La primera de ellas se centró en promover un llamamiento generalizado en favor de un cambio ético. Esta fase abarcó, en concreto: a) la decisión de reunirse con agentes sociales (diferentes organizaciones de masas, organizaciones no gubernamentales, etc.) y alentarlos a que sumaran esfuerzos con miras a formular un mensaje que expresara objetivos comunes; b) la decisión, adoptada en forma conjunta con estos agentes sociales, de proponer un mensaje en que se pidiera la aplicación efectiva de los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular el principio de la no discriminación y la universalidad para proteger los derechos del niño y de los grupos más excluidos (los más pobres, los grupos indígenas y los habitantes de zonas rurales); y c) la formulación y repetición constante de una imagen moral de la oficina del UNICEF en el Ecuador, basada en el mensaje de que todos los niños necesitan asistir a la escuela, estar bien alimentados, gozar de buena salud y vivir en un entorno familiar en el que encuentren afecto y seguridad y donde sus padres o tutores perciban un ingreso básico suficiente. Con el apoyo a esta misión ética se obtuvo un diagnóstico social de la crisis, que entrañó el análisis de sus consecuencias y causas desde el punto de vista de sus repercusiones en los niños y en los grupos más vulnerables.

25. El propósito de la segunda fase era formular un Plan de Emergencia Social con propuestas concretas sobre la formulación y modificación de programas prioritarios para encarar la crisis. Un objetivo importante era incluir costos y beneficios mensurables. En la práctica, esta fase se convirtió en una iniciativa múltiple, que abarcaba: a) el diseño, en forma conjunta con el Gobierno y con agentes sociales, de

programas prioritarios sobre educación, nutrición, salud y becas; b) análisis y atribución de responsabilidades en los niveles nacional y local adecuados, de manera que todas las partes interesadas estuvieran al tanto del papel que les correspondía en el Plan; c) identificación de mejores métodos de gestión aplicables a los programas existentes y nuevos para hacer más eficaz la selección de objetivos, las actividades complementarias y la calidad de los servicios; y d) preparación de una visión a mediano y largo plazo para anticiparse al final de la crisis inmediata.

26. La tercera fase consistió en fortalecer la participación y supervisión de la comunidad para asegurar la rendición de cuentas por parte de los responsables. El resultado fue el diseño de estrategias que propiciaran una mayor participación mediante: a) la participación cívica en reuniones y consejos; b) mayores vínculos de comunicación, en especial en formatos fáciles de entender y visualmente atractivos; c) invitación a todas las partes a mostrarse más dispuestas a compartir la información necesaria; y d) la creación de un “observatorio social” de dirigentes técnicos y cívicos que analizaran los progresos realizados y formularan observaciones públicas sobre el grado en que el Ecuador estaba cumpliendo sus compromisos con respecto a los niños y a los grupos más vulnerables.

27. La aprobación del Plan de Emergencia Social, el inicio de nuevos programas sociales y el incremento de las asignaciones presupuestarias se transformaron en el medio principal de combatir e invertir las tendencias de la situación de emergencia. La vigilancia de los indicadores relativos a los efectos de la crisis que el UNICEF ha llevado a cabo en unión de muchos otros agentes sociales ha mostrado que la situación de la infancia ha recuperado, como mínimo, el nivel que tenía antes de la crisis. El acceso a la educación se ha vuelto a situar en el nivel registrado a mediados del decenio de 1990 y, según los datos iniciales, se han reducido los índices de malnutrición y de mortalidad perinatal. El gasto social en 2001 representó el 5,5% del producto nacional bruto y el 20,4% del total del gasto público, lo que representa en ambos casos cifras más elevadas que en 1996. El gasto social por persona aumentó de 55 dólares en el año 2000 a 83 dólares en 2001.

28. La evaluación también puso de manifiesto que las propuestas de la oficina del UNICEF en el Ecuador fructificaron más allá de las negociaciones económicas y presupuestarias. El UNICEF logró incorporar en el programa político nacional el dilema moral del desarrollo humano, en especial el de los niños y de otros grupos vulnerables durante un período de crisis. La voz de los niños y de los grupos vulnerables, de suyo insuficientemente representados en las instituciones del país, tiende a debilitarse y puede hasta llegar a desaparecer durante una crisis. El UNICEF pudo ayudarlos a recuperar su espacio político, e incluso a ampliarlo, gracias a que se trataba de una institución que había adquirido el respeto y el capital moral necesarios para gozar de credibilidad social.

Experiencia adquirida y recomendaciones

29. De acuerdo con la evaluación, la principal experiencia adquirida consistió en lo siguiente: a) la base de la cooperación entre el UNICEF y todos los agentes sociales tiene que ser una propuesta ética, con arreglo a la cual la justicia social sea el fundamento o eje de las decisiones morales que se tomen; b) la política social, vista como la construcción de acuerdos relativos a programas sociales viables y sumamente eficientes, y la política fiscal, vista como la construcción de acuerdos sobre el nivel de los recursos, son factores decisivos para enfrentar las causas de la

exclusión; c) en un contexto de crisis, es irrelevante proseguir una estrategia centrada en la aplicación de modelos innovadores en pequeña escala, porque no surten efecto alguno en las políticas económicas y sociales y no modifican la asignación de recursos; d) una estrategia fundamental para plantear cuestiones relacionadas con el presupuesto y el gasto social consiste en saber cómo interpretar la situación del país y cómo convertir la información referente al presupuesto público en datos sencillos, claros y de gran repercusión directa; e) es necesario tener la capacidad de involucrarse y cooperar como una red con instituciones gubernamentales (nacionales y locales), organizaciones comunitarias y sociales, universidades, empresarios, organismos internacionales y las Naciones Unidas; f) es posible generar grandes repercusiones con un mínimo de recursos financieros a condición de que se disponga de recursos humanos con un alto nivel técnico y de inversiones en sistemas de información con el fin de democratizar la información sobre el gasto social; y g) en lugar de un programa, puede optarse por la gestión de una estrategia política utilizando el capital simbólico de la organización y la imagen de un niño como un factor político imperioso.

Mobilización social para promover los derechos del niño en el plano local: experiencia adquirida con el “Sello de municipio aprobado” en Ceará, Brasil

Razón y propósito

30. Una iniciativa del UNICEF para certificar la calidad de la administración pública local, denominada “Sello de municipio aprobado”, fue puesta en marcha en 1998 en Ceará, Brasil, para movilizar a la sociedad civil y a las autoridades locales, incluidos los alcaldes, con el fin de fortalecer la realización de los derechos de los niños y adolescentes y aplicar a la vez mecanismos de vigilancia y supervisión social. En lugar de trabajar en proyectos sobre salud, educación y promoción de derechos con un número reducido de municipios en el estado, el propósito del UNICEF era promover más ampliamente los derechos del niño en el marco de esta iniciativa. Se alentó a todos los municipios a que alcanzaran los resultados previstos en el sector social y a que difundieran la información relacionada con esta labor mediante una gama de estrategias de comunicación. Con el objeto de recibir el “Sello de municipio aprobado”, los equipos municipales compiten entre sí para dedicar los recursos disponibles y la atención al mejoramiento de sus indicadores sociales. Para que las comparaciones sean válidas, los equipos compiten con otros municipios que, en general, son equivalentes en términos de tamaño, presupuesto y estructura económica. Cada municipio se asigna a uno de cinco grupos y compite únicamente con los demás integrantes del mismo grupo. Se otorga un certificado de calidad en gestión municipal por los progresos alcanzados, según la evaluación que el UNICEF realice entre diversos sectores y grupos sociales (tutela, derechos, salud, educación, asistencia social, grupos juveniles, etc.).

31. La evaluación mostró el grado en que se había acelerado el mejoramiento de los indicadores sociales entre 1998 y 2002 en virtud del “Sello de municipio aprobado”, puso de relieve algunas de las experiencias obtenidas que podrían beneficiar a otros países que quisieran emprender iniciativas análogas y generó recomendaciones para otras rondas de la iniciativa en el futuro.

Diseño y metodología

32. La evaluación se basó en un estudio preliminar amplio de documentos y registros, un análisis de la información de referencia y datos coyunturales sobre indicadores previamente seleccionados correspondientes a los 180 municipios que participaron en la iniciativa, entrevistas a fondo con informadores de importancia crucial y análisis del material reunido como parte de las visitas de evaluación en el terreno efectuadas a los municipios participantes.

Conclusiones principales

33. Aunque la iniciativa denominada “Sello de municipio aprobado” no empezó a movilizar a las autoridades municipales y a las comunidades hasta junio de 1999, los indicadores locales de salud y educación revelan un mayor grado de satisfacción de la comunidad y de servicio efectivo. Los datos recabados de las autoridades estatales en los sectores de la salud y la educación entre 1997 y 2001, en los que se pondera de igual manera a los 184 municipios (sin que se tenga en cuenta su importancia proporcional en función de la densidad demográfica), muestran que mejoraron los índices de mortalidad infantil, inmunización y lactancia materna exclusiva, lo mismo que la situación nutricional. El índice de mortalidad infantil descendió de 40 a 26 por 1.000 nacidos vivos, lo que representa una disminución del 35% en cinco años. El número de niños que habían recibido todas las vacunas aumentó del 67% al 91%, lo que representa un incremento del 37% en ese mismo período. El índice de lactancia materna exclusiva en los primeros cuatro meses de vida pasó del 46% al 61% y la incidencia de la malnutrición infantil se redujo a la mitad, del 14% al 7%. Las mejoras registradas en los cinco grupos fueron relativamente homogéneas, independientemente de los niveles iniciales y medios de los indicadores.

34. Como resultado directo de los nuevos criterios introducidos en 2001, el número de escuelas públicas con bibliotecas aumentó del 5% al 9%. Sin que la proporción dejara de ser baja, de todas formas se registró un aumento del 77% en un año. Un hecho más significativo aún es que este cambio tuvo lugar en los municipios más pobres. El porcentaje de escuelas con agua potable pasó del 8% al 96%. Mientras tanto, la tasa de deserción en las escuelas primarias disminuyó del 11% al 8%, obteniéndose mejores resultados en los municipios más pobres y más rurales. Se logró que un mayor número de niños asistiesen efectivamente a la escuela gracias a que se ofrecieron mayores incentivos a la vigilancia local y se insistió en el valor de la enseñanza básica. A nivel de todo el estado, la disponibilidad de servicios de guardería para niños de 4 a 6 años registró un marcado aumento, al pasar del 66% al 78% entre enero de 2001 y mediados de 2002.

Experiencia adquirida y recomendaciones

35. La experiencia principal adquirida con el estudio es que los municipios efectivamente pueden lograr que mejore visiblemente la realización de los derechos del niño cuando se ven impulsadas por objetivos basados en los resultados. Aun con pocos recursos y sin recompensas materiales, los municipios pueden actuar localmente para mejorar las condiciones sociales y los índices conexos, si se les presta apoyo y estímulo. Aceptarán el desafío, aunque sólo sea por la promesa de un certificado que dará visibilidad a su trabajo local.

36. Esta experiencia ha reforzado la intuición inicial de que la comunicación creativa y sostenida tiene una importancia crucial. El éxito del proyecto dependía de que

los municipios entendieran los métodos y resultados de la evaluación. En las próximas rondas de la iniciativa del “Sello de municipio aprobado” se debe aspirar a una mayor claridad, sencillez y creatividad. La comunicación de resultados a los municipios (por ejemplo, los resultados de mediano plazo) en forma constante y sistemáticamente organizada resulta fundamental para sostener las expectativas y el interés en todo el estado. Los indicadores del desempeño municipal que se publican anualmente a menudo no bastan para mantener el impulso. Hace falta más imaginación para dotar de animación y sentido a la infinidad de programas y actividades que, en última instancia, se traducen en datos e indicadores.

37. Al mismo tiempo, las dos rondas de la iniciativa han enseñado a los organizadores que hay un cierto grado de compensaciones mutuas entre la exactitud estadística y la participación de la comunidad. Es probable que quienes exigen cifras precisas encuentren defectos metodológicos en esta iniciativa. Sin embargo, la precisión numérica no era una prioridad cuando se trataba de estimular la competencia y una gestión local más eficaz de los recursos públicos destinados a los servicios sociales. Se dio más importancia al fomento de la identificación local con los datos y a la participación en las mejoras, es decir, a la transmisión del mensaje de que los indicadores podrían mejorarse siempre que las comunidades y las autoridades locales adoptaran medidas concertadas.

38. Para el UNICEF, la experiencia ha demostrado que es posible trabajar con un buen número de autoridades locales sin formular una infinidad de proyectos. Pese a que en un principio las autoridades locales poseían escasos conocimientos en materia de gestión, la capacitación y habilitación de los funcionarios públicos resultó ser una iniciativa eficaz para la oficina pequeña y con presupuesto reducido del UNICEF (en comparación con las gestiones anteriores dirigidas a apoyar una serie de proyectos aislados de menor alcance), al aprovechar una sólida economía de escala. Esta iniciativa ha brindado coherencia conceptual y estratégica a las actividades del UNICEF en el estado, que ha permitido introducir y utilizar más fácilmente nuevos temas.

La necesidad de invertir en la infancia para alcanzar los objetivos de la Agenda Iberoamericana para la Niñez y la Adolescencia

Razón y propósito del estudio

39. El presente estudio fue elaborado por la Oficina Regional del UNICEF para América Latina y el Caribe y por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, a solicitud de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) para cumplir con la Declaración de la Undécima Cumbre Iberoamericana en favor de la Infancia, celebrada en octubre de 2001 en Lima, Perú. En esa ocasión, los ministros y funcionarios principales responsables de los asuntos relacionados con la infancia pidieron a la SECIB que calculara las necesidades de inversión que los países iberoamericanos, con excepción de España y Portugal, debían satisfacer en el presente decenio con el fin de alcanzar las metas de la Agenda Iberoamericana para la Niñez y la Adolescencia. Estas metas son compatibles con los objetivos de desarrollo del Milenio y con los objetivos de *Un mundo apropiado para los niños*. En el estudio también se pusieron de relieve algunas de las estrategias y

mecanismos principales para mejorar la capacidad, la eficiencia y la equidad del gasto público y de la ayuda externa para la financiación de los objetivos.

Diseño y metodología

40. En el Plan de Acción se pide un mejor acceso a los servicios sociales y la reducción de los índices de mortalidad materno-infantil, como también de la pobreza, los malos tratos, la violencia, la explotación y la discriminación de que son víctimas los niños. También se pide el fortalecimiento de las instituciones de justicia penal y mejores sistemas de compilación de datos, además de la prevención de los peligros que corren los niños durante desastres naturales y en situaciones de inestabilidad.

41. El análisis de costos se centró en los objetivos y metas que pueden expresarse en términos de diferentes servicios como el acceso a la enseñanza preescolar, primaria y secundaria; el acceso a servicios prenatales y a la atención durante el embarazo, el parto y el puerperio; inmunización; tratamiento para enfermedades de la primera infancia; prevención, atención y terapia referentes al VIH/SIDA; y acceso al agua y al saneamiento. Los costos unitarios promedio de los servicios de salud materno-infantil se obtuvieron de estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud, en tanto que los correspondientes al agua y al saneamiento se obtuvieron del *Informe de evaluación mundial de la situación del suministro de agua y del saneamiento para el año 2000*. En el caso de la educación, los costos unitarios para cada país se basaron en estimaciones del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Heredia, Costa Rica.

42. Las inversiones adicionales que era necesario efectuar para alcanzar los objetivos de cobertura para estos servicios se calcularon sobre la base de tres supuestos: a) un supuesto histórico en el que se pronosticaron los niveles de gasto y cobertura para el período 2000-2010 a condición de que persistieran las tendencias registradas en el decenio de 1990; b) un supuesto de crecimiento cero, que para muchos países entraña en la actualidad una restricción realista de recursos porque el PIB de muchos países de América Latina ha mostrado índices de crecimiento negativo o cercano a cero en los últimos dos años; y c) un supuesto deseable en el que se mostraba la inversión necesaria para alcanzar el nivel de cobertura de los servicios fijados en las metas. El déficit o el esfuerzo adicional en materia de inversiones para el logro de cada meta se calcula como la diferencia entre el supuesto deseable y cada uno de los otros dos supuestos. En estos supuestos también se tuvieron en cuenta parámetros relacionados con el crecimiento demográfico y el gasto social y público expresados como porcentaje y como parte proporcional del PIB.

Conclusiones principales

43. Los resultados de estas estimaciones mostraron que, en el caso de que persistieran las actuales tendencias de crecimiento económico y de gasto público y social (que indirectamente revelan la prioridad asignada a la niñez y la adolescencia), el déficit anual promedio de los países de América Latina considerados en su conjunto ascendería a 24.022 millones de dólares con respecto al importe necesario para alcanzar los objetivos. Lo anterior significa que la cuantía histórica media en materia de inversiones tendría que incrementarse de 48.000 millones de dólares anuales a 72.500 millones de dólares durante el decenio para que pudieran lograrse los objetivos. Puesto que el déficit de inversiones para alcanzar las metas y el segmento de la población de menores de 18 años continúan disminuyendo a lo largo del decenio,

las inversiones adicionales necesarias también siguen esa misma tendencia. Por consiguiente, la inversión adicional de 25.600 millones de dólares que tendría que efectuarse en 2000 disminuiría a 21.900 millones en 2010, cifra correspondiente al 1,3% y al 0,86% del PIB de América Latina en cada uno de esos años, respectivamente.

44. Estas estimaciones indican que hay diferencias notables entre las gestiones actuales para obtener inversiones internas y la cuantía necesaria para alcanzar las metas. Dicho de otro modo, América Latina tendría que aumentar la inversión por cada niño de 258 dólares a 384 dólares, lo que supone un aumento promedio de 126 dólares o del 50% aproximadamente.

45. En el supuesto de un crecimiento cero, el déficit sería mucho mayor. En este caso, el déficit de 25.655 millones de dólares estimado en 2000 (el 1,3% del PIB de América Latina), previsto en el supuesto histórico, se incrementaría a 35.383 millones de dólares (el 1,8% del PIB) en 2010. El déficit de inversiones promedio por niño para el período 2000-2010 aumentaría aproximadamente en un tercio (de 127 dólares a 161 dólares) cuando, por efecto del crecimiento cero, se contuvieran e hicieran retroceder los avances al tiempo que se ahondaban las disparidades de recursos. Si en los próximos años persiste el entorno de recesión que ha afectado a la región, cada vez será más difícil alcanzar las metas, a menos que se otorgue una mayor prioridad al gasto público en la infancia.

46. Aunque estas estimaciones dan una idea de la labor que debe realizarse en general en América Latina, las diferencias entre los países iberoamericanos en términos del tamaño de sus economías, el ritmo de crecimiento económico y demográfico, las disparidades en los niveles de acceso a los servicios sociales y el porcentaje de los recursos públicos dedicados a la inversión social también quedan reflejadas en las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos. Los países que más deben empeñarse en obtener mayores inversiones son Bolivia, Colombia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay. El déficit que estos países deben enjugar varía entre el 2,5% y el 8% del PIB. En otras palabras, algunos de estos países tendrían que aumentar en más del 100% los fondos asignados actualmente al gasto social. Un segundo grupo de países, integrado por Costa Rica, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (en el período anterior a la crisis), también deben hacer importantes esfuerzos porque el déficit de las inversiones necesarias para alcanzar las metas se sitúa entre el 1,7% y el 2,4% del PIB. Debido a un mejor acceso a los servicios sociales en el año de referencia 2000 y a un bajo crecimiento demográfico, los países que muestran las deficiencias/dificultades menores con respecto a las inversiones (menos del 1% del PIB) son la Argentina (en el período anterior a la crisis), el Brasil, Chile, Cuba, México, Panamá y el Uruguay (en el período anterior a la crisis). Sin embargo, es poco probable que los índices de crecimiento medio necesarios para superar estas deficiencias se sostengan a lo largo del decenio. Varios de estos países están enfrentando crisis políticas y económicas profundas con una caída drástica del gasto público (incluido el gasto social), y con aumentos alarmantes del número de niños en situación de pobreza.

47. Si en el período 2000-2010 se mantuvieran los fondos asignados a la niñez con cargo al gasto público en el mismo nivel que en el decenio de 1990, con arreglo al supuesto del crecimiento cero, el resultado sería mucho más grave para los países con las deficiencias mayores. Por ejemplo, en Nicaragua, el déficit de inversiones en servicios básicos aumentaría del 8% al 12% del PIB; en el Paraguay, del 7,3% al

11,2%; en Guatemala y Honduras, del 5% al 7,1%; en Bolivia, del 4,1% al 6%; y en El Salvador, del 3,8% al 5%.

48. Cuando estas deficiencias de recursos se desglosan por objetivo, se observan tendencias contrastantes. Se requiere una inversión considerable para el logro de tres metas: el 90% de las inversiones adicionales necesarias se destina a la enseñanza primaria y secundaria y al VIH/SIDA. Por otra parte, se prevé una tendencia más favorable en términos de un menor aumento de la inversión en enseñanza primaria, agua y saneamiento y atención maternoinfantil. Es probable que países como Bolivia, Colombia, Guatemala, Nicaragua y la República Dominicana tengan que asumir una carga especial en todos los casos. Deben poner especial empeño en lo referente a las inversiones y el orden de prioridad, sobre todo en lo relativo a la prestación de servicios de salud en zonas rurales, particularmente a las comunidades indígenas, que tienen índices de acceso mucho menores y, por consiguiente, condiciones de referencia más precarias.

49. Con el fin de aumentar las posibilidades de obtener la inversión adicional necesaria para alcanzar las metas, en el estudio se sugieren algunas alternativas para mejorar la calidad del gasto; aumentar la carga impositiva para mejorar el poder adquisitivo del gobierno; dar prioridad a la inversión en la infancia; promover una asignación de recursos más equitativa; alentar la participación de la población en la asignación, supervisión y evaluación del proceso presupuestario; obtener fondos del sector privado mediante la creación de un sentimiento más profundo de solidaridad social; y fortalecer el apoyo externo.