



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
5 de agosto de 2005
Español
Original: inglés

Información

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Segundo período ordinario de sesiones de 2005

28 a 30 de septiembre de 2005

Tema 5 del programa provisional*

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

Región de Asia oriental y el Pacífico

Resumen

El presente informe se preparó en cumplimiento de la decisión 1995/8 de la Junta Ejecutiva (E/ICEF/1995/9/Rev.1), en la que esta pidió a la secretaría que le presentara un resumen de los resultados de los exámenes a mitad de período y las principales evaluaciones de los programas por países en que se especificaran, entre otras cosas, los resultados alcanzados, la experiencia adquirida y los ajustes que fuese necesario introducir en ellos. De ser necesario, la Junta formulará observaciones sobre los informes e impartirá orientación a la secretaría. Los exámenes de mitad de período y las evaluaciones que se describen en el presente informe se llevaron a cabo en 2004 y principios de 2005.

Introducción

1. Se realizaron exámenes de mitad de período en Tailandia y Mongolia, al tiempo que se llevaron a cabo importantes evaluaciones en Viet Nam, Mongolia y la República Democrática Popular Lao. Entre los principales temas generales de esos procesos figuran la necesidad de intensificar las respuestas para reducir la propagación del VIH/SIDA y el uso de enfoques descentralizados para acometer cuestiones relacionadas con la disparidad. Las tres evaluaciones examinan las actividades participatorias en los planos de la comunidad y la familia, aunque difieren en cuanto a

* E/ICEF/2005/10.



alcance y asociaciones. Todos los exámenes de mitad de período y las evaluaciones han motivado la introducción de modificaciones en los programas o en la labor de las oficinas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o de los asociados gubernamentales.

Exámenes de mitad de período por país

Tailandia

2. Las actividades conjuntas del Gobierno y el UNICEF de examen de mitad de período se realizaron por espacio de seis meses en 2004, la mitad del actual programa de cooperación del país. Se trató de una labor consultiva y participatoria entre los organismos del Gobierno y el UNICEF, con aportaciones de varios asociados de las Naciones Unidas y otros importantes asociados de la comunidad de desarrollo.

3. El proceso de examen de mitad de período constó de tres componentes interrelacionados: una actualización de la situación de los niños y los jóvenes; exámenes de cada programa; y exámenes temáticos sobre cuestiones intersectoriales. En las conclusiones del examen de mitad de período se destacan los principales conclusiones de los exámenes, incluido el progreso realizado hacia el logro de los resultados previstos, la experiencia adquirida y varios ajustes propuestos al actual programa del país. Las conclusiones también ayudaron a formular una orientación estratégica en materia de cooperación futura.

4. A medida que siga mejorando la situación de los niños, y a medida que Tailandia siga avanzando como país de medianos ingresos, con el tiempo el país dejará de tener derecho a recibir recursos ordinarios del UNICEF. Ese hecho, conjuntamente con otras cuestiones relacionadas con la transición esbozadas recientemente en unas orientaciones recientes del UNICEF, se han tenido en cuenta en el examen de mitad de período y deberán seguir teniéndose en cuenta en los planes del próximo período de cooperación.

5. **La situación del niño y la mujer.** Tailandia ha alcanzado impresionantes logros en materia de acceso a servicios esenciales de supervivencia y desarrollo del niño, con lo cual ha estado cerca de lograr prácticamente todos los objetivos de desarrollo del Milenio. No obstante, en su transición de beneficiario de asistencia para el desarrollo a país donante, Tailandia sigue encarando varios problemas relacionados con la consecución de los objetivos más amplios de la Declaración del Milenio y la Convención sobre los Derechos del Niño.

6. Desde 1990 el país ha alcanzado logros fundamentales: un rápido crecimiento económico; una reducción de dos tercios en la proporción de la población que vive en la pobreza; una disminución del 25% de la mortalidad infantil, a 17 por 1.000 nacidos vivos; una reducción del 50% en la proporción de niños con peso inferior al normal, a un 8,5%; una cobertura de inmunización y una matriculación en la enseñanza primaria de más del 90%; un acceso próximo a universal al agua potable y al saneamiento básico; una reducción del número de nuevos casos del VIH, que se calculan entre aproximadamente 125.000 en 1992 a menos de 20.000 en 2003; y la duplicación de la matrícula en la enseñanza primaria y reducciones en masa en la explotación del trabajo infantil. Esos logros han contado con el apoyo de un marco jurídico nacional de protección además de acuerdos y convenciones internacionales y regionales relativos a los niños. Se trata de leyes como la Ley de educación (2000)

y la Ley de protección de la infancia (2003), así como de acuerdos bilaterales y regionales que abarcan cuestiones relativas a la trata y la migración.

7. Entre los principales problemas a que hace frente Tailandia figura el aumento de las disparidades que afectan los grupos minoritarios en regiones aisladas o en extremo pobres. Los grupos minoritarios representan una proporción desproporcionada de lo que se calcula son 1 millón de niños que no cursan estudios primarios y 1 millón de niños que carecen de partidas de nacimiento, y cuyo acceso a los servicios sociales se restringirá estrictamente como consecuencia de ello. Tailandia también está en proceso de descentralizar sus estructuras administrativas y de gobernanza. Se espera que los gobiernos locales sufragarán aproximadamente el 35% del presupuesto público total en 2006. Pese a ello, las autoridades locales tienen escasa conciencia de cuestiones decisivas relacionadas con la protección de la infancia, además de una limitada capacidad para acometerlas.

8. Pese al éxito alcanzado en los esfuerzos para hacer retroceder el VIH/SIDA, persisten algunas cuestiones de peso, incluida la propagación de la epidemia de los grupos de alto riesgo a la población en general y la existencia de lo que se calcula son 290.000 niños que han quedado huérfanos a causa de la epidemia. Entre las causas cada vez más notables de defunciones infantiles se cuentan las lesiones graves sufridas sobre todo en accidentes del tránsito y los ahogamientos.

9. **Progreso y resultados fundamentales.** Los resultados generales previstos en el plan principal de operaciones eran garantizar la accesibilidad a servicios básicos de buena calidad, de forma amplia y a precios asequibles para todos, incluso por parte de los niños más vulnerables y los necesitados de protección especial, y lograr que los niños tengan oportunidades adecuadas de desarrollo y participación. Los resultados concretos que se aspiraba a alcanzar eran los siguientes: a) poner de relieve las disparidades y centrar las intervenciones en las familias desfavorecidas y marginadas, prestando especial atención tanto a la protección de la infancia como a la participación de los niños y su acceso a servicios básicos de buena calidad; b) aguzar la atención pública para hacer frente a cuestiones decisivas que afectan a la mujer y el niño, incluidos el VIH/SIDA, el trabajo infantil, la trata, la explotación sexual con fines comerciales y la toxicomanía; c) elaborar en los planos nacional y subnacional programas nacionales de acción en favor de la infancia, con la incorporación de nuevas prioridades además de los objetivos del decenio de 1990 no alcanzados plenamente; d) promover los derechos del niño y la mujer a todos los niveles de gobierno y la sociedad civil a fin de ampliar y consolidar los grupos a favor de la infancia y movilizar los recursos técnicos, humanos y financieros; y e) fomentar la cooperación regional para el intercambio de experiencia técnica y la experiencia adquirida en la ejecución de programas con el fin de crear alianzas y ampliar la colaboración con otros países.

10. **Resultados fundamentales.** El clima propicio para el ejercicio de los derechos del niño ha seguido mejorando gracias a la labor de promoción del UNICEF, además del apoyo técnico y financiero destinado a la elaboración de políticas y planes. Ello se manifiesta en la elaboración y aprobación de nuevas políticas y leyes en favor de la infancia, entre ellas la Ley de protección de la infancia, primera legislación de ese tipo (2003); un nuevo plan nacional de acción a favor de la infancia (2004); nuevas directrices y procedimientos en materia de justicia de menores; y una recomendación del Gobierno en el sentido de que los medios nacionales de difusión aumenten al 15% los espacios de televisión en tiempo de audiencia alta destinados a tratar

cuestiones de la infancia y la familia. En consecuencia, se han subsanado en gran medida las anteriores deficiencias en materia normativa y legislativa y se han instituido mayores recursos de protección jurídica para el niño. Se han sentado las bases de un impulso acelerado para garantizar los derechos de los niños más vulnerables, quienes no se han beneficiado plenamente de los progresos realizados por Tailandia.

11. Se ha logrado crear conciencia sobre los derechos del niño mediante el apoyo financiero y técnico prestado a la capacitación en materia de toma de conciencia sobre los derechos del niño impartida a políticos, maestros, policías, trabajadores de la administración de justicia y jóvenes. La capacitación ha beneficiado a más de 1.000 trabajadores gubernamentales y no gubernamentales y a los niños y jóvenes mismos. El UNICEF y la Asociación de Periodistas de Tailandia instituyeron un premio otorgado anualmente a los medios de comunicación que mejor informan sobre los derechos del niño, tanto para la categoría de periodistas profesionales como para la de estudiantes de periodismo, iniciativa que ha contribuido a la publicación de importantes reportajes sobre cuestiones de la infancia en la prensa nacional en los idiomas tai e inglés. En estos momentos los medios de comunicación, la televisión, la prensa escrita y la radio nacionales son importantes aliados en la promoción de las causas de la infancia.

12. Se han fomentado alianzas y asociaciones ampliadas a favor de la infancia, muy en especial con el sector privado, los medios de comunicación y particulares. El programa de promoción de las perspectivas de carrera de los jóvenes iniciado en 1995 se hizo extensivo a 25 hoteles, bancos y hospitales con el fin de impartir capacitación y brindar oportunidades de empleo a niñas procedentes de familias pobres que, según se cree, corren mayor peligro de ser víctimas de la explotación sexual. El programa de desarrollo del sector privado aumentó los ingresos procedentes de la recaudación de fondos a más de 2 millones de dólares anuales, o cerca de las dos terceras partes de otros recursos destinados al programa del país, y propició la alianza de más de 100.000 personas y 50 empresas privadas locales en pro del bienestar de la infancia.

13. La situación del niño y los enfoques de programación se comprenden mejor gracias al apoyo prestado a los estudios, encuestas y evaluaciones. Esas actividades han orientado la labor de promoción, planificación y programación del Gobierno, El UNICEF y los asociados. Se llevó a término un análisis de la situación de los niños y los jóvenes, al tiempo que actualmente se viene realizando un análisis concreto que abarca las provincias meridionales predominantemente musulmanas. Este análisis incluye una encuesta de las opiniones de 1.000 jóvenes de todas las confesiones cuyas conclusiones se utilizarán para orientar la programación en esas provincias y aportar una contribución a las actividades de reconciliación nacional. Como resultado de la evaluación positiva de *Sangha Metta*, proyecto que cuenta con el apoyo del UNICEF y que promueve la participación de dirigentes religiosos de todas las confesiones en la prestación de atención y apoyo a niños afectados por el VIH/SIDA y en la reducción del estigma de la epidemia, ese enfoque se viene aplicando en Tailandia y en otros países de la región. El Gobierno y las organizaciones no gubernamentales vienen repitiendo los modelos eficaces de educación entre pares elaborados para prevenir el VIH/SIDA en los jóvenes más vulnerables, mientras que actualmente se elaboran enfoques modelo en materia de atención y apoyo. Las conclusiones de un estudio sobre lesiones infantiles, en que se destacan los ahogamientos y accidentes como causas principales de defunción, han motivado la adopción de

nuevas medidas nacionales, incluso la intensificación de las actividades de concienciación pública sobre seguridad infantil.

14. Como consecuencia de la labor de promoción llevada a cabo por el UNICEF, se llegó a un acuerdo con la Oficina Nacional de Estadística para realizar en el país en 2005 la primera encuesta a base de indicadores múltiples y adoptar el programa *DevInfo* como instrumento para vigilar la situación de los niños tanto nacionalmente como en todas las 75 provincias. La encuesta a base de indicadores múltiples de 80.000 hogares arrojará información desglosada por provincia sobre la situación de los más vulnerables, por lo que constituirá un instrumento eficaz para seguir promoviendo la reducción de las amplias disparidades. *DevInfo* facilitará la disponibilidad y el uso de datos de fácil manejo para los encargados de adoptar decisiones, muy en especial los gobernadores de provincia, quienes en virtud del programa de descentralización gozan de mayor autoridad para adoptar decisiones, además de un mayor control sobre presupuestos más grandes en el sector social.

15. El apoyo técnico y financiero prestado por el UNICEF ha ayudado a ampliar la participación de niños y jóvenes en el proceso de adopción de decisiones, planificación y ejecución. Más de 12.000 niños y jóvenes participaron en la elaboración del nuevo plan nacional de acción a favor de la infancia, más de 10.000 jóvenes han participado en la prevención del VIH/SIDA y en la creación de capacidad para luchar contra la epidemia y 500 jóvenes participaron en consultas previas al congreso internacional sobre el SIDA que se celebró en 2004. Los jóvenes han participado en medios de comunicación que cuentan con transmisiones en más de la mitad de las provincias del país. Esas actividades han fortalecido la labor de promoción en favor de una mayor participación, al tiempo que se ha documentado la experiencia adquirida en el proceso.

16. Países de la región han participado en un mayor intercambio de información sobre la experiencia técnica y operacional adquirida. Con el apoyo técnico y financiero del UNICEF, Tailandia ha intercambiado su experiencia más positiva en materia de programación en favor de la infancia. Con apoyo del UNICEF y el Gobierno casi 300 profesionales procedentes de 20 países, mayormente de la región, han asistido a 22 cursos de capacitación y visitas de estudio. Ello ha contribuido al aumento del número de asociaciones internacionales y regionales en favor de la infancia y a una mayor aplicación en otros países de la experiencia adquirida por Tailandia. Un ejemplo de ello es la iniciativa de escuelas amigas de los niños, que actualmente se hace extensiva a la República Democrática Popular Lao, Myanmar y Mongolia.

17. **Recursos utilizados.** El programa gastó 8 millones de dólares en la primera mitad del programa del país, 2,2 millones de dólares con cargo a los recursos ordinarios y 5,8 millones de dólares con cargo a otros recursos. Al mes de mayo de 2004 se habían gastado 12,2 millones de dólares, o el 74%, de la suma de 16,5 millones de dólares prevista en el plan principal de operaciones. Los fondos recaudados localmente en Tailandia representaron el 57% del total de fondos recibidos. En consecuencia, el programa del país se ha financiado plenamente en los cinco programas. Las consignaciones de otros recursos y de recursos ordinarios, así como los gastos, han estado en consonancia en gran medida con los niveles previstos.

18. La propuesta ampliación del programa en la segunda mitad del ciclo para abarcar las provincias meridionales fronterizas con Malasia, así como las provincias occidentales fronterizas con Myanmar, hará que aumenten las necesidades de financiación para el programa de protección y desarrollo del niño; se necesitará la

suma adicional de 1,8 millones de dólares con cargo a otros recursos en 2005 y 2006. De confirmarse esa necesidad se presentará una propuesta independiente a la Junta Ejecutiva en septiembre de 2006.

19. **Dificultades y oportunidades que afectan el progreso.** La principal dificultad consiste en la desaceleración de la economía, caracterizada por precios del petróleo y la electricidad marcadamente más altos. Esos factores probablemente contribuirán a aumentar la pobreza en los hogares, las disparidades y los obstáculos al progreso y afectarán sobre todo a los trabajadores migrantes, la migración legal e ilegal, las cuestiones transfronterizas de protección de la infancia y lo que se calcula son 500.000 niños afectados por el VIH/SIDA.

20. Las principales oportunidades son un aumento de la capacidad nacional; el compromiso de atender las cuestiones de la infancia, así como la aportación de los recursos necesarios a ese fin; marcos jurídicos y normativos más sólidos que tengan en cuenta las necesidades de los niños, capaces de responder a las cuestiones fundamentales relativas a la protección de la infancia; una aportación considerable de recursos relacionados con la situación de emergencia provocada por el maremoto; y una sólida base de financiación local.

21. **Ajustes realizados.** Entre los ajustes que se han realizado se cuentan los siguientes: a) el enfoque de los programas dejará de basarse de manera generalizada en escuelas amigas de los niños para centrarse concretamente en garantizar el acceso de los niños más vulnerables a la educación; b) un reposicionamiento del proyecto integrado de desarrollo de la familia a fin de centrar la atención en prácticas de atención familiar mientras se transfiere a un nuevo proyecto la responsabilidad de apoyar la capacitación de los equipos de distrito; c) la puesta en marcha de una campaña de promoción en favor del derecho a la inscripción del nacimiento, a la nacionalidad y a la educación de los niños marginados; d) en la esfera del desarrollo del niño y protección de la infancia la puesta en funcionamiento del enfoque integrado descentralizado, que aúna todos los componentes del programa en 18 provincias a fin de fomentar la capacidad de los sistemas de protección de la infancia a nivel de distrito al amparo de la nueva Ley de protección de la infancia y la colaboración con los países vecinos en cuestiones transfronterizas relacionadas con la protección de la infancia; e) un mayor hincapié en el acceso de las mujeres más vulnerables a los servicios de salud reproductiva y un mejor acceso de los escolares a la información sobre el VIH/SIDA, además de un mejor conocimiento de la epidemia por parte de ellos, a la salud reproductiva y a los conocimientos necesarios para la vida mediante la formación de maestros y la elaboración de programas de estudio; y f) la ampliación del alcance del programa de cooperación técnica entre los países en desarrollo de la región, lo que ofrece mayores oportunidades a los países de aprovechar la experiencia adquirida por Tailandia en materia de planificación y programación innovadoras que tienen en cuenta las necesidades de los niños.

Mongolia

22. El programa de Mongolia para 2002-2006 tenía previsto realizar el examen de mitad de período durante el último trimestre de 2004. No obstante, ese examen se aplazó hasta 2005 debido al retraso en la toma de posesión del nuevo Gobierno como consecuencia de la incertidumbre de los resultados de las elecciones generales celebradas en 2004.

23. La reunión para el examen de mitad de período, celebrada en el Ministerio de Relaciones Exteriores el 28 de abril de 2005, fue inaugurada por el Viceprimer Ministro y presidida por el Viceministro de Educación, Cultura y Ciencia. En ella participaron viceministros y secretarios de Estado de los ministerios pertinentes, el Presidente de la Dirección Nacional de la Infancia, el Presidente del Presidium del Concejo Municipal de Ulaanbaatar, varios gobernadores provinciales, altos funcionarios de todos los ministerios competentes y representantes de gobiernos locales, misiones diplomáticas, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales internacionales y organizaciones de la sociedad civil de Mongolia.

24. Antes de la reunión para el examen de mitad de período, los ministerios pertinentes y las secciones del programa del UNICEF habían mantenido contactos para analizar los logros, las limitaciones y las dificultades que habían encontrado durante los tres años anteriores en relación con los resultados previstos en el plan principal de operaciones para 2002-2006. En el documento final de debate para el examen de mitad de período se incluyeron los documentos de debate preparados por las instituciones gubernamentales de contraparte para cada una de las reuniones de examen del programa. Durante la reunión de examen de mitad de período se incorporaron las actas de las deliberaciones y en los casos donde procediera se hicieron ajustes en el informe final sobre el examen de mitad de período.

25. **La situación de los niños y las mujeres.** Mongolia es un país poco poblado y sin litoral, que tiene una población de 2,5 millones de habitantes. Es una sociedad joven ya que el 46,6% de los ciudadanos tiene menos de 18 años. El país tiene que hacer frente a unas duras condiciones climáticas y a desastres naturales periódicos. Aproximadamente un tercio de la población es nómada. Debido a esos factores, resulta difícil y costoso garantizar el acceso universal a servicios sociales básicos de buena calidad.

26. El país ha ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981), la Convención sobre los Derechos del Niño (1990) y ambos Protocolos Facultativos (2002). En diciembre de 2002, el Parlamento aprobó un programa de acción nacional para el desarrollo y la protección del niño para el período 2002-2010. El Gobierno también cuenta con una estrategia de apoyo al crecimiento económico y reducción de la pobreza que se ocupa de los factores sociales económicos de la pobreza. Gracias a ese marco de apoyo y al sólido desarrollo de la economía, que se hace patente en el descenso de la inflación y el rápido crecimiento, se han logrado avances significativos en diversas esferas.

27. Las tasas de mortalidad infantil y en la niñez se están reduciendo a un ritmo que hace posible el logro de los correspondientes objetivos de desarrollo del Milenio. Esos logros han ido acompañados de importantes mejoras en la nutrición infantil y en la niñez y de continuas altas tasas de inmunización. No obstante, pese a la pronunciada tendencia a la baja de la tasa de mortalidad materna, que pasó de 160 por cada 100.000 nacidos vivos en 2000 a 99 en 2004, el ritmo de disminución no es suficiente todavía para alcanzar el correspondiente objetivo de desarrollo del Milenio. Aunque la incidencia del VIH/SIDA en Mongolia es baja, hay una serie de factores de riesgo que sitúan a la población en una posición potencialmente vulnerable. Uno de esos factores es la elevada tasa de infección de enfermedades de transmisión sexual entre los jóvenes, que alcanza niveles alarmantes entre las embarazadas.

28. La tasa neta de matriculación en la escuela primaria ha ido aumentando de forma constante hasta alcanzar el 91%, con un 96% en las zonas urbanas y un 85% en las rurales. No obstante, en 2004 alrededor del 85% de los desertores escolares, de los que el 61% eran varones, vivía en zonas rurales. Mongolia tiene una inusual proporción inversa entre los géneros (más niñas que niños) tanto en la tasa de matriculación como en la de terminación de los estudios. El 43% de los niños de 2 a 6 años participa en programas de educación preescolar oficiales o no oficiales. De momento, existen pocos programas que se ocupen del desarrollo de los niños de 0 a 2 años.

29. La cobertura de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento es reducida y existen diferencias importantes entre las zonas rurales y las urbanas. Aunque las tasas nacionales de cobertura para los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento son del 45% y el 28% respectivamente, en las zonas rurales sólo alcanzan el 17% y el 5% respectivamente. Pese a los buenos resultados económicos, tampoco se ha registrado una mejora notable en cuanto a la pobreza por ingresos en el último decenio y aproximadamente el 36% de los ciudadanos de Mongolia sigue viviendo por debajo del umbral de pobreza. Los efectos de la pobreza se pueden observar en el aumento del trabajo infantil y del número de niños que vive o trabaja en la calle, así como de casos de alcoholismo, violencia en el hogar, enfermedades de transmisión sexual, tuberculosis, personas sin hogar, trata de mujeres y niños y suicidios. Otros problemas incipientes en Mongolia son el aumento del número de niños que tienen problemas con la justicia y de niños que sufren lesiones. Los adolescentes, que representan alrededor del 25% de la población, tienen que adaptarse a rápidos cambios políticos, económicos y sociales y a una elevada tasa de desempleo juvenil que va en aumento.

30. **Progreso y resultados fundamentales a mitad de período.** Para 2006 se había previsto obtener los siguientes resultados generales: a) detener e invertir la tendencia actual de empeoramiento o estancamiento en los indicadores de salud, nutrición y educación; b) aumentar significativamente la inversión del Estado y la sociedad civil en los niños; c) facilitar protección al 36% de niños que vive por debajo del umbral de pobreza y está expuesto a numerosas vulnerabilidades; y d) mejorar la preparación para hacer frente a los desastres provocados por el *dzud* (fenómeno caracterizado por temperaturas invernales extremadamente bajas).

31. **Resultados fundamentales.** Gracias al apoyo facilitado por el programa de planificación y asociación, se desarrollaron y se están ejecutando en la actualidad el plan de acción nacional y planes de acción locales a nivel de *aimag* (provincia). La utilización del programa *DevInfo* por los ministerios, los organismos de las Naciones Unidas y las oficinas de estadística a nivel de *aimag* permitió la creación de una base de datos nacional para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. En la actualidad, la Oficina Nacional de Estadística cuenta con la capacidad suficiente para encargarse de la capacitación sobre la utilización del *DevInfo* para su aplicación a nivel nacional. Gracias a la promoción y el apoyo del UNICEF, el Gobierno revisó el plan de acción nacional para 2002-2004 y está elaborando la segunda fase para 2005-2007. A través de ese plan de acción nacional, el Gobierno está concediendo una mayor prioridad a los niños en sus políticas de desarrollo económico y social.

32. En cuanto al componente de salud y nutrición del programa para el país, desde 2000 se han reducido las tasas de mortalidad materna, mortalidad infantil y mortalidad de niños menores de 5 años, así como el número de casos de peso inferior al normal y deficiencia de micronutrientes. No obstante, siguen siendo deficientes las tasas de cobertura de inmunización, yodación generalizada de la sal, abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental. Se han logrado avances encomiables en la prestación de servicios de salud primarios a nivel de comunidad. El plan maestro para el sector de la salud 2006-2015 y la estrategia de reducción de la mortalidad materna, aprobados recientemente con el apoyo del UNICEF, han creado un entorno político propicio para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio correspondientes. El UNICEF ha promovido con éxito la aprobación de una política nacional de suplementos de micronutrientes y el Gobierno considera que el Fondo para medicamentos en las zonas rurales, un proyecto que cuenta con el apoyo del UNICEF, es un modelo eficaz para la distribución de medicamentos esenciales en las zonas rurales.

33. En cuanto al componente de educación del programa para el país, los resultados fundamentales se concentraron en la esfera de las políticas, como el desarrollo y la aprobación de la política nacional en pro de los niños y de su plan de operaciones, la puesta en marcha de la política nacional integrada para el desarrollo del niño en la primera infancia y el desarrollo de módulos de capacitación para el subproyecto de enseñanza simultánea de varios grados.

34. En el componente de protección de los niños se lograron los siguientes resultados fundamentales: la aprobación por el Gobierno de la ley sobre la violencia en la familia; la redacción de un enmienda del Código Penal y la ley del procedimiento penal para reformar su componente sobre la justicia de menores; la puesta en marcha del código para la prevención de la explotación sexual de los niños en el sector del turismo; la presentación por la Presidencia del Parlamento del manual sobre la protección de los niños; y la redacción de un plan de acción nacional para la lucha contra la explotación sexual y la trata de niños con fines comerciales.

35. Uno de los resultados fundamentales del programa de servicios sociales básicos convergentes fue el aumento a nivel local y nacional de la capacidad institucional para coordinar mejor la prestación de servicios básicos a la comunidad. Otros resultados fundamentales fueron el ensayo con éxito de la estrategia de promoción de la atención durante la primera infancia en el hogar; el abastecimiento de agua potable y saneamiento; la promoción de la higiene; la educación preescolar para niños desfavorecidos; y la utilización del nuevo gráfico de crecimiento. Se han forjado alianzas con otros organismos, como el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Mundial y World Vision International, para reproducir la estrategia de empoderamiento de la familia en sus esferas de acción y se tratará de consolidar esas alianzas. El ensayo en zonas determinadas del sistema de seguimiento de la información en la comunidad, que se basa en una serie de indicadores esenciales, facilitará el seguimiento de los resultados de las intervenciones del programa. El sistema de seguimiento de la información en la comunidad puede servir para realizar el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio a nivel local y se mantendrán contactos con la Oficina Nacional de Estadística y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de promover esa función del sistema.

36. El programa para situaciones de emergencia respondió eficazmente a las necesidades ocasionadas por el *dzud* en 2000 y 2001, facilitando suplementos nutricionales y apoyo psicosocial de emergencia a los niños afectados por el desastre. A consecuencia de los efectos de ese desastre natural, el UNICEF pudo promover con éxito la adopción de una política interministerial para la protección del bienestar psicosocial de los niños durante las emergencias y después de ellas, cuya redacción se está ultimando y que se aprobará en 2005. Bajo la coordinación de la Dirección Nacional de la Infancia y el Ministerio de Salud, se está preparando un manual sobre la prestación de apoyo psicosocial para la capacitación de las personas encargadas de la prestación de servicios a nivel nacional y subnacional. Ese manual de capacitación contribuirá a mejorar la capacidad de las personas encargadas de la prestación de servicios para atender eficazmente las necesidades de los niños afectados por el *dzud*.

37. Las actividades apoyadas por el programa de información y comunicación mejoraron la concienciación de los responsables de la adopción de políticas y del público en general sobre cuestiones relacionadas con la salud, la educación, la protección y la igualdad de los niños en Mongolia. Este programa contribuyó indirectamente a la ejecución de otros componentes del programa para el país y a la ampliación de su escala, sobre todo del componente relativo a la protección de los niños y del plan de acción nacional. Las actividades de promoción al más alto nivel han producido resultados concretos como el foro nacional y cumbre sobre la infancia, que tuvo lugar en mayo de 2004 y contó con la participación de niños de todo el país y altos dirigentes del Estado y el Gobierno. En esa reunión se aportaron sugerencias y recomendaciones sobre medidas concretas para la aplicación de los objetivos del documento “Un mundo apropiado para los niños” y el plan de acción nacional.

38. El primer proyecto de las Naciones Unidas en Mongolia cofinanciado por una empresa privada nacional se puso en marcha en Ulaanbaatar en noviembre de 2003 con la firma por el UNICEF y la empresa privada Monkhangai Group de un memorando de entendimiento por un período de dos años. En virtud de ese acuerdo, Monkhangai Group recaudará fondos para las actividades del programa en el país, donando el 1% de los beneficios netos de la cadena de tiendas y almacenes que tiene en Ulaanbaatar. Mediante una nueva imagen institucional, el UNICEF aumentó su visibilidad y promovió esferas prioritarias relacionadas con los objetivos de desarrollo del Milenio, el plan estratégico de mediano plazo, el documento “Un mundo apropiado para los niños” y el plan de acción nacional. Se diseñaron carteles publicitarios especiales, anuncios de interés público para la televisión y materiales impresos (una carpeta de información, un boletín trimestral y materiales traducidos) para apoyar la labor general de promoción, concienciación y movilización social. Los carteles publicitarios se situaron en las principales calles de Ulaanbaatar y los anuncios de interés público se transmitieron a todo el país a través de la Televisión Nacional de Mongolia y otros canales.

39. **Recursos utilizados.** El gasto del programa en los primeros tres años fue de unos 4,9 millones de dólares, de los que 2,8 millones de dólares correspondieron a la partida de recursos ordinarios y 2,1 millones de dólares a la partida de otros recursos. Eso equivale más o menos al 82% de los recursos previstos y al 95% de los recursos disponibles. Los recursos disponibles ascendían al 91% de los recursos previstos en el plan principal de operaciones. En el programa nacional para la infancia se superaron las previsiones de gastos en un 25% mientras que en otros

programas los gastos se mantuvieron entre un 5% y un 40% por debajo de lo previsto. El programa en el país recibió también otros recursos no previstos por valor de 21.897 dólares para el componente de información y comunicación y por valor de 62.741 dólares para el componente de desastres naturales y emergencias. En general, el programa ha utilizado los fondos adecuadamente, gastando prácticamente todos los recursos ordinarios disponibles y aproximadamente el 89% de otros recursos.

40. **Dificultades y oportunidades que afectan el progreso.** Los persistentes niveles de pobreza en los últimos diez años, la rápida urbanización y las consecuencias sociales de la transición de una economía dirigida a una economía de mercado, junto con la falta de instituciones y de recursos para hacer frente a esas consecuencias imprevistas, siguen siendo los principales problemas para los niños de familias vulnerables. Las disparidades entre las zonas rurales y urbanas han aumentado debido a la falta de una política de descentralización y una estrategia de desarrollo rural claras. La mayor parte de la asistencia oficial para el desarrollo que recibe Mongolia se invierte en el desarrollo de infraestructuras y sólo una pequeña fracción se dedica a los sectores sociales, que se financian fundamentalmente con recursos del Gobierno.

41. La capacidad de los principales ministerios y departamentos gubernamentales, con la posible excepción de la Dirección Nacional de la Infancia, es adecuada para ejecutar los proyectos y programas apoyados por el UNICEF. La falta de un mecanismo o de una dependencia de coordinación de la ejecución de proyectos en el Gobierno dificulta el progreso en la planificación y el seguimiento de cuestiones intersectoriales. Asimismo, hay poca coordinación entre el Ministerio de Bienestar Social y Trabajo, la Dirección Nacional de la Infancia y las autoridades administrativas a nivel local para el seguimiento del plan de acción nacional y los planes de acción locales.

42. Es preciso continuar la labor de promoción para que los responsables de la formulación de políticas sean conscientes de la importancia de invertir en los niños como parte esencial de las actividades nacionales de desarrollo. Se sigue considerando a los niños como meros receptores pasivos de servicios y obras de caridad y es difícil lograr que participen en el proceso de adopción de decisiones.

43. Aunque sólo se han documentado nueve casos de VIH/SIDA en Mongolia, se están detectando nuevos casos con mayor frecuencia. Hay muchos factores de riesgo y vulnerabilidades para la rápida difusión del VIH en el país, en particular en Ulaanbaatar, donde vive alrededor de la mitad de la población.

44. Entre las muchas oportunidades existentes para la promoción de los derechos del niño se encuentran el crecimiento del sector de la sociedad civil, la alta tasa de alfabetización y un Gobierno receptivo deseoso de proyectar una imagen positiva a nivel internacional en todo lo relacionado con las convenciones de las Naciones Unidas y la promoción de los derechos humanos. Asimismo, el Gobierno sigue dedicando una proporción importante de su presupuesto a los sectores sociales, especialmente a la educación y el bienestar social.

45. Por otro lado, hay otros aspectos positivos como la existencia del Consejo Nacional de la Infancia presidido por el Primer Ministro, la función asumida por la Oficina del Viceprimer Ministro en la coordinación de programas dirigidos a los niños y la estrategia revisada de la Dirección Nacional de la Infancia, que presta más atención al desarrollo de políticas y la coordinación intersectorial. Esas esferas son

también posibles candidatas para una mayor inversión por parte del UNICEF y otras organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos de los niños como un modo de promover el desarrollo institucional.

46. **Ajustes realizados.** El programa para el país prestará una mayor atención a la reducción de las disparidades. Los habitantes de zonas rurales remotas y las familias que han emigrado recientemente a barrios de ger (tienda tradicional) en zonas urbanas son especialmente proclives a sufrir vulnerabilidades múltiples. El programa ya presta atención a esos niños y familias pero a partir de ahora lo hará de manera más explícita.

47. Se aumentará significativamente la atención prestada al VIH/SIDA en el programa en el país. La lucha contra el VIH/SIDA se incorporará en los componentes de salud y nutrición, educación, protección de los niños y servicios sociales básicos convergentes.

48. Se adoptarán medidas para asegurar una participación más sistemática de los niños en la adopción de decisiones que afecten a sus vidas. Mongolia se ha destacado entre los países de la región por la participación de los niños y el reto con el que se enfrenta es pasar de un enfoque basado en actividades individuales a un enfoque sistemático que incluya la adopción de una política nacional de participación de niños y jóvenes. Como primer paso, se recogerán las opiniones de niños y jóvenes y se utilizarán para diseñar el nuevo programa de cooperación en el país.

49. Con el fin de adoptar un enfoque más estratégico, los actuales proyectos del programa para el país relativos a la salud y nutrición, la educación básica y la protección de los niños se convertirán en programas independientes. Eso contribuirá a mejorar la atención prestada a los resultados y permitirá una participación más sustantiva en el marco de enfoques sectoriales. Los ministerios correspondientes, a saber, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Bienestar Social y Trabajo, el Ministerio de Justicia e Interior y el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, ya presentaron una solicitud oficial al Ministerio de Relaciones Exteriores y éste, a su vez, ha remitido una solicitud oficial al UNICEF.

50. El actual programa para situaciones de emergencia, cuyos fondos proceden enteramente de la partida de otros recursos, se incorporará a los programas y proyectos existentes del programa para el país.

Evaluaciones a fondo de programas por países

51. Entre las actividades de investigación realizadas en la región se seleccionaron tres evaluaciones de Viet Nam, Mongolia y la República Democrática Popular Lao. En esas evaluaciones se estudian los distintos enfoques de la descentralización, en particular el alcance y las características de la participación a nivel de la comunidad y de la familia.

Viet Nam

52. La evaluación, titulada “Integración de la estrategia amplia de reducción de la pobreza y crecimiento en la planificación del desarrollo socioeconómico: experiencia adquirida en las zonas montañosas del centro de Viet Nam”, es un documento sobre la experiencia adquirida en la introducción de la estrategia amplia de reducción de la pobreza y crecimiento, que es el documento de estrategia de reducción de la pobreza de Viet Nam. Esa evaluación fue preparada conjuntamente por el

Gobierno de Viet Nam, el Banco Asiático de Desarrollo, el Organismo Alemán de Cooperación Técnica y el UNICEF y ha sido muy bien recibida por los asociados para el desarrollo en Viet Nam. La participación del UNICEF en esa evaluación conjunta fue muy importante para reafirmar su posición en el contexto de Viet Nam y para asegurar que los temas que afectan a los niños y las mujeres se vieran reflejados adecuadamente en los planes de desarrollo socioeconómico a nivel subnacional. Se trata de un excelente ejemplo de colaboración en materia de evaluación en el que se aprovechó la experiencia de tres organizaciones internacionales con mandatos diferentes que colaboran con el Gobierno para promover la incorporación de las cuestiones relativas a la reducción de la pobreza en la planificación a nivel subnacional.

53. El crecimiento y la reducción de la pobreza son los principales objetivos de la planificación socioeconómica de Viet Nam. El Gobierno aprobó la estrategia amplia de reducción de la pobreza y crecimiento en mayo de 2002. El Gobierno ha manifestado su deseo de reforzar la calidad del plan de desarrollo socioeconómico mediante reformas en materia de planificación que faciliten la integración de la estrategia amplia. Para ello es necesario cumplir ciertos requisitos básicos: a) encontrar una “correspondencia” adecuada entre la estrategia amplia y el plan quinquenal de desarrollo socioeconómico; b) mejorar la coordinación y colaboración entre el gobierno central y los gobiernos locales; c) institucionalizar la reforma y la mejora de la planificación en los sistemas y mecanismos locales para fomentar el sentido de identificación de los gobiernos locales con el proceso de planificación; d) fortalecer la capacidad local de los encargados de la adopción y planificación de políticas para asegurar que los principios de la estrategia amplia de reducción de la pobreza y crecimiento y las directivas de planificación se hagan realidad en la práctica; y e) reforzar los sistemas y procesos de planificación y supervisión a nivel local.

54. La incorporación de la estrategia amplia de reducción de la pobreza y crecimiento en los planes y presupuestos provinciales sigue siendo difícil debido al enfoque de arriba abajo adoptado en el pasado. Es preciso cambiar los sistemas tradicionales de planificación para que el plan de desarrollo socioeconómico contribuya al logro de los objetivos nacionales de desarrollo. La comprensión a nivel provincial del enfoque de la estrategia amplia de reducción de la pobreza y crecimiento es escasa y la capacidad de los gobiernos provinciales para cambiar el proceso de planificación es muy limitada. Hay que introducir reformas en el proceso de planificación de una forma sistemática y coherente y a un ritmo adecuado a la capacidad de los gobiernos provinciales (si bien es cierto que algunos están mejor preparados que otros). Hay que ir mejorando poco a poco la capacidad para gestionar las diferentes etapas del cambio en el proceso de planificación.

55. **Resumen de la experiencia.** La integración de la estrategia amplia de reducción de la pobreza y crecimiento en el plan de desarrollo socioeconómico tuvo un efecto considerable tanto a nivel central como local. La integración de la estrategia amplia fue respaldada por el compromiso nacional con la reducción de la pobreza, la igualdad social y el mejoramiento de la gobernanza a nivel local, así como por la nueva legislación para promover una mayor descentralización. Esos factores han facilitado la reforma tanto de la manera de elaborar los planes subnacionales como del contenido de estos planes. El UNICEF promovió la incorporación de elementos favorables a los niños y jóvenes en los planes locales de desarrollo socioeconómico. Esa labor, junto con la determinación de indicadores claros sobre la situación de los niños que el UNICEF promovió en los planes locales (por ejemplo, tasas de mortalidad infantil, tasas de graduación escolar, datos cualitativos sobre la protección de

los niños y la importancia de los datos desglosados por edad y sexo), supuso una contribución valiosa al proceso de planificación.

56. A nivel local, la aplicación de la estrategia amplia de reducción de la pobreza y crecimiento contó con el firme apoyo del Gobierno, las organizaciones internacionales y los donantes. No obstante, el legado de los anteriores procesos de planificación, que solían fijar metas, objetivos y prioridades cuantitativos basados en criterios poco claros y en estimaciones poco realistas de los recursos, siguió siendo un problema fundamental para la reforma del proceso de planificación. También se observó una tendencia a considerar los resultados económicos haciendo caso omiso del desarrollo social, incluidas las cuestiones que afectan a los pobres. Otras deficiencias del proceso de planificación son la falta de coordinación horizontal y vertical y la falta de colaboración entre los organismos competentes y entre el gobierno central y los gobiernos locales en lo que se refiere a inversiones, establecimiento de prioridades y selección de programas en función de los recursos disponibles. Por otro lado, tanto las instituciones como la capacidad son inadecuadas a nivel local. Esas deficiencias, en particular a nivel comunitario, dificultan la labor para adoptar un enfoque de abajo arriba y más participativo en la planificación y la presupuestación.

57. No se dispone de información adecuada para la planificación en pro de los pobres. Falta información clave sobre los recursos financieros disponibles y tampoco hay datos cualitativos ni cuantitativos sobre la pobreza. Con el fin de evaluar adecuadamente la situación de los pobres, en particular de los niños y las mujeres, el análisis de la pobreza debe ir más allá de los ingresos de los hogares y tener en cuenta las múltiples privaciones a que se enfrentan los pobres. Algunas de las lagunas del proceso de planificación y de los planes y políticas fueron la falta de un análisis socioeconómico cualitativo de la pobreza y la ausencia de un marco conceptual de la pobreza, el crecimiento y la igualdad social. El proceso de planificación del desarrollo socioeconómico, en particular la formulación de políticas, se vio dificultado por unas consultas y una participación inadecuadas, en particular de los jóvenes y otros interesados. Los que participaron en el proceso se mostraron claramente a favor de una mayor participación en la planificación y de la inclusión de una amplia variedad de interesados estatales y no estatales en el proceso. Se reconoció el papel de las organizaciones no gubernamentales como posibles asociadas en esa labor.

58. Se han conseguido varios logros en la integración de la estrategia amplia de reducción de la pobreza y crecimiento en el proceso de planificación del desarrollo socioeconómico de las zonas montañosas del centro del país. En la actualidad, hay una mejor colaboración a todos los niveles, desde el gobierno central a los gobiernos locales y las comunidades. En los planes de desarrollo locales se concede una mayor importancia a los temas sociales y la reducción de la pobreza. Se han adoptado o ensayado técnicas de planificación más participativas, utilizando un enfoque de abajo arriba o uno combinado con un enfoque de arriba abajo. Los miembros de las comunidades locales han aportado ideas y contribuido al establecimiento de prioridades y a la adopción de decisiones sobre cuestiones importantes a nivel local. El apoyo técnico facilitado a las provincias ha mejorado la capacidad de los funcionarios provinciales y de los responsables de la planificación estratégica para mejorar la calidad de los planes anuales y quinquenales de desarrollo socioeconómico. El nuevo proceso de planificación ayudó al gobierno central y a los gobiernos locales a hacer frente a problemas básicos para el desarrollo regional, como la pobreza, incluida la situación

de los niños y las mujeres pobres, la distribución de las tierras, la migración, la mano de obra no cualificada, los problemas de las minorías étnicas, el aumento de las disparidades entre las regiones y la falta de participación.

59. **Resumen de la experiencia adquirida y consecuencias normativas.** La experiencia adquirida y las recomendaciones para la integración de la estrategia amplia de reducción de la pobreza y crecimiento en el proceso de planificación del desarrollo socioeconómico que figuran en el informe de evaluación abarcan diversos aspectos: a) cuestiones institucionales; b) fomento de la capacidad; c) contenido del plan de desarrollo socioeconómico; d) proceso de elaboración del plan de desarrollo socioeconómico; y e) seguimiento y evaluación.

60. En el informe se mencionan varios problemas institucionales: a) la necesidad de mejorar las estructuras de colaboración entre el Gobierno y los donantes; b) la falta de mecanismos apropiados para la colaboración intragubernamental (por ejemplo, la colaboración horizontal intersectorial a nivel central y local y la coordinación vertical del proceso de integración de la estrategia amplia de reducción de la pobreza y crecimiento); c) la falta de un marco jurídico claro y de herramientas prácticas para integrar los principios de la estrategia amplia elaborada a nivel central en los planes locales de desarrollo socioeconómico; d) la necesidad de que cada gobierno provincial apruebe una estrategia multianual general de reforma para cada uno de los componentes del proceso de planificación; y e) la necesidad de ajustar los calendarios de los planes locales de desarrollo socioeconómico al calendario del gobierno central y de asegurar recursos suficientes para el plan de desarrollo socioeconómico.

61. En cuanto a la participación en el proceso de planificación y el sentido de identificación con éste, se comprobó que había que fomentar el compromiso y el sentido de identificación a nivel local durante el proceso de planificación del desarrollo socioeconómico y asegurar la participación de los pobres, las mujeres, los niños, las minorías étnicas y otros grupos desfavorecidos.

62. Las medidas de fomento de la capacidad se consideraron un elemento central del proceso de introducción de la estrategia amplia para que las autoridades locales pudieran desempeñar con eficacia sus nuevas funciones después de la descentralización. En el documento se incluyeron varias recomendaciones: a) realizar una evaluación participativa de las necesidades y de las capacidades de absorción a nivel local; b) asegurar el fomento de la capacidad de los funcionarios locales en las diversas etapas del proceso de planificación (por ejemplo, reunión y análisis de datos, planificación participativa, establecimiento de vínculos entre los presupuestos y los planes, planificación estratégica, análisis de políticas); c) fomentar la capacidad para realizar evaluaciones y análisis de la situación prestando atención a la situación de los pobres, en particular de los niños y las mujeres; y d) promover la participación de las instituciones de investigación locales.

63. El proceso de planificación del desarrollo socioeconómico se podría mejorar: a) aumentando la participación en la planificación, en particular de pobres y grupos vulnerables y de miembros y organizaciones de la comunidad, especialmente de niños y jóvenes; y b) asegurando una mejor coordinación con los planes de desarrollo de los niveles básicos en las provincias (por ejemplo, distritos, comunidades, aldeas, proyectos). También es preciso mantener un equilibrio entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y la igualdad social. La planificación estratégica puede ayudar a determinar objetivos apropiados para el plan de desarrollo

socioeconómico que se correspondan con los objetivos de desarrollo de Viet Nam. La planificación no se ha basado en un buen análisis de las cuestiones sociales, la pobreza y los problemas subyacentes de grupos de población desfavorecidos, como los niños, las mujeres, las minorías étnicas y las personas que viven en zonas remotas. El plan de desarrollo socioeconómico debe ser más favorable para los pobres y abordar los problemas específicos a que se enfrentan los grupos desfavorecidos.

64. Para la aplicación de planes de desarrollo socioeconómico con objetivos claros y favorables a los pobres y para una utilización eficaz de los recursos también es imprescindible contar con un sistema de vigilancia y evaluación participativo y transparente. En vez de utilizar los objetivos tradicionales de insumos y productos característicos de la planificación central, los resultados del plan de desarrollo socioeconómico deben definirse en función de los resultados de desarrollo y sus efectos para toda la población, incluidos los pobres y desfavorecidos.

65. La secretaría de la estrategia amplia de reducción de la pobreza y crecimiento utilizó el informe para la elaboración de otros planes de introducción de la estrategia y el Ministerio de Planificación e Inversiones lo utilizó para preparar actividades de fomento de la capacidad a nivel subnacional. El Banco Asiático de Desarrollo también incorporó los resultados de la evaluación en un manual sobre la planificación a nivel local que está preparando en colaboración con el Ministerio de Planificación e Inversiones y al que el UNICEF hará aportaciones específicas sobre los niños. El UNICEF ha aprovechado la evaluación para elaborar el nuevo programa provincial al servicio de los niños que forma parte del programa para el país para el período 2006-2010. La experiencia de la evaluación también se ha incorporado a las actividades para la introducción de la estrategia amplia en 2005 y para el desarrollo del Programa Conjunto de las Naciones Unidas en las zonas montañosas del centro de Viet Nam.

66. La segunda evaluación fue la de la estrategia de empoderamiento de la familia del programa de servicios sociales básicos convergentes de Mongolia. La transición de Mongolia de una economía dirigida a una economía de mercado ocasionó una reducción tanto de la disponibilidad como de la utilización de los servicios sociales básicos. La calidad de la atención facilitada en muchos centros se deterioró y afectó negativamente a la situación de los niños y las mujeres. El objetivo del programa de servicios sociales básicos convergentes es promover la planificación y la adopción de medidas integradas para lograr objetivos de desarrollo basados en la familia y determinados por la comunidad para los niños en la primera infancia, la preadolescencia y la adolescencia. El programa de servicios sociales básicos convergentes diseñó la estrategia de empoderamiento de la familia para su introducción en cinco *aimags* (provincias) y dos distritos de Ulaanbaatar. El objetivo de la estrategia es mejorar los servicios sociales básicos para los niños, especialmente para los niños de grupos vulnerables y desfavorecidos, creando una demanda efectiva de los servicios, mejorando el acceso a ellos y aumentando su utilización. En 2002-2004, la estrategia de empoderamiento de la familia promovió con éxito los intereses de los niños en los programas de desarrollo nacionales y locales.

67. El Gobierno tiene previsto ampliar la estrategia de empoderamiento de la familia al resto de los *aimags* y para ello solicitó al UNICEF que continuara facilitando apoyo técnico. Algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, y organizaciones no gubernamentales, como World Vision y la Alianza Internacional para el Apoyo a la Niñez, han expresado interés en

adoptar la estrategia para la convergencia de los servicios básicos con el fin de atender a las comunidades desfavorecidas en sus esferas de acción. No obstante, existen obstáculos para mantener y ampliar la estrategia como la insuficiencia de las asignaciones presupuestarias del Gobierno, tanto a nivel nacional como subnacional, y la escasa cooperación intersectorial entre ministerios y entre el Gobierno central y los gobiernos locales.

68. A fin de examinar la viabilidad de la estrategia de empoderamiento de la familia, la evaluación se centró en la aplicación de la estrategia entre enero de 2002 y mediados de 2004 con el doble objetivo de evaluar la estrategia general del programa de servicios sociales básicos convergentes y de realizar una aportación fundamental al examen de mitad de período del programa para el país. En la evaluación se comprobó que la estrategia de empoderamiento de la familia del programa de servicios sociales básicos convergentes había logrado resultados muy positivos en un corto período de tiempo. Asimismo, la estrategia de empoderamiento de la familia había desarrollado con éxito un modelo participativo de planificación de abajo arriba y había empoderado a las familias participantes. Como consecuencia de ello, había aumentado la demanda de servicios y los encargados de la prestación de esos servicios habían adoptado prácticas y comportamientos proactivos, como la participación en la supervisión del crecimiento de los niños, la adopción de medidas para el desarrollo y la estimulación en la primera infancia y el consumo de sal yodada. La estrategia de empoderamiento de la familia del programa de servicios sociales básicos convergentes introdujo enfoques innovadores para la prestación de servicios y contribuyó a un aumento de más del 50% en la utilización de servicios como hospitales y clínicas familiares entre 2001 y 2003. El programa también contribuyó a modificar el comportamiento de los encargados de la prestación de servicios y a que se tuvieran en cuenta los intereses de los niños en los programas de desarrollo diseñados por las autoridades de los *soum* (distritos). No obstante, hay que seguir realizando actividades de promoción a todos los niveles.

69. En el informe de evaluación se recomienda la adopción de una estrategia nacional para la expansión de la estrategia de empoderamiento de la familia antes de llevar a cabo la expansión a otras zonas. Asimismo, se recomienda reforzar la capacidad de la Dirección Nacional de la Infancia para que sea el organismo encargado de coordinar el programa de servicios sociales básicos convergentes. Los procesos de planificación de proyectos determinados por la comunidad deben sincronizarse con el ciclo de planificación del presupuesto del Gobierno. La prestación de servicios sociales convergentes también requiere el fortalecimiento de los vínculos y la coordinación del programa de servicios sociales básicos convergentes con otros programas nacionales que cuentan con el apoyo del UNICEF. Los asociados para el desarrollo han expresado interés en la adopción de la estrategia de empoderamiento de la familia del programa de servicios sociales básicos convergentes por lo que se recomienda que el Gobierno estudie la posibilidad de movilizar fondos externos para la expansión de esa estrategia. Asimismo, en el informe se indica que el UNICEF debe simplificar sus procedimientos financieros para el desembolso de efectivo y la entrega de suministros con el fin de facilitar una aplicación oportuna por los funcionarios locales y las comunidades.

70. El informe de evaluación aportó información fundamental para el examen de mitad de período. Dadas las limitaciones en cuanto a capacidad técnica y financiera del programa de servicios sociales básicos convergentes a nivel nacional y subnacional, se sugirió que en 2005 se continuara consolidando el programa en las

zonas en que se estaba ejecutando en la actualidad. No obstante, el Gobierno podría ampliar la estrategia de empoderamiento de la familia a otras zonas si dispone de la capacidad técnica y los recursos financieros necesarios.

71. La evaluación ofreció una oportunidad al UNICEF y sus asociados para evaluar conjuntamente la vitalidad de la estrategia de empoderamiento de la familia como un nuevo concepto para lograr diversos resultados: el empoderamiento de las familias y comunidades; el ensayo de modelos de aspectos operacionales de programas nacionales antes de su consolidación; el fomento de la capacidad de las instituciones de contraparte a nivel nacional y subnacional; y la cooperación intersectorial entre los programas sectoriales apoyados por el UNICEF y las instituciones nacionales de contraparte. También se estudió la posible expansión a otras esferas.

72. La tercera evaluación fue una evaluación externa conjunta de los programas de participación comunitaria para la promoción del abastecimiento de agua potable y el saneamiento (Nam Saat) en la República Democrática Popular Lao. Esa evaluación, financiada por el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional, que también aportó fondos para el Nam Saat, abarcó dos fases del programa: la fase II, de 1998 a 2002, y la fase III, de 2003 al 30 de junio de 2004. Esta última fue la fase de consolidación y el objetivo de su evaluación era analizar la capacidad, los recursos humanos y los procesos institucionales en función de la sostenibilidad; estudiar la medida en que los programas habían contribuido al mejoramiento sostenible de la salud, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico entre la población rural destinataria de los programas; y realizar una compilación de la experiencia adquirida y las mejores prácticas de apoyo al Nam Saat.

73. El objetivo del programa Nam Saat, que se apoya en un sólido marco jurídico e institucional, es desarrollar los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales y promover la participación comunitaria en todas las etapas del desarrollo y mantenimiento de los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento. El programa promueve activamente la descentralización, la participación, la equidad y la reducción de la pobreza, objetivos que contribuyen a su sostenibilidad y que coinciden con las políticas del Gobierno.

74. Las principales funciones del programa Nam Saat son: a) facilitar personal e impartir capacitación a ese personal a nivel provincial; b) elaborar un plan de trabajo y un presupuesto a nivel nacional; c) mantener contactos con los organismos externos de apoyo y coordinar las actividades de éstos; y d) “dirigir el proceso de aprendizaje y las etapas de planificación del ciclo anual de ejecución”.

75. El UNICEF ha desempeñado una función central en el programa, por ejemplo, mediante la adquisición a buen precio de bombas de mano en la India. El UNICEF contribuyó también de otras muchas formas: promovió el desarrollo sectorial mediante la introducción de métodos más eficaces; participó activamente en la reciente revisión de la estrategia nacional de abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales; facilitó a las escuelas agua potable, letrinas sanitarias y materiales educativos centrados en el niño y apoyó las actividades de eliminación de parásitos; promovió la inclusión de la enseñanza de la higiene en los programas docentes de los centros de formación de maestros; promovió la participación de niños y jóvenes en el mejoramiento de la higiene mediante canciones, miniconciertos y funciones teatrales; realizó pruebas de la calidad del agua para detectar la contaminación por arsénico; e inició el seguimiento de la representación de la mujer en los comités sobre el abastecimiento de agua y saneamiento.

76. En el informe sobre la evaluación externa conjunta se constata claramente que el UNICEF promovió un desarrollo muy importante en el sector. No obstante, el UNICEF no pudo resolver el problema del acceso a bombas de mano fabricadas localmente ni a piezas de repuesto para ellas. Por lo tanto, el sector sigue dependiendo del apoyo del UNICEF.

77. El Programa de Abastecimiento de Agua en la región de Asia oriental y el Pacífico del Banco Mundial participó activamente en el desarrollo de la primera estrategia nacional de abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales, que se puso en marcha en 1997. A partir de entonces, con el fin de reforzar la sostenibilidad, el Programa promovió un enfoque basado en la demanda apoyando la modificación de los procedimientos y la capacitación del personal del Nam Saat. No obstante, convencer al personal para que aceptara los cambios y al mismo tiempo mantener un alto nivel de ejecución demostró ser una labor muy difícil y a menudo se cayó en la tentación de acelerar la ejecución a expensas de la sostenibilidad a largo plazo. El programa del Banco Mundial promovió un nivel de calidad superior al que el Nam Saat podía aceptar en aquel momento.

78. Cada vez es mayor el número de contratistas privados que participan en la construcción de proyectos de abastecimiento de agua y de letrinas para hogares y escuelas. En la actualidad hay 250 contratistas privados que colaboran con el Nam Saat. Con el fin de descentralizar el proceso de las adquisiciones del nivel central al nivel provincial, fue preciso impartir capacitación al personal sobre cómo negociar con los contratistas y adquirir materiales a nivel local. La participación del sector privado ha sido muy positiva pero el Nam Saat debe establecer criterios claros para la selección y nombramiento de contratistas privados, basados en su trayectoria de ejecución previa, y debe reforzar la supervisión de la construcción.

79. El diseño del programa dio lugar a confusiones en las dos fases, ya que confundía medios con objetivos, fijaba un número excesivo de objetivos y no facilitaba una orientación adecuada para la aplicación. Se debería haber utilizado un enfoque basado en un marco lógico.

80. En el informe se indica que al principio el Nam Saat tuvo que enfrentarse a muchos obstáculos, como los múltiples y complejos procedimientos de desembolso utilizados por el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional, el UNICEF y el Nam Saat que retrasaron las adquisiciones. En su mayor parte, esos procedimientos se han racionalizado. Otra limitación fue la elevada exigencia de contribuciones de la comunidad, que oscilaba entre el 30% y el 40% del costo total. Eso se debió a que no se había realizado una evaluación profesional de la capacidad de la comunidad para pagar ni de su disposición para hacerlo. En el caso del programa de saneamiento de las escuelas, esa onerosa contribución hizo que se construyeran pocas instalaciones y que por lo tanto la utilización fuera escasa. Los montos de esas contribuciones han sido revisados. Asimismo, el programa se enfrentó a otros problemas, como la escasez de recursos físicos en las aldeas, una metodología sobre el terreno que estaba todavía en proceso de desarrollo y unos comités sobre el abastecimiento de agua y saneamiento que no podían convertirse en instituciones sostenibles debido a que no habían recibido la capacitación suficiente. Las actividades del programa estaban muy dispersas en general y las actividades en las zonas financiadas por el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional no estaban bien coordinadas con las del UNICEF. Para solucionar ese problema, se mejoró la coordinación y el establecimiento de redes de contacto. Quedó claro que los componentes de

abastecimiento de agua, letrinas en los hogares y saneamiento en las escuelas tenían que integrarse en los planes de desarrollo de las aldeas.

81. En el informe sobre la evaluación se señalan los siguientes resultados positivos: el programa se centró claramente en la pobreza y la equidad, y el programa y sus asociados desarrollaron un proceso uniforme para la ejecución de actividades en la esfera del agua y el saneamiento, que es la estrategia de abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales. La primera estrategia, que se puso en marcha en 1997, constaba de 12 etapas para su aplicación en las comunidades, pero ese enfoque se consideró demasiado lento y en aquel momento no había una política de descentralización que lo respaldara. Por ello, inicialmente esa metodología no fue bien recibida. No obstante ese enfoque marcó el comienzo de un cambio sustancial del paradigma, pasando de un enfoque basado en la oferta a uno más centrado en la demanda. La estrategia contribuyó a la promoción gradual de una gestión participativa basada en la comunidad de la planificación y ejecución de los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, aunque sólo se llegaron a poner en práctica las seis primeras etapas de las 12 con que contaba el enfoque. Se estableció un sistema de adquisiciones y contabilidad y se impartió capacitación sobre la administración de oficinas. Se puso en marcha un programa de formación de instructores y de capacitación sobre la promoción de la higiene en las comunidades y se realizaron actividades para la concienciación del personal sobre los aspectos de género, aunque el efecto de estas actividades de sensibilización fue escaso. Se institucionalizó la realización de exámenes mensuales, trimestrales y anuales.

82. Al mismo tiempo que desarrollaba métodos y capacidades nuevos, el Nam Saat trató de ampliar la cobertura a zonas nuevas. Como se ha dicho antes, se encontró cierta resistencia para la introducción de tantos cambios. Sin embargo, pese a las dificultades iniciales y al retraso en el acceso a los fondos, el programa adoptó el nuevo enfoque con considerable éxito, aunque se necesitará tiempo para que las nuevas ideas lleguen a las aldeas y se modifiquen los comportamientos a ese nivel. El énfasis en los aspectos de la pobreza y la equidad es importante para el mejoramiento de la salud, en especial la salud de los niños. No obstante se subestimó la magnitud de la tarea que supondría lograr cambios en materia de higiene, saneamiento y salud ambiental.

83. Los resultados de esta evaluación se analizaron durante la reunión para el examen nacional por sectores y en el foro nacional por sectores, en el que participaron donantes y organizaciones no gubernamentales. A raíz de la evaluación, el UNICEF intensificó su atención sobre la promoción eficaz de la higiene y sus actividades de comunicación para cambiar los comportamientos en las comunidades y está apoyando el fortalecimiento del sistema de operaciones y el mantenimiento.

Conclusiones

84. Las evaluaciones y los exámenes de mitad de período realizados en la región demuestran el importante papel que esos instrumentos desempeñan en el refuerzo de las capacidades, y el liderazgo de los gobiernos en la esfera del desarrollo y su sentido de identificación con los proyectos. Esos instrumentos y las medidas adoptadas a partir de ellos también contribuyen al mejoramiento de la base de conocimientos del UNICEF. Aprender de las limitaciones y los reveses es tan importante como reconocer las oportunidades y los logros. Los exámenes y las evaluaciones refuerzan la prioridad que se concede en la región a la reducción de las disparidades y a la

evaluación y el análisis desglosados de la situación de los niños. Esos documentos reflejan el alcance de los problemas y ponen de manifiesto la necesidad de desarrollar las alianzas para hacer frente a ellos. Esos estudios dejan claro que el desarrollo de la capacidad local sigue siendo un factor clave para el éxito y que justifica plenamente la inversión realizada.
