



Consejo Económico y Social

Distr. general
2 de mayo de 2006*
Español
Original: inglés

Adopción de medidas

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual de 2006

5 a 9 de junio de 2006

Tema 8 del programa provisional**

Informe sobre la participación del UNICEF en los enfoques sectoriales

Resumen

Tras el debate de la Junta Ejecutiva sobre la participación del UNICEF en los enfoques sectoriales en su primer período ordinario de sesiones de 2003 se acordó que la cuestión se examinaría en el informe anual de la Directora Ejecutiva a contar de 2004, y que se presentaría un informe separado a la Junta en este período de sesiones. Se recomienda que la Junta apruebe el proyecto de decisión que figura en la sección V.

* El retraso en la presentación de este documento es consecuencia de la necesidad de sostener extensas consultas.

** E/ICEF/2006/10.



I. Introducción

A. Antecedentes

1. Este es el tercer documento sobre los enfoques sectoriales presentado por el UNICEF a la Junta Ejecutiva. El primero se presentó en 2001 y más tarde se presentó un informe sobre los progresos realizados, en 2003 (E/ICEF/2001/10 y E/ICEF/2003/6). Además, atendiendo a lo solicitado por la Junta Ejecutiva en su decisión 2001/11 (E/ICEF/2001/6) y en las deliberaciones a que dio lugar el documento de 2003, el UNICEF ha informado periódicamente acerca de los progresos alcanzados en los informes anuales de la Directora Ejecutiva a la Junta Ejecutiva, los documentos de los programas por países, los exámenes de mitad de período y las evaluaciones de los programas por países.

2. La experiencia del UNICEF con los programas conjuntos, incluidos los enfoques sectoriales, se examina en otro documento presentado a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 2006, “Informe sobre la experiencia de la puesta en práctica de la programación conjunta y los programas conjuntos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia desde 2004 ” (E/ICEF/2006/13), y en la adición a ese informe en que se detalla la experiencia del UNICEF (E/ICEF/2006/13/Add.1). La modalidad de programa conjunto del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) tiene muchos objetivos en común con los enfoques sectoriales, inclusive mejorar la coordinación, eficiencia y eficacia de las actividades de apoyo a los objetivos nacionales y reducir los costos de transacción para los gobiernos. En las orientaciones sobre la programación conjunta se alienta a los organismos de las Naciones Unidas a que participen en los enfoques sectoriales, pero hasta ahora ha habido pocos indicios de que lo estén haciendo.

B. Breve historia y definición de enfoque sectorial

3. Por enfoque sectorial se entiende un enfoque en el que toda la financiación importante para el sector de que se trate da respaldo a una única política, estrategia y plan de gastos sectoriales bajo la dirección del gobierno, que adopta criterios comunes en todo el sector y luego recurre a los procedimientos del gobierno para desembolsar los fondos y rendir cuenta de ellos¹.

4. Los enfoques sectoriales se convirtieron en modalidad de desarrollo social a principios del decenio de 1990 y desde entonces el número de países que recurren a ellos ha aumentado a un ritmo creciente. Para 1999, en reconocimiento de la necesidad de una óptica amplia de todo el espectro de sectores de desarrollo, se había introducido un instrumento conexo, a saber, la estrategia de lucha contra la pobreza . Estos dos instrumentos pueden ser complementarios, proporcionando este último un marco global para aquél. Por regla general los programas sectoriales nacionales se encuadran en el marco global del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) .

¹ A. Brown, M. Foster, A. Norton y F. Naschold, *The Status of Sector Wide Approaches* (Working Paper No. 142. Overseas Development Institute, Londres, 2001).

5. Es importante considerar que el enfoque sectorial es un proceso dinámico más bien que un punto final, y que varía considerablemente de un país a otro. Un enfoque sectorial no es en absoluto sinónimo de financiación mancomunada ni de apoyo a los presupuestos generales. Con todo, no existe acuerdo pleno en la comunidad que se ocupa del desarrollo acerca de si la financiación mancomunada es un *elemento esencial* de un enfoque sectorial y si algún tipo de mecanismo de financiación flexible administrado por el gobierno (ya se trate de fondos mancomunados de donantes mantenidos separados de otros fondos del gobierno o de apoyo con cargo al presupuesto sectorial fusionado con otros presupuestos) debería quedar comprendido en la definición o considerarse una opción.

6. No obstante, cada vez se está más de acuerdo en que los enfoques sectoriales deberían comprender un *compromiso* de ir estableciendo esta clase de arreglo de financiación conforme los sistemas nacionales se vayan considerando apropiados. Un mecanismo de financiación flexible, sostenible y predecible suele incluirse pues entre los elementos del enfoque sectorial.

7. Independientemente del mecanismo de financiación, uno de los elementos esenciales de todo enfoque sectorial (y toda estrategia de lucha contra la pobreza) es un marco de gastos de mediano plazo. Este marco, un instrumento de planificación plurianual del gasto público, se emplea para consignar las necesidades presupuestarias futuras para los servicios públicos y evaluar las consecuencias para los recursos de los futuros cambios en las políticas y cualesquiera programas nuevos.

C. Tendencias recientes del entorno mundial

8. En septiembre de 2005 los dirigentes mundiales reafirmaron su compromiso de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio a más tardar en 2015 y la necesidad de movilizar “a la comunidad internacional en los planos local, nacional, regional y mundial”². Las tendencias recientes en el seno de la comunidad de donantes derivadas de la iniciativa del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) habían servido de antecedente y dado contexto a este compromiso histórico. En 2003 los dirigentes mundiales y los líderes del desarrollo se dieron cita en Roma con ocasión del Foro de alto nivel sobre armonización en un intento de armonizar y alinear la asistencia para el desarrollo en torno a las políticas y estrategias nacionales. En 2004 se celebró una mesa redonda en Marrakech (Marruecos) sobre la necesidad de gestionar los resultados del desarrollo y en 2005 se reunió el Foro de Alto Nivel de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. En el documento final de esta reunión, conocido como “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”, se estableció que la ayuda es más eficaz cuando se ajusta plenamente a las prioridades y necesidades nacionales³.

9. El UNICEF, en cuanto miembro del GNUD, apoya y promueve la armonización y alineación de iniciativas y forma parte también del grupo de trabajo del GNUD sobre la aplicación de la Declaración de París en el plano nacional. Los

² Documento final de la Cumbre Mundial de 2005 (A/60/L.1).

³ *Beyond the Paris High-Level Forum on Aid Effectiveness: Action Plan of the United Nations Development Group* (Más allá del Foro de Alto Nivel de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: plan de acción del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (Mayo de 2005).

enfoques sectoriales forman parte de estas iniciativas, que contribuyen a aumentar la efectividad del desarrollo y más concretamente a la reforma de las Naciones Unidas, mediante la armonización y alineación de los equipos de las Naciones Unidas en los países con otros agentes principales para el desarrollo. Los informes recientes sobre los enfoques sectoriales de otros organismos confirman el constante y profundo interés despertado por estos instrumentos.

10. En febrero de 2005 el GNUM expresó claramente su posición sobre el apoyo sectorial, poniendo de relieve la importante función que las Naciones Unidas pueden desempeñar en la conceptualización de los programas sectoriales y el apoyo a su ejecución⁴. Uno de los aspectos destacables de este documento es el compromiso de revisar antes de finales de 2005 cualesquiera políticas y reglamentaciones, por ejemplo sobre financiación conjunta o mancomunada, que impidan la participación plena de organismos en los arreglos de apoyo sectoriales. En abril de 2005 la red del CAD para la reducción de la pobreza —el grupo de trabajo mixto de donantes y países participantes en el programa sobre evaluación de los efectos de la pobreza— publicó un documento de trabajo⁵ en el que se examinan diversos factores causantes de la necesidad de mejorar la colaboración respecto de las modalidades de reducción de la pobreza, incluidos enfoques sectoriales. Más tarde, en mayo de 2005, el GNUM convino en un plan de acción para dar seguimiento a la Declaración de París, que comprende planes para elaborar nuevas directrices sobre los enfoques sectoriales y el apoyo presupuestario directo (véase la nota a pie de página 3). De resultas de esto, en diciembre de 2005 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó un proyecto de programa y directrices operacionales, “UNDP Role in a Changing Aid Environment: Direct Budget Support, SWAPs, Basket Funds” (El papel del PNUD en un entorno de asistencia cambiante: apoyo presupuestario directo, enfoques sectoriales y financiación conjunta), que se tiene previsto terminar en 2006 y constituirá una aportación importante a las directrices del GNUM sobre estas cuestiones que se publicarán más avanzado el año.

11. Los distintos métodos de financiación y apoyo presupuestario tienen varias consecuencias. En la Declaración de París los donantes dejaron constancia de un compromiso renovado con los fondos predecibles desembolsados para apoyo a los presupuestos generales en vez de a sectores. El cambio de la prestación de apoyo sectorial hacia el apoyo a presupuestos generales puede hacer que disminuya en algún grado el factor de motivación para promover la elaboración de estrategias de apoyo sectorial (en vez de estrategias de reducción de la pobreza). Con todo, el paso hacia el apoyo presupuestario general no es ni universal ni irreversible. Por ejemplo, en los últimos meses varios donantes de dos países importantes han pasado de prestar apoyo financiero a presupuestos generales a prestarlo de nuevo a presupuestos con fines determinados e incluso a proyectos.

⁴ *UNDG, the Role of the United Nations in a Changing Aid Environment: Sector Support and Sector Programmes* (El GNUM y la función de las Naciones Unidas en un entorno de asistencia cambiante). (UNDG Position Paper, 8 de febrero de 2005).

⁵ Red del CAD para la reducción de la pobreza, *New Approaches to Ex Ante Impact Assessment: A discussion of Basic Principles* (DAC/POVNET [2005]6).

II. Participación del UNICEF en los enfoques sectoriales

12. En consonancia con los compromisos asumidos en la Declaración de París, el UNICEF continúa apoyando el aumento de la capacidad nacional en los planos sectorial e intersectorial. Al respecto, la participación del UNICEF en los enfoques sectoriales tiene varios objetivos, a saber, prestar asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con la infancia; abogar por que se cubran totalmente los servicios para los niños; y fortalecer la capacidad de los gobiernos para ejercer un liderazgo efectivo sobre sus políticas, programas y presupuestos para el desarrollo centrados en los niños y conducentes al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, así como para gestionar los recursos y mejorar el proceso de toma de decisiones con vistas a la consecución de resultados.

13. Con objeto de mejorar su papel como asociado en relación con los enfoques sectoriales, en 2004 el UNICEF encargó al Institute for Health Sector Development que analizara la participación del UNICEF en dichos enfoques⁶. En su informe este instituto formuló varias recomendaciones para desarrollar la política de la organización y aumentar la capacidad de su personal, que se están aplicando.

A. Sinopsis de los enfoques sectoriales

14. La participación del UNICEF en los enfoques sectoriales se ha concentrado sobre todo en los sectores de la salud y la enseñanza y, más recientemente, en el abastecimiento de agua y el saneamiento. Dado el carácter intersectorial de varias cuestiones críticas, como el desarrollo del niño en la primera infancia, la nutrición y el VIH/SIDA, a veces los gobiernos han tenido dificultades para incluir dichas cuestiones plenamente en los enfoques sectoriales. Sin embargo, con el tiempo se han hallado medios de dar cabida explícitamente a estos temas en los enfoques intersectoriales de la salud y la enseñanza. Por otra parte, a las cuestiones relacionadas con la protección de los niños, como la prevención de la violencia contra los niños y las mujeres, el trabajo infantil y los niños huérfanos y vulnerables, se les ha dado cabida sobre todo en las estrategias de reducción de la pobreza, en vez de en los enfoques sectoriales. Estas cuestiones han sido incorporadas en 14 de las 55 estrategias de reducción de la pobreza que se habían ultimado a finales de 2004.

15. Aunque la mayor parte de enfoques sectoriales han sido elaborados y aplicados por países africanos, también se han elaborado algunos en Asia, Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes, y en menor medida en América Latina y el Caribe. Al principio la mayor parte de ellos se centraron en procesos, vinculados a menudo a reformas sectoriales, en particular de la salud y la enseñanza. Sin embargo, en los últimos años ha aumentado apreciablemente la atención prestada a la eficacia de los enfoques sectoriales en la asignación de los recursos y a sus efectos. Este cambio de énfasis se ha debido a la necesidad de los países de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio conforme se aproxima el año en que esto ha de hacerse, a los esfuerzos redoblados que han de hacer los países que se han quedado rezagados en este sentido y al énfasis cada vez mayor puesto en la gestión para la consecución de resultados en materia de desarrollo. Evidentemente, los procesos no son fines en sí mismos, sino medios de conseguir mejores y más sostenidos

⁶ *UNICEF at cross-roads: how to be a player in sector-wide approaches and harmonization* (Institute for Health Sector Development, 2004).

resultados en lo que atañe a la salud, la nutrición o el abastecimiento de agua, el saneamiento y la higiene.

16. En todas las regiones la enseñanza se ha situado a la cabeza de los demás sectores desde el punto de vista del número de enfoques sectoriales, seguida por el sector de la salud. Con todo, en el África subsahariana, donde el enfoque se ha desarrollado en mayor grado y la experiencia adquirida es más variada, los enfoques sectoriales se han hecho extensivos a más sectores.

B. Participación del UNICEF por regiones y países

17. El UNICEF está decidido a apoyar a las autoridades nacionales cualquiera que sea el mecanismo de planificación del desarrollo que adopten. Dada la estrecha relación existente entre los enfoques sectoriales y las estrategias de reducción de la pobreza y su carácter complementario, en el presente documento se informa sobre ambos.

18. **África oriental y meridional.** Doce países están aplicando o elaborando enfoques sectoriales, principalmente en los ámbitos de la salud y la enseñanza, pero también en el del abastecimiento de agua y el saneamiento, así como en el de la agricultura (véase el anexo). En 2005 se llevó a cabo una evaluación del papel desempeñado por el UNICEF en los enfoques sectoriales de la enseñanza en 12 países, que complementó el estudio sobre los enfoques sectoriales de la salud de 2004. La carpeta de recursos que se preparó contribuyó a incrementar la capacidad del personal del UNICEF en Kenya, Rwanda y Uganda. Se establecieron nuevas asociaciones con el Banco Mundial con el objetivo de asegurar estrategias a largo plazo sostenibles. Éstas comprendieron planes para apoyar las políticas nacionales de suministro de suplementos de vitamina A, asignándose los fondos presupuestados en el marco de enfoques sectoriales y estrategias de reducción de la pobreza. En octubre de 2005 la oficina del UNICEF en Kenya decidió hacer una aportación a los fondos mancomunados de apoyo al presupuesto del país para un sector.

19. Malawi cuenta con un enfoque sectorial plenamente operacional para la salud, otro está a punto de ponerse en marcha para la enseñanza y se está formulando uno para el saneamiento por conducto de un grupo de trabajo nacional presidido por el UNICEF. El UNICEF está participando de lleno en el enfoque sectorial de la salud de Malawi y en 2005 se convirtió en el único agente de compras de medicamentos antirretrovirales y empezó a presidir el grupo de donantes que hacen aportaciones para la salud. En Mozambique se han establecido enfoques sectoriales en los ámbitos de la salud, la enseñanza, el abastecimiento de agua y el saneamiento, el VIH/SIDA y la agricultura. En 2005 el UNICEF asumió la vicepresidencia del foro de asociados para el enfoque sectorial del VIH/SIDA y fue designado “donante” coordinador para el enfoque sectorial de la salud. Etiopía cuenta con dos enfoques sectoriales, en los sectores de la salud y la enseñanza. En Madagascar el UNICEF jugó un papel en la prestación de apoyo técnico al Ministerio de Salud para la elaboración de un marco de gastos de mediano plazo para facilitar el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio orientado a la consecución de resultados en materia de salud aplicando el enfoque innovador de presupuestar los costos marginales de superar cuellos de botella.

20. Etiopía aplica dos enfoques sectoriales, en la salud y la enseñanza. En la enseñanza se han ejecutado dos planes de acción y se está ejecutando un tercero. El UNICEF participó en la elaboración de los tres planes adscribiendo personal, financiando programas y supervisando la ejecución. El UNICEF contribuyó también al diseño del plan de armonización y firmó el Código de Conducta en octubre de 2005 juntamente con otros 15 asociados multilaterales y bilaterales. Además, Etiopía está tomando medidas para establecer un enfoque sectorial en materia de abastecimiento de agua y saneamiento.

21. Catorce países de la región cuentan con estrategias de reducción de la pobreza oficiales terminadas o en estado de proyecto. Además, Angola cuenta con una estrategia de reducción de la pobreza provisional y Botswana, Namibia y Sudáfrica cuentan con estrategias nacionales de reducción de la pobreza. La participación del UNICEF en la elaboración de estrategias de reducción de la pobreza o estrategias nacionales de desarrollo fue amplia e incluyó la formulación de observaciones sobre proyectos (16 países), la asistencia a reuniones (14 países), la promoción de la integración de los derechos del niño (14 países) y el suministro de datos (11 países). El UNICEF también colaboró con algunos gobiernos o les prestó apoyo en la redacción o revisión de los correspondientes documentos (8 países).

22. **África occidental y central.** Se siguieron aplicando enfoques sectoriales en Burkina Faso, Ghana, Malí y Senegal, con fuerte apoyo del UNICEF. También se pusieron en práctica enfoques sectoriales de la salud en el Camerún y Mauritania. La preparación de enfoques sectoriales de la educación se encuentra en marcha en Benin, Gambia y Ghana, con la participación del UNICEF. Gambia, Ghana, Guinea, Malí, Mauritania y el Senegal se encuentran en distintas etapas de preparación de sus estrategias de reducción de la pobreza revisadas. Otros países, inclusive Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, la República Democrática del Congo y Togo no han preparado aún una estrategia de reducción de la pobreza completa. Sin embargo, la República Democrática del Congo y el Congo han empezado a prepararlas con la participación del UNICEF. El UNICEF prestó asistencia técnica al Gobierno de Mauritania en la revisión de su estrategia de reducción de la pobreza.

23. **Asia oriental y el Pacífico.** Camboya está elaborando un segundo enfoque sectorial de la enseñanza. El UNICEF está jugando un papel destacado en la coordinación del apoyo a este proceso, consistente en facilitar los servicios de un asesor en coordinación de donantes y en prestar asistencia técnica para la elaboración del plan sectorial, incluida la facilitación, en el marco de la asociación para el enfoque sectorial, de las aportaciones de más de 50 organizaciones no gubernamentales (ONG) que se ocupan de la educación. La República Democrática Popular Lao cuenta con un DELP y está elaborando un enfoque sectorial de la enseñanza. Las Islas Salomón cuentan con un enfoque sectorial de la enseñanza, en el que el UNICEF tiene alguna participación. En Papua Nueva Guinea el UNICEF ha contribuido al fortalecimiento del programa de inversiones en el sector de la salud proporcionando orientaciones técnicas para la supervisión de la prestación de servicios y la elaboración de materiales de promoción y capacitación, en particular en el marco de los programas de maternidad sin riesgo y salud infantil. El UNICEF y el Banco Asiático de Desarrollo coauspiciaron una reunión sobre un enfoque sectorial de la enseñanza celebrada en Hanoi en noviembre de 2004, a la que invitaron a los principales donantes que apoyan a cinco países (Camboya, Indonesia, la República Democrática Popular Lao, Timor-Leste y Viet Nam). Entre los resultados se cuentan los planes para seminarios de seguimiento de los donantes y asociados del gobierno en tres países y una publi-

cación que contiene las actas de la reunión. El UNICEF está contribuyendo a enfoques sectoriales en la mayor parte de estos países, aunque no siempre en el contexto de una estrategia de reducción de la pobreza existente especificada por el Banco Mundial y/o el Banco Asiático de Desarrollo.

24. **Asia meridional.** En la República Islámica del Afganistán no se aplican enfoques sectoriales pero el país cuenta con una estrategia nacional de desarrollo provisional, equivalente a una estrategia de reducción de la pobreza provisional, que se elaboró en 2005 con la participación del UNICEF. El Gobierno de Bangladesh y sus asociados colaboran muy activamente entre sí en relación con los enfoques sectoriales. El UNICEF es miembro del consorcio para el programa del Sector de la Salud, la Nutrición y la Población dirigido por el Banco Mundial. En Bangladesh el alcance del enfoque sectorial de la salud ha sido ampliado dándose cabida a la alimentación de los lactantes y niños pequeños en el programa nacional de salud, población y nutrición, y en 2005 se elaboró un nuevo enfoque sectorial de la enseñanza primaria para el período 2006-2009 con la participación del UNICEF en calidad de presidente del grupo de donantes.

25. El UNICEF participa en el enfoque sectorial de la salud en la India, sobre todo en los subsectores del saneamiento, la gestión integrada de las enfermedades de la infancia y la maternidad sin riesgo. El UNICEF colabora también con el Banco Mundial en las esferas de la nutrición, la enseñanza, el abastecimiento de agua y el saneamiento.

26. Uno de los objetivos básicos de la estrategia para el sector de la salud aprobada en Nepal en 2003 era que el sector de la salud avanzara hacia la planificación estratégica y un enfoque sectorial. El sector está avanzando lentamente hacia la planificación, la supervisión y el examen conjuntos. El UNICEF participa en las reuniones mensuales de los asociados externos para el desarrollo que apoyan el proceso del enfoque sectorial. En Sri Lanka el UNICEF está colaborando con el Banco Mundial para promover la planificación y programación conjuntas por los principales donantes en el sector de la enseñanza.

27. **Oriente Medio y África del norte.** Si bien no hay actualmente enfoques sectoriales, el recién establecido enfoque del grupo de trabajo integrado/sectorial sobre la salud de coordinación de la asistencia humanitaria está funcionando bien en el Iraq, los Territorios Palestinos Ocupados y el Sudán. El UNICEF se desempeña como coordinador para los sectores de la enseñanza, la nutrición y el agua y el saneamiento, y para el subsector de la protección del menor en el Iraq. Su función varía según el contexto nacional y los asociados participantes.

28. **Las Américas y el Caribe.** Pocos países cuentan con enfoques sectoriales. Bolivia cuenta con un enfoque sectorial de la enseñanza, para el que el UNICEF ha proporcionado asistencia técnica, alineando su cooperación con la estrategia sectorial. En Honduras la iniciativa Educación para Todos se está convirtiendo en un enfoque sectorial.

29. **Europa central y oriental y Comunidad de Estados Independientes.** Los enfoques sectoriales no se han aplicado ampliamente en la región. Hasta ahora, sólo Kirguistán cuenta con un enfoque sectorial, en el sector de la salud, siendo el UNICEF uno de los signatarios. Con todo, también se prevén enfoques sectoriales en la enseñanza (Tayikistán y Turquía) y se están considerando en Kosovo (Serbia y Montenegro). Once países cuentan con una estrategia de reducción de la pobreza. La

participación del UNICEF en la elaboración, revisión o aplicación de las estrategias ha variado, aunque por regla general ha aprovechado la posibilidad de abogar por un énfasis específico en la pobreza infantil, la inclusión de *Un mundo apropiado para los niños* o los indicadores relativos a los objetivos de desarrollo del Milenio y la utilización de datos de *DevInfo* o encuestas agrupadas de indicadores múltiples. Con vistas al aumento del énfasis puesto en la infancia en la estrategia de reducción de la pobreza el UNICEF llevó a cabo un análisis de los indicadores para objetivos de desarrollo del Milenio y el plan estratégico de mediano plazo de los enfoques sectoriales de tres países (Albania, Azerbaiyán y Kirguistán). Esto comprendió un catastro de las políticas de la estrategia de reducción de la pobreza relativas a la pobreza infantil y juvenil. Cinco de los seis estudios por países sobre la pobreza infantil iniciados en 2005 se han llevado a término. El informe sobre la pobreza infantil en la Federación de Rusia, iniciado en 2005, ha contribuido a un diálogo normativo más amplio en el plano nacional.

30. Uno de los medios empleados con éxito por el UNICEF para conseguir que el VIH/SIDA se incorpore en los procesos sectoriales en todas las regiones es la participación en la iniciativa radical en pro de la eliminación de los derechos de matrícula, que tiene por objetivo apoyar y promover la abolición de estos derechos en los países que están dispuestos a introducir esta reforma normativa. Una vez integrada en los procesos sectoriales, la reforma favorecerá a los niños vulnerables. Con todo, la experiencia de los países que han abolido los derechos de matrícula indica que los niños huérfanos, incluidos los que se han quedado huérfanos debido al SIDA, no se benefician proporcionalmente. En consecuencia, el UNICEF está tratando de asegurar que se tenga en cuenta a los niños que han quedado en situación de vulnerabilidad como consecuencia del VIH/SIDA en los planes de abolición de los derechos de matrícula. El UNICEF está promoviendo también la integración de la prevención de la transmisión de madre a hijo, así como la atención y los tratamientos pediátricos en los enfoques sectoriales.

C. Participación de otros organismos de las Naciones Unidas

31. La participación de organismos de las Naciones Unidas en los enfoques sectoriales se ajusta, en general, a los mandatos de estos organismos. Por regla general, existe un grupo básico de organismos de apoyo, al que se incorporan otros cuando hace falta. El UNICEF, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) suelen participar en apoyo de los enfoques sectoriales de la salud y a veces se les suma el PNUD o el Programa Mundial de Alimentos (PMA). El UNICEF y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura suelen contarse entre los asociados que participan en los enfoques sectoriales de la enseñanza y otros organismos intervienen a título complementario cuando resulta apropiado en función de la situación del país de que se trate.

32. La experiencia ha demostrado que en muchos países (por ejemplo, Etiopía), cuando los integrantes del equipo de coordinación de las Naciones Unidas colaboran entre sí, su capacidad combinada ha mejorado la calidad de los diálogos normativos en el contexto de los enfoques sectoriales de la salud y la enseñanza y que tanto los gobiernos como los donantes bilaterales valoran sobremanera esta contribución.

D. La participación del UNICEF vista por otros

33. En muchos países, el UNICEF se ha desempeñado como amigable compenedor, conciliando distintos puntos de vista de los gobiernos y los donantes, en particular respecto de la necesidad de combinar un enfoque basado en la búsqueda de resultados con un enfoque de fortalecimiento de los sistemas, en la promoción de un proceso acelerado y sostenido de progreso hacia el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio con el apoyo tanto de asociados que ponen énfasis en el logro de resultados como de aquellos que ponen énfasis en los sistemas. A veces el UNICEF puede coadyuvar también en la tarea de llenar lagunas. Por ejemplo, en Bangladesh, el UNICEF proporcionó financiación inmediata para unas vacunas que hacía mucha falta cuando se retrasó la financiación para el correspondiente enfoque sectorial. El reconocimiento de los donantes se aprecia en la función de apoyo a la coordinación descrita en los párrafos precedentes que se asigna al UNICEF en muchos enfoques sectoriales.

E. Buenas prácticas

34. Tras años de conflicto e inestabilidad, en los que la asistencia para el desarrollo se concentró en el socorro de emergencia y la rehabilitación, en 2000 Camboya empezó a elaborar un enfoque sectorial de la enseñanza. El proceso fue apoyado por el Banco Asiático de Desarrollo y el UNICEF, con financiación del Organismo Sueco de Desarrollo Internacional, mediante la prestación de asesoramiento técnico y asistencia para la creación de capacidad. Uno de los componentes fundamentales del programa del UNICEF para el país se centró en la preparación respecto de los enfoques sectoriales. Los aspectos principales comprendieron una serie de seminarios iniciales sobre estos enfoques y la prestación continua de apoyo técnico a mediano plazo de carácter consultivo con énfasis en la coordinación entre los ministerios y los donantes y los procesos de asociación, así como en la gestión del cambio, la planificación y la supervisión sectoriales en el Ministerio central y las oficinas provinciales de educación. Este apoyo ha continuado en el período 2000-2005.

35. En Zambia los componentes eficaces del programa de promoción de la educación de las niñas iniciado por el UNICEF han sido incorporados en el Marco del Sector de la Enseñanza de Zambia, incluidas la política de readmisión para que las niñas que han estado embarazadas puedan volver a la escuela y la iniciativa de participación de la comunidad.

36. El UNICEF ha jugado un papel importante en el África oriental y meridional en la tarea de abogar por que se dote a las escuelas de instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento. En el plano normativo y de las estrategias uno de los resultados más importantes ha sido la adopción de directrices y normas nacionales según las cuales estas instalaciones se han de prever en toda las actividades de construcción y rehabilitación de escuelas. Esto se ha traducido en un aumento del número de escuelas dotadas de estas instalaciones, lo que, a su vez, ha hecho disminuir la incidencia de las enfermedades transmitidas por el agua. El UNICEF ha prestado apoyo técnico combinado con actividades de promoción basadas en pruebas a distintos ministerios, teniendo en cuenta sus responsabilidades en materia de abastecimiento de agua y saneamiento.

37. En Malí y Ghana, el programa para la supervivencia y el desarrollo acelerado del niño ha sido incorporado en los enfoques sectoriales de la salud, los marcos de gastos de mediano plazo y la financiación/apoyo presupuestario colectivos. En Ghana, dicho programa se está ampliando a todo el territorio nacional, lo que está influyendo en la asignación de fondos para promover la salud infantil en el marco de los enfoques sectoriales. En Malí el programa para la supervivencia y el desarrollo acelerado del niño representa el eje de la segunda etapa del programa nacional de salud y desarrollo para el período 2004-2009, que incorpora las metas de la estrategia de reducción de la pobreza y la presupuestación con vistas al desarrollo acelerado del niño prevista en el marco de gastos de mediano plazo. Se observan tendencias similares en otros países adelantados en la ejecución del programa para la supervivencia y el desarrollo acelerado del niño.

38. En Uganda el Gobierno y los asociados que participan en el enfoque sectorial han adoptado una estrategia basada en pruebas con vistas a la atención obstétrica de emergencia.

39. En el estudio de 2004 del Institute for Health Sector Development se indica que al UNICEF no se le considera particularmente activo o idóneo en la esfera de los marcos de gastos de mediano plazo. En realidad, en los países donde el UNICEF y el Banco Mundial han promovido conjuntamente la aplicación del concepto e instrumento de presupuestación de los costos marginales de superar cuellos de botella en los enfoques sectoriales e instrumentos de desarrollo conexos (estrategias de reducción de la pobreza y marcos de gastos de mediano plazo), esto ha ejercido una influencia positiva en la prioridad asignada a la salud y la nutrición materno-infantil en la presupuestación basada en los resultados. Entre estos países se cuentan Benin, Etiopía, la India, Madagascar, Malí, Mauritania y Rwanda, donde, en la mayor parte de casos, los presupuestos sanitarios se han incrementado sustancialmente.

40. En respuesta al vivo interés de los gobiernos por elaborar enfoques sectoriales de la enseñanza, el UNICEF está aumentando la capacidad de su personal de participar con efectividad en los enfoques sectoriales de la enseñanza y las estrategias de reducción de la pobreza. En 2003 se organizó un primer empeño y seminario práctico de creación de capacidad sobre programas de inversión sectorial, enfoques sectoriales y ampliación de la educación en el África oriental y meridional, y desde entonces este ejemplo ha sido seguido en Asia oriental y el Pacífico, Asia meridional y África occidental y central. Estos empeños y seminarios han permitido intercambiar experiencias e información sobre prácticas óptimas y han hecho posible dar cabida a cuestiones multisectoriales, incluidas cuestiones relacionadas con el desarrollo del niño en la primera infancia y la protección de los niños, tanto en los enfoques sectoriales como en las estrategias de reducción de la pobreza. El UNICEF ha contribuido a la creación de capacidad en varios países prestando asistencia a los gobiernos en la definición y armonización de la asistencia técnica o respaldando análisis basados en el género mediante la recopilación de datos desagregados y su análisis.

41. La participación del UNICEF en la labor programática ha ido dirigida a influir en los planes y prioridades nacionales de forma que tengan en cuenta al niño en su conjunto (esto es, dando cabida a consideraciones sectoriales, pero yendo más allá de ellas). La participación del UNICEF en el proceso de los enfoques sectoriales permite plantear cuestiones importantes, como las relacionadas con la protección del niño (por ejemplo el trabajo infantil, la atención institucional de niños, la violencia contra las mujeres y los niños), el desarrollo del niño en la primera infancia, el

género y los derechos del niño y el fomento de la participación de la sociedad civil, incluida la de los niños.

42. En el plano mundial el UNICEF ha abogado consistentemente por reformas del sector de la salud, enfoques sectoriales y estrategias de reducción de la pobreza orientados en mayor grado hacia el logro de resultados y mejor alineados con los objetivos de desarrollo del Milenio. Por ejemplo, en enero de 2004, en el Foro de Alto Nivel sobre los objetivos de la Declaración del Milenio en materia de salud celebrado en Ginebra (Suiza), el UNICEF propuso 10 principios para desarrollar sistemas y políticas de salud, así como estrategias de reducción de la pobreza orientados hacia la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. Más tarde estos principios se promovieron en otros foros, incluido el Foro de Alto Nivel sobre los objetivos de desarrollo del Milenio en materia de salud en Asia y el Pacífico, organizado por el Gobierno del Japón en junio de 2005. La Directora Ejecutiva volvió a poner de relieve la necesidad de alinear mejor los enfoques sectoriales y las estrategias de reducción de la pobreza con los objetivos de desarrollo del Milenio y de concentrarse en resultados sostenibles en el Foro de Alto Nivel sobre los objetivos de desarrollo del Milenio en materia de salud celebrado en París en noviembre de 2005.

F. Problemas

43. En algunos países donde el gobierno no alienta la participación en los foros encargados de la toma de decisiones de organismos que no tienen un “interés” financiero en las decisiones de que se trate no es fácil conseguir que se le reconozca un papel al UNICEF. En estos países, si el UNICEF no participa con aportaciones a los fondos movilizados colectivamente para los enfoques sectoriales es posible que no se le invite a participar en las reuniones convocadas para tomar decisiones.

44. Además, la participación sustantiva y creíble en las estrategias de reducción de la pobreza y los enfoques sectoriales requiere mucho personal. En las oficinas donde la capacidad del personal es limitada esto puede plantear un problema importante, aunque hasta ahora éste ha sido superado en las oficinas más grandes (y en aquellas cuyos programas tenían ya una orientación normativa). Además, son todavía muy pocos los funcionarios del UNICEF que tienen un perfil de competencias que comprenda todas las requeridas para posicionar al UNICEF en forma creíble en los debates normativos preliminares. Esto se reconoce y se está abordando mediante programas específicos de capacitación para mejorar las competencias en materia de política social (véase *infra*).

45. Existen pruebas de que los recursos complementarios de donantes bilaterales movilizados anteriormente en el plano de los países están disminuyendo. Varios donantes bilaterales que han sido tradicionalmente fuentes de recursos complementarios han decidido proporcionar apoyo presupuestario directo en el marco de un enfoque sectorial o una estrategia de reducción de la pobreza. Mientras más avanzado e institucionalizado esté un enfoque sectorial, menos posibilidades habrá de que algunos donantes apoyen la cooperación y asistencia del UNICEF al gobierno en el sector de que se trate. Aunque las actividades del UNICEF podrían ser apoyadas por fondos movilizados por el gobierno para un sector, este arreglo puede colocar al UNICEF en la posición de “contratista del gobierno”, que no es una función que a la organización le corresponda desempeñar. Al mismo tiempo, los recursos comple-

mentarios que no se movilizan en el plano del país suelen estar afectados y es necesario rendir cuentas de ellos detalladamente, lo que plantea otro dilema, a saber, el de tener que obrar según métodos que no son congruentes con un enfoque sectorial. En algunos casos los donantes bilaterales piden al UNICEF que participe más de lleno en los mecanismos de financiación mancomunada y exigen al mismo tiempo que se rinda detalladamente cuenta por separado de los resultados directamente imputables a los fondos afectados que se han proporcionado a las oficinas del UNICEF en los países.

46. La experiencia del UNICEF ha demostrado que por regla general la incorporación de cuestiones intersectoriales y pluridisciplinarias como la nutrición, el desarrollo integrado del niño en la primera infancia y el VIH/SIDA en los enfoques sectoriales ha sido una actividad útil, aunque supone un papel difícil para un organismo de las Naciones Unidas. La incorporación es importante, por ejemplo, por lo que respecta a la nutrición, a la que se ha tendido a prestar poca atención cuando ha sido incluida en un enfoque sectorial de la salud. Las actividades de suministro de suplementos de vitamina A son con frecuencia el componente de nutrición más visible de los enfoques intersectoriales de la salud y son ya más de 20 los países que incluyen estas actividades en las estrategias de reducción de la pobreza y los enfoques intersectoriales. En el 33º período de sesiones del Comité de Nutrición de las Naciones Unidas, celebrado en marzo de 2006, se observó que es necesario incorporar la nutrición en instrumentos como las estrategias de reducción de la pobreza y los enfoques sectoriales de modo tal que se la sitúe en el centro del programa de desarrollo.

47. Para responder con efectividad al VIH/SIDA se requiere una respuesta multi-sectorial. No existe pues el concepto de un enfoque sectorial del VIH/SIDA. Ahora bien, los principios subyacentes de los enfoques sectoriales, incluido el apoyo a la planificación y la coordinación, así como a los procesos y mecanismos dirigidos por los propios países, han dado lugar a la formulación del principio de los “tres unos”.

G. Lecciones extraídas

48. La elaboración de estrategias de contribución del UNICEF a los enfoques sectoriales ha sido facilitada por un examen muy útil del papel de las Naciones Unidas a la luz de la Declaración de París realizado para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega empleando a Malawi y Mozambique como ejemplos. El UNICEF está de acuerdo con la recomendación formulada en el informe de que las Naciones Unidas no deberían actuar como donante ni aportar contribuciones financieras directas de apoyo a presupuestos generales. Esto añadiría poco valor y podría menoscabar el carácter imparcial y multilateral de las Naciones Unidas, que tanta importancia reviste para su poder de convocatoria. En el informe se subrayó que los organismos de las Naciones Unidas son organismos técnicos o de promoción más bien que donantes. En él se afirmó además, y también en este caso el UNICEF apoya una conclusión similar, que el nuevo entorno de la ayuda que ha quedado en evidencia en los mecanismos de planificación y financiación sectorial e intersectorial brinda una gran oportunidad al sistema de las Naciones Unidas debido a su mandato universal y al carácter sinérgico y complementario de los mandatos de los distintos organismos integrantes de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

49. Una de las cuestiones que suele plantearse es si los enfoques sectoriales han sido eficaces en el logro de resultados de desarrollo humano en sectores determinados. El éxito de los enfoques sectoriales se considera a menudo a la luz de su principal objetivo como *mecanismos* de coordinación y diálogo y no como programas de actividades en sí mismos. Existe también la tendencia generalizada a equiparar las reformas sectoriales con los enfoques sectoriales y a atribuir a estos enfoques la responsabilidad por el logro de los resultados que se pretende alcanzar con las reformas sectoriales. El enfoque sectorial se concentra en la gestión de la asistencia externa y la corriente de recursos externos e internos y su utilización a fin de alcanzar los objetivos acordados y se adopta generalmente como parte de un conjunto de reformas más amplias. Es preciso que sea valorado teniendo en cuenta la medida en que asegura una mayor armonización, alineación y transparencia y cómo contribuye a mejorar la formulación de políticas, la vigilancia del desempeño y la adopción rápida de medidas correctivas cuando los resultados no se corresponden con los planes y las previsiones.

50. No obstante, incluso por lo que respecta al objetivo más realista y apropiado de demostrar que los enfoques sectoriales son eficaces en el logro de una mayor coherencia y transparencia y en la reducción de la carga que los procedimientos de gestión de múltiples proyectos suponen para los gobiernos, se necesitan más evaluaciones sistemáticas en todos los países. Las mejoras en la armonización y alineación institucional imputables a la adopción de enfoques sectoriales también deberían poder poner en evidencia un vínculo más claro con los resultados en materia de desarrollo.

51. Hay dos aspectos de los enfoques sectoriales que, según observa a menudo el personal de las oficinas del UNICEF en los países, están descuidados. El primero es la cuestión de la atención al contenido, orientación y calidad de la política sectorial. En cambio, muchos enfoques sectoriales ponen énfasis en los *procedimientos* de coordinación y armonización y en el proceso de planificación inicial. En particular, el personal ha indicado que es necesario poner más énfasis en velar por que la política sectorial tenga una orientación favorable a los pobres, incorporando un criterio basado en los derechos en el desarrollo sectorial, acelerando los progresos en materia de acceso y calidad en la prestación de servicios y abordando la distancia que hay entre los objetivos de desarrollo del Milenio y los progresos alcanzados. El segundo aspecto descuidado es la participación de las ONG y la sociedad civil en el diálogo sobre los enfoques sectoriales y la oportunidad de contribuir a un aumento del empoderamiento y la responsabilidad en la planificación y prestación de servicios.

52. En resumen, el proceso de los enfoques sectoriales ha traído consigo un aumento del diálogo y la confianza, una concentración mayor en un número determinado de prioridades sectoriales fundamentales y vínculos más estrechos entre las políticas y su aplicación. Con todo, persisten deficiencias como el énfasis excesivo en los detalles en la planificación y en la elaboración de procedimientos; la escasa participación de las ONG y la sociedad civil; la gestión poco firme del desempeño y la lentitud del paso de la práctica de poner énfasis sobre todo en la coordinación de los donantes a la de considerar también el mejoramiento de los servicios y los resultados.

53. Los programas nacionales asistidos por el UNICEF y el Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) suelen ser lo bastante flexibles para responder al diseño de los enfoques sectoriales en cada contexto, llenar lagunas críticas y ase-

gurar que se asigne una elevada prioridad a la movilización de recursos y la consecución de resultados para los niños. Con todo, la participación en los enfoques sectoriales sigue descansando excesivamente en criterios ad hoc. Las estrategias de reducción de la pobreza y los enfoques sectoriales se beneficiarían pues de directrices operacionales del UNICEF más firmes y de políticas administrativas que faciliten contratos de asistencia técnica ampliados y una mayor flexibilidad en las adquisiciones.

54. Dada su óptica multisectorial e intersectorial, tanto en el plano de las políticas como en el de la comunidad, el UNICEF tiene una ventaja comparativa a la hora de participar en la formulación y supervisión de los componentes de desarrollo humano y social de los enfoques sectoriales. La mayor parte de las oficinas del UNICEF en los países están participando ya en el proceso, pero hay argumentos de peso para fortalecer esta participación, en particular a medida que las estrategias sectoriales y los enfoques sectoriales se van volviendo cada vez más interrelacionados y que los problemas de secuenciación de períodos anteriores van perdiendo importancia. En este contexto se ha de examinar también el papel del Coordinador Residente de las Naciones Unidas y del MANUD. Aunque existe acuerdo en que los organismos de las Naciones Unidas pueden tener una voz más fuerte si obran al unísono, también es cierto que la representación de las Naciones Unidas por un único organismo o agente en la elaboración de los enfoques sectoriales entraña el riesgo de reducir la riqueza y la profundidad que los distintos organismos de las Naciones Unidas pueden aportar participando directamente en el diálogo.

55. En algunos casos queda margen para actividades a gran escala en todo el sistema que vayan más allá de los sectores y a las que no se da forzosamente cabida en los enfoques sectoriales. Las esferas multidisciplinarias e intersectoriales, como el desarrollo del niño en la primera infancia, la nutrición y el VIH/SIDA, son ejemplos de ámbitos en los que el UNICEF puede desempeñar una importante función de vanguardia en la elaboración de modelos de inversión y la documentación de cómo se hace esto. Ajustar el modelo de acción del UNICEF para que encaje mejor en los enfoques sectoriales y las estrategias de reducción de la pobreza no significa que el UNICEF no pueda participar ya en iniciativas que requieren innovación y desarrollo antes de que se integren en los sistemas nacionales.

56. Es importante que el UNICEF influya en la planificación de las políticas a favor de los niños. Con todo, la capacidad de la organización de hacer esto no se ha evaluado plenamente todavía y aún no se han diseñado indicadores e instrumentos para medir los efectos de este apoyo a la planificación. Para fortalecer su capacidad en este ámbito es necesario que el UNICEF pueda acceder a recursos técnicos y humanos adicionales cuando haga falta, tal vez por conducto de una red de personas calificadas dentro de las Naciones Unidas y fuera de la organización.

57. Gracias a su larga presencia en el plano de los países el UNICEF se halla en posición de apoyar la recogida de datos y el análisis del entorno de programación como contribución a la elaboración y aplicación de enfoques sectoriales y estrategias de reducción de la pobreza.

58. Aunque su capacidad de supervisión podría ser mayor, el UNICEF suele estar a la vanguardia en la prestación de apoyo a la supervisión de los resultados y efectos. A través de la metodología del estudio de grupos de indicadores múltiples el UNICEF ha apoyado la incorporación en el diálogo normativo de datos relacionados con los objetivos de desarrollo del Milenio y los resultados obtenidos sobre el terre-

no, en particular datos sobre exclusión, incluso por motivos de género, origen étnico, lugar de residencia y otras características socioeconómicas. Además, el UNICEF apoya enérgicamente al equipo de las Naciones Unidas que trabaja con DevInfo, un instrumento para datos originado en el UNICEF, que se está empleando para reforzar los procesos nacionales de planificación y supervisión. Sin embargo, a medida que aumenta el número de asociados que acuden al UNICEF en busca de orientación y apoyo sobre cuestiones relativas a los datos, el Fondo necesita reforzar su capacidad analítica y de abogar técnicamente por que las políticas, los presupuestos y los resultados se orienten en mayor grado hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y los niños. Existe la necesidad de aprovechar mejor la experiencia del UNICEF sobre el terreno en el plano de la comunidad a fin de aportar pruebas para las políticas. Esto hará necesario que el UNICEF ponga más énfasis en la producción de documentos analíticos como aportación a la formulación de políticas y la ampliación de estrategias.

59. Es importante reconocer que los enfoques sectoriales no son idóneos en todas las circunstancias. Aunque estos enfoques son con frecuencia claramente convenientes en situaciones relativamente estables donde existen normas de gestión e instituciones públicas relativamente eficientes, seguirá habiendo situaciones y países en que un enfoque por proyectos será probablemente el más eficaz durante un tiempo. Esto suele suceder en las situaciones de emergencia, los países en conflicto y los países que acaban de atravesar un conflicto, así como en los denominados “Estados frágiles”, cuyas instituciones públicas son muy débiles. Con todo, incluso en estas situaciones el enfoque de dirección de grupos temáticos adoptado por los principales integrantes del Comité Permanente entre Organismos promueve el aumento de la previsibilidad y la armonización de los esfuerzos humanitarios en nueve esferas programáticas y operacionales críticas, y contribuye de esa manera al ordenamiento de los sistemas e instituciones en forma parecida al de los enfoques sectoriales.

III. Orientación futura

A. Los enfoques sectoriales y el plan estratégico de mediano plazo

60. En consonancia con el plan estratégico de mediano plazo para el período 2006-2009 aprobado recientemente, el UNICEF aumentará sustancialmente en este período su atención a la colaboración con los equipos de las Naciones Unidas en los países y otros asociados en apoyo del fomento de la capacidad nacional, la elaboración de políticas y la ampliación de la aplicación, lo cual incluirá asistencia y apoyo técnicos coordinados a los colaboradores nacionales, en todas las esferas prioritarias, para la formulación y el fortalecimiento de la planificación estratégica nacional y los marcos de reducción de la pobreza que integran prioridades para la infancia y marcos de coordinación de múltiples donantes para los servicios básicos.

61. El mayor énfasis del UNICEF en el apoyo preliminar a las políticas, la capacidad y las asociaciones nacionales en favor de la intensificación de la ejecución de los programas, puede, en algunos casos, conllevar la reducción del apoyo a las actividades de los proyectos de menor escala, lo cual también debería conducir a un importante ahorro en el tiempo empleado por los colaboradores de los programas en la gestión de proyectos de pequeña escala.

62. El UNICEF colaborará con asociados para que los niños sean el centro de todos los instrumentos pertinentes de las políticas y la planificación nacionales (con inclusión de las estrategias de reducción de la pobreza, los enfoques sectoriales y los planes de acción nacionales, subnacionales y municipales a favor de la infancia) y para promover una participación significativa y adecuada de los niños y los jóvenes en la adopción de las decisiones que los afectan en los diferentes estratos sociales.

63. El plan estratégico de mediano plazo identifica cuatro áreas de resultados principales en la esfera prioritaria 5 —reunión de datos, análisis de políticas, promoción de políticas y participación— que representan contribuciones importantes a los enfoques sectoriales. La importancia de la planificación y la supervisión basadas en los resultados, y de la contribución positiva del UNICEF en este ámbito, ha sido mencionada ya más arriba. En los próximos cuatro años el UNICEF se propone consolidar y aumentar su capacidad de planificación y supervisión basada en los resultados como parte de sus esfuerzos en materia de creación de capacidad y apoyo técnico al desarrollo nacional. En consecuencia, se está ofreciendo capacitación en análisis de políticas al personal del UNICEF mediante un importante programa de aprendizaje en toda la organización y seminarios regionales (con frecuencia sobre sectores determinados).

64. Las esferas prioritarias del plan estratégico de mediano plazo 1, supervivencia y desarrollo del niño pequeño; 2, educación básica e igualdad entre los géneros; y 3, el VIH/SIDA y el niño tienen como objetivo movilizar políticas y recursos en apoyo de la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio pertinentes. La esfera prioritaria 1 (resultados principales 1 y 3) tiene como objetivo, mediante el apoyo a las estrategias de reducción de la pobreza y los enfoques sectoriales, ampliar el alcance de las intervenciones de gran incidencia en materia de salud, nutrición y abastecimiento de agua y saneamiento, que se centran con efectividad en las comunidades menos favorecidas y utilizan en común recursos y competencias. La esfera prioritaria 2 apoya los objetivos de Educación para Todos mediante la participación en enfoques sectoriales, estrategias de reducción de la pobreza, la Iniciativa Acelerada sobre Educación para Todos, análisis de presupuestos nacionales e informes relativos a la Convención sobre los Derechos del Niño. La esfera prioritaria 3 respalda la integración de cuidados de calidad y apoyo a los niños afectados por el VIH/SIDA en las políticas nacionales y subnacionales, los planes, servicios e instrumentos de desarrollo, y las evaluaciones rápidas en situaciones de emergencia.

65. Las estrategias en apoyo del plan estratégico de mediano plazo en materia de salud y nutrición, y agua, saneamiento e higiene, adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones en enero de 2006, así como la nueva estrategia de apoyo al plan estratégico de mediano plazo en materia de educación que la Junta Ejecutiva examinará en su segundo período ordinario de sesiones, en septiembre de 2006, subrayan claramente la necesidad de que el UNICEF aumente su participación en la labor normativa preliminar para obtener resultados en apoyo del logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Estas nuevas estrategias mundiales de carácter sectorial orientarán la participación del UNICEF en los enfoques sectoriales, las estrategias de reducción de la pobreza y los marcos de gastos a mediano plazo actuales y futuros.

66. A nivel de los países el UNICEF tiene una gran ventaja comparativa, por su capacidad de interactuar con los gobiernos y la sociedad civil, sirviendo de punto de enlace en la formulación y la ejecución de políticas y para fomentar el diálogo y la interacción indispensables entre esas dos etapas. El UNICEF seguirá desempeñando este papel, por ejemplo, ofreciendo apoyo operacional y técnico para fomentar las capacidades a fin de ampliar las intervenciones. Del mismo modo, el UNICEF ayudará a los gobiernos y a la sociedad civil a establecer entornos legislativos y políticos propicios y marcos nacionales acordes con la Declaración del Milenio y favorables a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. El UNICEF seguirá apoyando análisis de las políticas relativas a la infancia, incluso aportando la amplia experiencia de la organización sobre el terreno, y presentando los resultados de dichos análisis en las deliberaciones sobre planificación sectorial (y de otra clase), cuando los gobiernos así lo soliciten.

67. Otra ventaja comparativa del UNICEF por lo que respecta a los enfoques sectoriales es su familiaridad con los procesos de planificación y supervisión en los planos subnacional y de la comunidad. Muchos enfoques sectoriales han sido concebidos teniendo en cuenta que serán aplicados a nivel de los ministerios o del gobierno central, y a medida que un número cada vez mayor de países delegan la adopción de decisiones y la responsabilidad en las instancias gubernamentales inferiores, la experiencia del UNICEF en los planos subnacional y de la comunidad puede resultar especialmente útil. Este enfoque es congruente también con el de la estrategia de salud y nutrición y la Visión y Estrategia Mundial de Inmunización de la OMS y el UNICEF para reducir las disparidades dentro de los países.

68. En las situaciones caracterizadas por una gestión pública deficiente, la importancia relativa del papel del UNICEF al prestar apoyo operacional y técnico puede ser mayor que en aquellas en que la asistencia del UNICEF se centra sobre todo en reforzar las políticas, el aumento de la capacidad y la generación de conocimientos.

B. Colaboración interinstitucional

69. El UNICEF formó parte del equipo que definió la posición del GNUM en su conjunto sobre la participación en el apoyo a los programas y ocupa la presidencia del grupo de trabajo del GNUM sobre la eficacia de la ayuda, que se encargará de elaborar las directrices del GNUM sobre participación en el apoyo presupuestario directo y los enfoques sectoriales. En un seminario organizado recientemente por el UNICEF que contó con la participación del PNUM, el UNFPA y el PMA se determinaron las cuestiones comunes que los organismos han de tratar en la promoción de una participación eficaz en los enfoques sectoriales, desde la participación financiera hasta las necesidades de recursos humanos. En muchos países los organismos de las Naciones Unidas han adoptado un enfoque más racional de participación en los enfoques sectoriales examinando cómo velar por que sólo participen múltiples organismos si sus puntos de vista y experiencia complementan la contribución de otros en vez de duplicarla.

70. El UNICEF seguirá reforzando su estrecha colaboración con los gobiernos y el Banco Mundial respecto de la presupuestación basada en los resultados aplicando el concepto e instrumento de presupuestar los costos marginales de superar cuellos de botella. Esto requerirá esfuerzos conjuntos de creación de capacidad, orientados

hacia el interior y el exterior, con los funcionarios gubernamentales de contraparte y otros organismos. Se promoverá la aplicación de este concepto en otros sectores.

IV. Conclusión

71. El UNICEF ha aumentado su participación en los enfoques sectoriales en paralelo (y a veces con un ligero retraso respecto de la tendencia) con la utilización más amplia de estos instrumentos por los países como importante criterio de planificación del desarrollo. Entre las contribuciones del UNICEF se cuentan la convocación, la creación de capacidad, el asesoramiento operacional y técnico (en materia de planificación basada en los resultados, sobre todo de carácter intersectorial, sobre el terreno y en el plano de la comunidad o en los niveles gubernamentales subnacionales), apoyo a la recopilación y utilización de datos, así como a la supervisión y evaluación. El UNICEF colabora estrechamente con los organismos afines de las Naciones Unidas y seguirá haciéndolo, tanto para compartir el reto de la participación en los enfoques sectoriales como para asegurar que las ópticas y experiencias generales del desarrollo, incluidas consideraciones normativas, se comuniquen a las autoridades nacionales para la planificación. Con objeto de aumentar la capacidad del personal en esta esfera, el UNICEF ha creado oportunidades de establecimiento de redes de contacto y capacitación a fin de que el personal pueda corregir su falta de conocimientos y aptitudes.

72. Una de las prioridades de la estrategia de mediano plazo es asegurar una participación mayor y sistemática del UNICEF en las estrategias de reducción de la pobreza y los enfoques sectoriales, en conjunción con sus interlocutores nacionales, el Banco Mundial y asociados de las Naciones Unidas, a fin de influir en las decisiones de inversión estratégica orientadas a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. El UNICEF se halla en una posición inigualable para dirigir de forma proactiva y promover asociaciones sectoriales eficaces a fin de aprovechar recursos, asistencia y resultados en beneficio de la infancia cuando haga falta. La participación de la organización en la reforma de las Naciones Unidas y otros arreglos de colaboración está guiada por la necesidad imperiosa de aprovechar el poder y las posibilidades de las asociaciones de producir resultados a favor de los niños.

V. Proyecto de decisión

73. Se recomienda que la Junta Ejecutiva apruebe el siguiente proyecto de decisión:

La Junta Ejecutiva

1. *Acoge con satisfacción* los esfuerzos y análisis minuciosos realizados por el UNICEF para sistematizar su contribución a los enfoques sectoriales en apoyo de los marcos de reducción de la pobreza y de desarrollo nacional con vistas a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio;

2. *Recomienda* que el UNICEF suministre periódicamente información actualizada sobre esta cuestión en los marcos de resultados incluidos en el informe anual de la Directora Ejecutiva.

Anexo

Países con enfoques sectoriales en sectores de interés para el UNICEF, 2005

<i>Educación</i>	<i>Salud</i>	<i>Agua y saneamiento</i>	<i>Otros</i>
Bangladesh	Bangladesh	<i>Etiopía</i>	Iraq*
Benin*	Burkina Faso	Malawi	Kenya
Bolivia	Camerún	Mozambique	<i>Kosovo (Serbia y Montenegro)</i>
Burkina Faso	Etiopía	<i>Nicaragua</i>	Malí
Camboya	Ghana	Uganda	Mozambique
Camerún	Iraq*	Kenya	Suriname
Eritrea*	<i>Kenya</i>	Rwanda	<i>Uganda</i>
Etiopía	Kirguistán	Iraq	
Gambia	Lesotho		
<i>Ghana</i>	<i>Madagascar</i>		
<i>Honduras</i>	Malawi		
<i>Indonesia</i>	Malí		
Iraq*	Mauritania		
Kenya	<i>Mongolia</i>		
Lesotho	Mozambique		
Madagascar*	<i>Nepal</i>		
Malawi	Nicaragua		
Malí	Papua Nueva Guinea		
Mauritania	Rwanda		
<i>Mongolia</i>	Senegal		
Mozambique	Tanzanía, República		
<i>Namibia</i>	Unida de		
Nepal	Uganda		
Nicaragua	Zambia		
Rwanda			
Senegal			
Islas Salomón*			
<i>Sri Lanka</i>			
<i>Tayikistán</i>			
Tanzanía, República			
Unida de			
<i>Turquía</i>			
Uganda			
Zambia			

Fuente: Informes anuales de las oficinas del UNICEF en los correspondientes países.

Países señalados con letras cursivas: enfoques sectoriales previstos o en proceso de elaboración.

* Oficioso o subnacional.