



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
5 de julio de 2006
Español
Original: inglés

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Segundo período ordinario de sesiones de 2006

6 a 8 de septiembre de 2006

Tema 5 del programa provisional*

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

Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes

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 ésta pidió a la secretaría que le presentara un resumen de los resultados de los exámenes de mitad de período y las principales evaluaciones de los programas por países 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. En el presente informe se exponen los resultados de seis evaluaciones y tres estudios realizados en 2004, 2005 y 2006 sobre las principales cuestiones relativas a la infancia en Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes. En 2005 no se realizaron exámenes de mitad de período en la región.

Introducción

1. Por toda la región de Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes se ha afianzado el crecimiento económico. Desde 2000, la mayoría de los países de la zona han conocido una recuperación económica continua. La expectativa de un crecimiento económico rápido está cambiando el entorno en el que crecen los niños. No obstante, una característica decepcionante de ese resurgir económico es que los niños no se están beneficiando de él de un modo sustantivo. Los datos recogidos recientemente indican que las reformas parecen dejarlos de lado.

* E/ICEF/2006/18.



2. Si bien el nivel de pobreza infantil está disminuyendo, lo está haciendo más despacio que en otros grupos de edad. En 2005, los niños ocuparon el mayor porcentaje de la población pobre de todos los grupos de edad de la región. Las nuevas dimensiones de la exclusión y el menor acceso a una cobertura universal de atención médica y educación, que coexisten con niveles de desigualdad muy elevados, hacen más difícil combatir la pobreza infantil que otros tipos de pobreza. La disminución de las tasas de natalidad quizás señale que los jóvenes están perdiendo la confianza en el futuro y que temen que si desean tener hijos no van a contar con el apoyo del Estado.

3. Los gobiernos de la región ahora están en condiciones de invertir los beneficios del crecimiento económico en la infancia. No se sabe lo suficiente sobre el alcance social de la reforma del mercado ni acerca de qué medidas serían eficaces contra las causas complejas de la exclusión social. Apenas se adoptan medidas políticas que aborden sistemáticamente la pobreza y la exclusión social de los niños, en parte debido a la cautela comprensible de los gobiernos ante la perspectiva de aumentar el gasto público sin haber comprobado primero que las estrategias de intervención benefician a los niños de una manera efectiva.

4. Durante los dos últimos años, el UNICEF, junto con instituciones nacionales e internacionales, ha invertido en una serie de evaluaciones temáticas y sectoriales con los objetivos de comprender mejor las medidas políticas y prácticas eficaces para luchar contra la pobreza infantil y de reformular su contribución a los países de la región. El análisis de los efectos en el bienestar del niño de los cambios sociales y económicos permitió detectar las siguientes esferas principales que es preciso atender en las reformas sectoriales en curso y los cambios muy necesarios de los sistemas de ayuda a la infancia de la administración pública: las prestaciones que reciben los padres por tener hijos a su cargo, el desarrollo de la primera infancia, la calidad de la educación y la protección del niño.

5. En el presente informe se resumen las conclusiones de tres estudios y seis evaluaciones que han sido útiles para extraer enseñanzas e iluminar aspectos del bienestar del niño que no se habían analizado lo suficiente. Se trata de: a) dos estudios sobre la pobreza infantil en la Federación de Rusia y Rumania relativos al primer objetivo de desarrollo del Milenio y a la quinta prioridad estratégica del plan estratégico de mediano plazo del UNICEF; b) dos evaluaciones (una evaluación formativa temática realizada en varios países acerca de las iniciativas para mejorar las aptitudes de los padres para la crianza de sus hijos y la evaluación del proyecto de educación familiar en Uzbekistán) relativas al cuarto objetivo y a la primera prioridad; c) dos evaluaciones (una evaluación temática regional de los programas de educación global de Asia central, y el examen evaluativo del “aprendizaje activo” en Serbia y Montenegro) relativos al tercer objetivo y la segunda prioridad; d) dos evaluaciones relacionadas entre sí, una del proyecto de apoyo a las familias y colocación en hogares de guarda y otra del proyecto de prevención del abandono infantil y de la retirada de los niños de las instituciones de guarda en Georgia; y e) una evaluación institucional de la capacidad de los proveedores de servicios en la ex República Yugoslava de Macedonia de responder ante los casos de violencia contra los niños, que guarda relación con la Declaración del Milenio y con la cuarta prioridad.

6. El informe también presenta los resultados obtenidos durante el primer año de aplicación de la estrategia de evaluación regional adoptada en 2005. Además, el

informe hace hincapié en los planes regionales y en las acciones posteriores que se precisan para reforzar la evaluación e incrementar el ritmo de aprendizaje en Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes.

Principales estudios y evaluaciones de los programas por países

A. Estudios sobre la pobreza y la exclusión social de los niños

7. **Justificación.** El estudio del Banco Mundial de 2005, *Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union* (Crecimiento, pobreza y desigualdad en Europa oriental y la ex Unión Soviética), subrayó la ausencia de progreso en las dimensiones de la pobreza no relativas a los ingresos, hizo hincapié en la especial vulnerabilidad del niño y concluyó que esas esferas no habían sido comprendidas ni estudiadas lo suficiente.

8. Una evaluación de la primera ronda de estrategias de lucha contra la pobreza en la región puso de manifiesto que los niños eran casi invisibles en esos planes. Los gobiernos están cada vez más interesados en usar un análisis más amplio de la pobreza infantil en la próxima ronda de estrategias de lucha contra la pobreza o planes nacionales de desarrollo.

9. Con una serie de estudios que respondían a problemas específicos de cada país y de cada entorno político, elaborados por asociados nacionales con grupos locales de investigación de políticas, se trató de influir directamente en los debates en curso y en las decisiones relativas a las reformas que afectaban a los niños. Más abajo se examinan dos de esos estudios, uno relativo a la pobreza infantil en la Federación de Rusia y el otro acerca de la comprensión de la dinámica de los riesgos que entrañan la pobreza y el desarrollo de los niños de Rumania.

10. **Resumen de la concepción y la metodología.** En la Federación de Rusia, realizó el estudio el Instituto Independiente de Política Social de Moscú. Se investigaron la dinámica y las características demográficas cambiantes de la pobreza empleando el marco de la encuesta nacional por hogares complementado por datos administrativos. En la actualidad hay en la Federación de Rusia un corpus creciente de trabajo analítico acerca de las tendencias de la pobreza, pero se han realizado muy pocas evaluaciones de la magnitud de los efectos de la pobreza en los niños y no se ha hecho ningún estudio a fondo sobre el efecto de las políticas en esa esfera. Por lo tanto, el estudio se centró en analizar el papel y la efectividad de las políticas adoptadas por el gobierno dirigidas a mitigar la pobreza de las familias con hijos.

11. En el estudio realizado en Rumania se adoptó un enfoque distinto: principalmente se emplearon los datos procedentes de la encuesta sobre el presupuesto familiar llevada a cabo en el país por el Instituto Nacional de Estadística desde 1995, que permitía efectuar comparaciones temporales. El gran banco de datos, que contenía información de 36.000 hogares, permitió realizar un análisis pormenorizado desglosado por factores que producen estratos sociales. También se utilizaron datos administrativos para complementar a las demás fuentes, sobre todo para calcular indicadores relativos a las esferas de la educación y la salud.

Conclusiones, experiencia adquirida y recomendaciones

12. En el estudio realizado en la Federación de Rusia se hizo hincapié en que la infancia es en la actualidad el grupo de edad que corre el mayor riesgo de vivir en la pobreza y en que su posición respecto de otros grupos ha seguido empeorando durante el período reciente de crecimiento económico. Se determinó que las familias con hijos corrían el mayor riesgo de vivir en la pobreza, pues representaban el 37% de todos los hogares y sin embargo constituían entre el 50% y el 60% de los pobres. También representan un porcentaje considerable de las personas que viven en la pobreza extrema. Se observó que las desigualdades regionales eran un factor de particular importancia para determinar las posibilidades de que un hogar se encontrara en una situación de pobreza. Los niveles más bajos de pobreza se encuentran en las zonas urbanas de Moscú y San Petersburgo (aunque el riesgo que corren algunos grupos, por ejemplo, el de las familias monoparentales, es extraordinariamente elevado en esas áreas), y las tasas más altas se encontraron en las repúblicas menos desarrolladas: Ingusetia, Kalmikia y Dagestán.

13. Los aspectos no monetarios de la pobreza —el alojamiento, la salud y la educación— tienen una importancia especial para los niños y son aspectos cada vez más característicos de la pobreza en la Federación de Rusia. Se observó que el vínculo con la pobreza del alojamiento era relativamente débil, puesto que bastantes familias pobres han logrado mantener un nivel de vida aceptable. En cambio, en lo que respecta al acceso a servicios de salud y educación se está produciendo una polarización creciente. Hay pocos impedimentos institucionales para que los niños menores de 5 años reciban atención médica, pero los pagos informales de recetas y las tarifas de los servicios asistenciales están creando cierta desigualdad de oportunidades, de tal modo que el porcentaje de los ingresos que los hogares pobres destinan al pago de servicios médicos siguió incrementándose entre 1993 y 2001.

14. Se trazó una distinción entre dos grupos que se encontraban en peligro de caer en la pobreza: las familias pobres “tradicionales” (las monoparentales con un gran número de hijos) y los “nuevos” pobres (las familias con un o dos hijos víctimas de los cambios estructurales propios de la transición económica y también las “familias jóvenes” con un solo hijo que con frecuencia se caracterizan por correr un alto riesgo de vivir en la pobreza).

15. Se concluyó que las principales causas y variables que influían en la pobreza de la infancia eran las políticas de empleo y los niveles salariales. También se concluyó que el sistema actual de prestaciones por hijos no influía en esa pobreza. A lo largo del período de reforma, comprendido entre 2000 y 2004, se redujo el papel de la asistencia estatal a las familias, en particular a través de las prestaciones familiares y de maternidad. Mientras que otras prestaciones, por ejemplo, las jubilaciones, fueron objeto de protección, las prestaciones por hijos se redujeron a una décima parte de su valor real. Se observó que las familias con un mayor número de personas dependientes, que corrían un riesgo mayor de caer en la pobreza, se encontraban prácticamente sin ayuda gubernamental: el 80% de las familias monoparentales y más del 60% de las familias con varios hijos no recibían cobertura del sistema de prestaciones sociales.

16. En 2005, se traspasaron a las regiones competencias financieras y legislativas en lo relativo a esas prestaciones. Se considera preocupante que la descentralización a las regiones de la responsabilidad de los programas sociales, en particular los de

prestaciones por hijos, pueda socavar la capacidad del Estado de ayudar a las familias de bajos ingresos. La desigual capacidad de las regiones de financiar servicios sociales puede llevar a que las regiones deprimidas no tengan los recursos para financiar intervenciones de un nivel adecuado en ese ámbito.

17. En Rumania, un estudio sobre el cambio de las modalidades de la pobreza infantil puso de relieve la complejidad de las nuevas tendencias de la pobreza que sufren los niños, muy influidas por la reestructuración económica vivida en el proceso de adhesión a la Unión Europea. Los estudios anteriores se habían centrado en los niños que se encontraban en circunstancias extremas, en particular niños que estaban a cargo de alguna institución pública o habían dejado de estarlo. En el estudio se hizo hincapié en los aspectos multidimensionales de la pobreza infantil y se analizaron los modos en que se marginaba a los niños en la sociedad más allá de la incidencia de la pobreza relativa a los ingresos. Mediante el análisis de los datos procedentes de la encuesta nacional por hogares, complementados con datos administrativos y exámenes de investigaciones cualitativas (en especial de niños que vivían en la extrema pobreza), se realizó un seguimiento del incremento extraordinario de la pobreza familiar en dos períodos del decenio de 1990: su culminación en 2000 y la posterior reducción a la mitad, hasta llegar a un 18,8% en 2004. La desigualdad ha continuado creciendo durante ese período de recuperación, y los niveles de pobreza de algunos grupos siguen siendo altos: la tasa de pobreza de los niños es cerca de un 40% más alta que la del resto de la población.

18. El estudio concluye que el sistema de protección social no ha compensado el incremento de la desigualdad durante el período de transición. Describe un tipo nuevo de pobreza, muy distinto de los tipos tradicionales, que sufren los niños en sus primeros años de vida por la insuficiencia de los sistemas de protección social y la polarización que acompaña a los procesos migratorios rápidos de zonas rurales a urbanas, así como a las desigualdades profundas en una misma ciudad. Señala que la parte porcentual del presupuesto estatal destinada al gasto social sigue siendo baja en comparación con la que destinan los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La asistencia que presta el Estado a los niños sigue siendo escasa. Mientras que las prestaciones sociales han permanecido constantes, su valor real ha disminuido considerablemente. No obstante, también se reconoció que las prestaciones estatales por hijos, que representan la partida individual más grande del gasto gubernamental, alcanzaron a más de 4 millones de niños y que sin ellas la pobreza infantil habría sido 1,5 veces mayor.

19. Otra sorprendente conclusión del estudio se refiere al aspecto geográfico de la pobreza infantil en Rumania. Los niños de las zonas rurales corren mucho más riesgo de vivir en la pobreza y, al mismo tiempo, de verse excluidos de los servicios educativos y de salud. También se hizo hincapié en las características de la pobreza extrema en las zonas urbanas. Se observó que la actitud del Gobierno hacia esas zonas desfavorecidas era muy distinta y menos flexible que en las zonas rurales.

20. **Utilización de los estudios.** En la Federación de Rusia, una mesa redonda de autoridades nacionales y regionales examinó las repercusiones normativas del estudio. El Ministerio de Salud y Desarrollo Social incorporó las conclusiones en el discurso anual del Presidente a la Asamblea Federal en mayo de 2006. También ayudará a elaborar leyes que se encuentran en fase de estudio dirigidas a reforzar el apoyo que presta el Estado a las familias. Del mismo modo, en Rumania, donde se han realizado pocos análisis tan completos sobre la pobreza infantil, el estudio sirve

de referencia en las deliberaciones de los ministerios responsables y el público en general sobre la reforma del sistema de apoyo a las familias.

B. Una evaluación temática y formativa de varios países sobre las iniciativas de formación de progenitores.

21. **Motivos de la evaluación.** Históricamente, las familias de Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes dependían en gran medida de que el Estado las ayudase con sus responsabilidades relativas al cuidado de los hijos. Tras más de una década de cambios en los servicios de atención a los niños, los padres tienen que asumir de forma cada vez más independiente la responsabilidad de criar a sus hijos. La investigación confirma que, además de las dificultades económicas, muchas familias carecen de la capacidad necesaria, en especial los conocimientos y aptitudes necesarios, para proporcionar a sus hijos un entorno sano, seguro y acogedor en los primeros seis años de su vida, los años formativos en los que son más vulnerables.

22. En los últimos años, los gobiernos, con el apoyo del UNICEF y de organizaciones no gubernamentales, han emprendido varias iniciativas de programas de formación de progenitores. No obstante, esas iniciativas no reciben suficiente financiación ni tienen un carácter sistemático, y son sectoriales en vez de integradas. Hay unos pocos ejemplos de sistemas nacionales de apoyo a esos programas de formación que están bien estructurados y pueden abordar todas las necesidades de desarrollo de los niños más pequeños.

23. La evaluación formativa constituye parte de un esfuerzo continuo para ampliar el corpus de conocimiento sobre la efectividad de las medidas adoptadas en los primeros años de vida de los niños, para conseguir que los programas nacionales o locales se formulen partiendo de datos empíricos y teniendo en cuenta las diferencias culturales y para contribuir al objetivo del gobierno de ampliar la escala de las iniciativas de formación de progenitores.

24. Se evaluaron programas de formación de progenitores en su etapa de elaboración y ejecución en cuatro países: Belarús, Bosnia y Herzegovina, Georgia y Kazajstán. En Belarús, dirige el programa, de alcance universal, el Ministerio de Educación. En Kazajstán, el Ministerio de Salud está desarrollando planes para ampliar el alcance del programa a partir de la experiencia obtenida en una de sus regiones (oblast). En Bosnia y Herzegovina, se está comenzando a ampliar los servicios experimentales de apoyo a los progenitores cuyas familias se encuentran en una situación de alto riesgo. Georgia ha adquirido cierta experiencia en impartir formación de progenitores mediante sesiones en centros de atención a la salud, pero la elaboración y ejecución de planes sistemáticos dirigidos a ofrecer cobertura nacional se ha visto entorpecida por la necesidad de abordar otras prioridades en el contexto de una situación económica difícil.

25. **Resumen de la concepción y la metodología.** La evaluación formativa utilizó, además de un estudio teórico sobre los informes, documentos y materiales didácticos para la formación de progenitores realizados en cada uno de los cuatro países, observaciones directas de los programas, así como entrevistas formales con empleados gubernamentales, educadores y los propios progenitores. Se elaboró en cada país un marco conceptual y directrices para encauzar la observación y el intercambio de ideas durante las visitas y las entrevistas realizadas.

26. El estudio se dividió en tres partes principales: a) una evaluación general de los cuatro programas de formación de progenitores y de sus materiales didácticos; b) el análisis de los programas de cada país; y c) la elaboración de un listado de criterios para los programas ejecutados por entidades gubernamentales, con el fin de conseguir que todos los niños, en especial los más vulnerables, reciban una atención prioritaria.

Conclusiones, experiencia adquirida y recomendaciones

27. La evaluación formativa puso de manifiesto que la mayoría de los programas de formación de progenitores se centraron en el embarazo y en los niños desde que nacen hasta que cumplen los 3 años. En Belarús, en algunas ocasiones en Bosnia y Herzegovina y también en Kazajstán se adoptó una actitud activa de captación de beneficiarios mediante visitas a los hogares realizadas por trabajadores de salud pública. Las actividades de formación de progenitores se anunciaron mediante una amplia variedad de folletos, prospectos, manuales, calendarios, afiches, programas de televisión y otros medios. En todos los países se consideró que la información sobre salud y nutrición era muy importante para las necesidades del país. No obstante, la información sobre el desarrollo infantil fue en general muy limitada, con la excepción de Belarús.

28. Cada programa incluyó un pequeño componente de evaluación y supervisión que abarcó sólo unas pocas variables. Se observó que los datos sobre costos eran deficientes. Sólo en Belarús se amplió el alcance de los programas. La conclusión general fue que los demás programas tenían el mismo potencial si se mejoraba su diseño y el país le prestaba apoyo.

29. Sólo dos programas establecieron cadenas de resultados, y la mayoría debían ser más precisos en sus declaraciones de objetivos y resultados. Por lo tanto, el estudio recomendó que la cadena de resultados de cada programa se especificase con detalle. Todos los sectores gubernamentales interesados (los de la salud, la educación y la protección) deberían participar más en la elaboración de sistemas completos de formación de progenitores, y los países deberían aprovechar sus ventajas sectoriales en ese sentido. Con el fin de proporcionar programas amplios de formación de progenitores, se deberían ofrecer servicios para los niños y las familias más vulnerables con un alcance tanto universal como específico.

30. La evaluación concluyó que por lo general los progenitores no habían participado en el diseño, la ejecución o la evaluación de los programas, con la excepción de los estudios de referencia, el examen de los materiales didácticos y algunas actividades de captación. Deberían participar más en el diseño y la ejecución de los programas, en la elaboración de los materiales didácticos y en las actividades de evaluación, observación y revisión. Con ese propósito, los materiales didácticos para los padres deberían estar escritos en su lengua vernácula y emplear imágenes que reflejen su propia realidad cultural. Para estimular psicosocialmente y contribuir al desarrollo del niño es preciso utilizar materiales didácticos complementarios derivados de cada cultura basado en investigaciones y prácticas promisorias. Los países deberían tratar de colaborar con organizaciones no gubernamentales, universidades, institutos y otros agentes sociales posible o efectivamente interesados en la formación de progenitores.

31. **Utilización de la evaluación.** El análisis que aquí se presenta de las iniciativas aplicadas en cuatro países para la formación de los progenitores señala algunos

criterios y competencias que harían posible que se mejorase la calidad y sostenibilidad de los programas. Esas normas no sólo son útiles para mejorar y ampliar los programas en los países estudiados, sino que también son valiosos para otros países de la región. Esas normas, descritas con sumo detalle desde el punto de vista técnico en evaluación formativa, contribuyen de un modo considerable a mejorar la comprensión general que se tiene de las iniciativas de formación de progenitores.

32. Las conclusiones y recomendaciones del estudio se presentarán en julio de 2006 en una Consulta Mundial sobre la formación de progenitores, en la que expertos internacionales y representantes gubernamentales y del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Fundación Soros y la Fundación Bernard Van Leer intercambiarán ideas sobre qué métodos se debe utilizar para medir la eficacia de los programas desde el punto de vista de los resultados.

C. Evaluación del proyecto de educación familiar en Uzbekistán

33. **Justificación.** Uzbekistán, la más populosa de las repúblicas de Asia central, posee 25,5 millones de habitantes, el 12% de los cuales tiene menos de 5 años de edad. Como en muchos países de la región, la transición económica y social ha conllevado el deterioro de la educación preescolar, sobre todo por la incapacidad del Gobierno para contratar en el sector de la educación a profesionales de alta calificación, al no ofrecerles una remuneración atractiva por esos servicios. Aunque el Estado promueve la educación de la familia, con frecuencia ésta se basa en los estereotipos tradicionales, por lo que se transmite información, pero no se empodera a los progenitores u otras personas encargadas del cuidado de los niños.

34. Aunque en el sector público las decisiones se adoptan principalmente en los altos niveles del gobierno, las *Makhallas* (comunidades de vecinos), que constituyen la menor unidad administrativa, han recibido considerable autoridad para organizar el apoyo social a las familias. Esta comunidad de vecinos constituye una singular vía de movilización social para ayudar a las comunidades a asumir la responsabilidad por su propio bienestar y exigir mejores servicios sociales.

35. En mayo de 2003 el Gobierno de Uzbekistán, con el apoyo técnico del UNICEF, dio inicio al proyecto de educación de la familia como modelo de aplicación práctica del concepto de desarrollo integrado del niño en la primera infancia. En el momento de realizar la evaluación, el proyecto, que se aplicó inicialmente en 13 *Makhallas* situadas en Fergana, Tashkent y la República de Karakalpakstán, abarcaba un total de 57, o sea, el 15% de las existentes en las tres regiones. La evaluación se realizó en ese momento crítico a fin de evaluar los logros y extraer las experiencias que pudieran servir de base de las decisiones gubernamentales sobre la posible ampliación del proyecto.

36. **Resumen de la concepción y la metodología.** La evaluación se realizó en las tres regiones incluidas en el proyecto mediante entrevistas a un grupo seleccionado de interesados clave, entre ellos voluntarios, familias, capacitadores, asociados, donantes, organizaciones no gubernamentales y funcionarios del Gobierno y del UNICEF. Los datos y la información se obtuvieron en 13 grupos de debate dedicados a cuestiones específicas y mediante la observación directa de programas

de capacitación, actividades realizadas en la comunidad y visitas a instituciones de enseñanza preescolar a nivel del Estado, de *Makhalla* y de familia, así como a los centros de documentación de las tres regiones. Se elaboró una guía para la evaluación cualitativa, en la que se abordaban las principales esferas de resultados en relación con las aportaciones, los procesos de ejecución y los productos. Las conclusiones de la evaluación se compararon con los objetivos del proyecto y los datos cuantitativos disponibles a nivel de distrito.

Conclusiones, experiencia adquirida y recomendaciones

37. El estudio concluyó que el proyecto de educación de la familia era un modelo único en Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes, pues su objetivo era no sólo aumentar los conocimientos locales, sino también promover una respuesta culturalmente apropiada a la necesidad de atender a los niños en la primera infancia. El proyecto es un ejemplo de cómo las familias y comunidades, cuando se les faculta desde el punto de vista personal y organizativo, pueden atender las necesidades de los niños pequeños. El resultado más notable del proyecto consistió en que se eliminaron las confusiones relacionadas con los conocimientos sanitarios y las necesidades educacionales y psicosociales de los niños se colocaron entre las prioridades de la comunidad. Para alcanzar esos objetivos, el proyecto estuvo dirigido no sólo a las madres, sino a todos los integrantes de las familias y comunidades. Ese enfoque fue muy eficaz en Uzbekistán, donde los niños crecen en familias extendidas numerosas. Al incorporar a todos los integrantes de la familia, el proyecto abordó las relaciones y normas familiares subyacentes. Se realizó una labor con las suegras, en su papel de custodias de la tradición familiar, y se incluyó a los hombres (padres y abuelos) en la crianza de los niños, se incorporó a las madres en la adopción de decisiones y se alentó a madres e hijos a que aprovecharan los servicios de salud y educación disponibles. En cuanto a los servicios de salud, el proyecto sensibilizó a los encargados del cuidado de los niños y a los responsables de la adopción de decisiones sobre la necesidad de que las mujeres y los niños aprovecharan los servicios de salud disponibles en los puestos sanitarios y las policlínicas. La utilización de voluntarios de la comunidad como educadores también contribuyó a que el proyecto se conociera y se aceptara sin dificultad.

38. Como resultado de esta iniciativa muchas familias de Karakalpakstán solicitaron por escrito a los funcionarios del Gobierno que se ofrecieran servicios de enseñanza preescolar. La información reunida en el proceso de evaluación indicó que las familias y comunidades comprendían claramente el concepto del enfoque integrado del desarrollo del niño en la primera infancia que se aplicaba en el proyecto. Los voluntarios y las familias informaron de que todos los mensajes de carácter sanitario, cognoscitivo y psicológico habían propiciado cambios de comportamiento.

39. En la evaluación se analizaron también las metas y los objetivos del proyecto en el contexto de las prioridades nacionales y mundiales y se concluyó que el proyecto se ajustaba realmente a las prioridades nacionales. Sin embargo, aunque en las *Makhallas* donde se aplicó de manera experimental el proyecto llegó a una proporción adecuada de las familias (el 54%), la cobertura general ha sido muy baja (del 6%). Se determinó que el proyecto había sido poco eficiente, que su labor de supervisión y evaluación había sido limitada, con datos de referencia poco confiables, y que era necesario vincularlo con otros programas para aumentar su sostenibilidad.

40. Por tanto, la evaluación recomendó de manera enérgica que los administradores de los programas del Gobierno y del UNICEF trazaran una estrategia sostenible para hacer frente a las necesidades de salud y educación de los niños comprendidos en las edades de 0 a 3 y de 3 a 6 años. Sin duda, esa estrategia debe insertarse en los programas gubernamentales en curso y previstos, y el tema del proyecto de educación de la familia debe integrarse en los cursos de capacitación pertinentes que se imparten en la actualidad, a fin de extender al máximo la cobertura de manera eficaz en función de los costos. Con el propósito de ofrecer sugerencias prácticas para lograr estos objetivos, durante la evaluación se elaboró una lista de las iniciativas que desarrollan actualmente otras entidades importantes en la misma esfera. Como medida concreta para avanzar rápidamente, se recomendó incluir el proyecto de educación de la familia en iniciativas de asociados, como el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Mundial y la OMS.

41. **Utilización de los resultados de la evaluación.** El proyecto de educación de la familia de Uzbekistán constituye uno de los enfoques más originales que se aplican en la región, pues funciona en estrecha cooperación con los integrantes de la comunidad y por su intermedio. Esta evaluación fue una importante contribución a un congreso sobre el proyecto de educación de la familia en que las principales partes interesadas, incluidas las contrapartes del Gobierno, examinaron la posibilidad de ampliar y perfeccionar el proyecto y aumentar su eficacia. La evaluación aportó pruebas muy necesarias para que el UNICEF y sus asociados comprendieran mejor las sinergias que pueden crearse y los métodos que pueden emplearse para hacer frente a las necesidades de los niños pequeños en Uzbekistán.

Evaluación del proyecto de aprendizaje activo en Serbia y Montenegro¹

42. **Justificación.** Hasta hace pocos años en Serbia y Montenegro la educación primaria se basaba principalmente en el método tradicional de enseñanza centrada en el maestro, en que los alumnos actúan de forma mayormente pasiva. El plan de estudios era excesivamente denso y se concebía en función del contenido, y la propia enseñanza se limitaba a transmitir el conocimiento de hechos de la manera predeterminada para las diferentes disciplinas escolares. En el sistema escolar los niños tenían muy poco acceso a los conocimientos adicionales necesarios para vivir y trabajar y prácticamente no se les inculcaba la necesidad de la educación permanente. Durante diez años no se realizaron las inversiones suficientes en la educación y los conflictos, las sanciones económicas posteriores y el aislamiento erosionaron aún más las nuevas ideas y el progreso de la enseñanza. Como resultado de ello el rendimiento escolar ha disminuido, los alumnos se sienten poco motivados y la deserción escolar ha ido en aumento. Los alumnos de la enseñanza primaria adquieren menos del 50% de los conocimientos básicos necesarios para seguir estudiando.

¹ En carta de fecha 3 de junio de 2006, el Representante Permanente de la República de Serbia ante las Naciones Unidas informó al Secretario General de que, como resultado de un referendo celebrado el 21 de mayo de 2006, la Asamblea Nacional de Montenegro había aprobado la Declaración de Independencia y la República de Serbia mantendría la condición de Miembro de las Naciones Unidas que poseía la antigua Unión de Estados de Serbia y Montenegro. Posteriormente, el 28 de junio de 2006, la República de Montenegro fue admitida como Estado Miembro de las Naciones Unidas. La evaluación que se examina en el presente informe se terminó de elaborar en 2004, por lo que abarca a la antigua Unión de Estados de Serbia y Montenegro.

43. Conscientes de este problema, el Ministerio de Educación y el Instituto de Psicología de la Universidad de Belgrado emprendieron con visión de futuro, en cooperación con el UNICEF, el proyecto de aprendizaje activo. El proyecto se propone mejorar a largo plazo los métodos de enseñanza y aprendizaje en las escuelas primarias, mediante la promoción de enfoques que coloquen en primer plano la participación de los alumnos. La metodología del aprendizaje activo tiene por objeto mejorar la calidad e importancia de la educación para todos los niños en un entorno centrado en la enseñanza, participativo y ajustado a las necesidades de los niños.

44. **Resumen de la concepción y la metodología.** Los objetivos de la evaluación fueron: a) evaluar el concepto, la aplicación y los efectos del proyecto de aprendizaje activo, en primer lugar sobre los maestros como principales agentes de la reforma del sector de la educación; b) evaluar la posibilidad de que el proyecto contribuya a desarrollar una estrategia nacional para lograr una educación para todos de calidad; c) recomendar medidas a mediano y largo plazos para que todos los interesados clave del Gobierno integren las estrategias del proyecto en el sistema de educación; y d) demostrar resultados efectivos que permitan obtener el apoyo de entidades nacionales e internacionales para capacitar a los maestros y ejecutar, evaluar y financiar el proyecto.

45. La evaluación en la que se utilizaron metodologías cuantitativas y cualitativas, constó de un estudio preliminar, cuestionarios abiertos y estructurados, debates especializados, visitas sobre el terreno y estudios de casos. Respondieron los cuestionarios 1.500 maestros, capacitadores e inspectores incluidos en una muestra nacional. Se realizaron estudios de casos de determinadas escuelas que contribuyeron a elaborar los cuestionarios y a corroborar posteriormente los datos obtenidos mediante las respuestas.

Conclusiones, experiencia adquirida y recomendaciones

46. La evaluación concluyó que el proyecto había tenido un efecto positivo sobre una de las causas fundamentales del fracaso del sistema: la resistencia cultural e institucional al cambio de las máximas autoridades encargadas del sistema de educación, incluidos los principales responsables de los servicios de inspección y asesoramiento. Dicho efecto positivo es resultado del enfoque fundamental de la capacitación aplicado por el Gobierno: en el marco del proyecto pasaron el ciclo completo de capacitación por lo menos 20.000 funcionarios del sector de la educación, que constituyen el 56% de todos los maestros de enseñanza primaria de la República de Montenegro y el 15% de los de la República de Serbia. En el marco de esta iniciativa se ha capacitado la notable cifra del 30% de los maestros del país, incluidos los que han pasado solamente la primera parte del ciclo de capacitación sobre aprendizaje activo.

47. La evaluación concluyó que la metodología de aprendizaje activo se había aplicado en diferente grado al menos en las dos terceras partes de las clases. El resultado fue un aumento de la creatividad, el trabajo en equipo, la formulación de preguntas y la utilización del pensamiento crítico de los alumnos; por otra parte, mejoraron las relaciones entre los alumnos y los maestros y el ambiente escolar.

48. Tal vez la experiencia más importante y pertinente adquirida en el proyecto haya sido la labor realizada a través de la extensa red que forma el sistema de educación. Se crearon asociaciones con profesionales de la educación y funcionarios

públicos y se logró situar a la iniciativa en una posición estratégica en relación con los interesados locales, nacionales e internacionales, lo que constituyó un enfoque sistémico fructífero que aseguró la pertinencia, eficacia y sostenibilidad del proyecto. Ello se puso de manifiesto recientemente, cuando mediante la labor de una vigorosa red de maestros comprometidos el Gobierno pudo poner en práctica el concepto de aprendizaje activo, que había aceptado oficialmente, no solo para llevar adelante el proyecto, sino para extenderlo por todo el sistema de escuelas modelo, y utilizar los nuevos módulos desarrollados para apoyar la educación de los más necesitados, incluso en medio de algunos cambios estructurales que se produjeron en el Ministerio de Educación de la República de Serbia.

49. **Utilización de los resultados de la evaluación.** El proyecto de informe de evaluación se presentó al Gobierno y las principales entidades competentes de la esfera de la educación, que participaron en su examen; ello garantizó que hicieran suyas sus conclusiones en gran medida, como lo demuestra el nivel actual de aplicación del plan de recomendaciones detalladas incluido en el informe de evaluación.

50. Como consecuencia de los resultados y las recomendaciones de la evaluación, el proyecto ha hecho algunos aportes importantes al proceso de reforma de la educación: a) en la capacitación relacionada con la reforma curricular que se realiza en ambas repúblicas se han incorporado elementos del ciclo de capacitación sobre aprendizaje activo; b) las normas que regulan el desarrollo profesional y la supervisión pedagógica ya incluyen elementos esenciales del aprendizaje activo; y c) el Ministerio de Educación de la República de Serbia ha acreditado y recomendado el ciclo de capacitación sobre aprendizaje activo.

51. Como resultado del análisis financiero del proyecto se llegó a la conclusión de que el costo por beneficiario (47 dólares de los EE.UU.) del proyecto era inferior al de proyectos similares aplicados en el país. Sin embargo, el costo estimado de la ampliación del proyecto, que asciende a unos 2 millones de dólares, constituye un desafío. En la República de Serbia el desarrollo profesional de los maestros es descentralizado, lo que crea dificultades financieras para los municipios pobres, donde vive la mayoría de los niños más necesitados. Por tanto, la estrategia y la función del programa del país se reorientaron para ayudar al Gobierno a superar esos obstáculos. En 2006 el UNICEF comenzó a apoyar a los municipios en el sentido de priorizar la educación en los planes locales de acción y los presupuestos de los municipios, con vistas a ampliar el acceso de los más necesitados a la educación. Además, también a partir de las recomendaciones de la evaluación, el Ministerio ha recibido apoyo para desarrollar un sistema de evaluación del rendimiento y los logros de los alumnos en el aprendizaje, a fin de medir los beneficios de la iniciativa de aprendizaje activo. El Ministerio comenzó a aplicar experimentalmente este sistema en el año escolar 2006-2007 con vistas a incorporarlo en la reforma de la educación.

Evaluación temática regional del proyecto de educación integral en los países de Asia Central.

52. **Justificación.** Los niños de las cinco repúblicas de Asia Central han sufrido de manera similar los efectos de los rápidos cambios sociales y económicos ocurridos en el primer decenio de la transición: altas tasas de deserción escolar, deterioro de la calidad y motivación de los maestros y merma de la calidad de la educación debido

a los escasos gastos públicos en el sector. Bajo los auspicios del Foro sobre Educación de Asia Central, el UNICEF ha ayudado a los Gobiernos de Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán a ejecutar el proyecto de educación integral, que constituye una asociación estratégica entre los ministerios de educación de dichos países, la Universidad de Plymouth (Reino Unido) y una serie de organizaciones no gubernamentales.

53. El proyecto de educación integral tiene por objeto mejorar la calidad y pertinencia de la educación básica en Asia Central mediante la incorporación en los currículos de temas como la ciudadanía democrática, la salud, el multiculturalismo, los derechos de los niños, la paz, los derechos humanos y la justicia social. El proyecto también pretende renovar el proceso de enseñanza y aprendizaje mediante la aplicación de métodos interactivos y participativos en el aula, el aprendizaje extraescolar y la capacitación de los maestros. Este enfoque tiene dos objetivos: desarrollar en los estudiantes las habilidades necesarias para ser ciudadanos activos y responsables y capacitar a los maestros como profesionales receptivos, flexibles y orientadores.

54. Tras cuatro años de aplicación experimental del proyecto, a mitad de la fase inicial, se realizó esta evaluación formativa (que incluye 106 escuelas con 3.490 alumnos) para determinar cuál había sido la contribución del proyecto al sector de la educación de los cuatro países. El objetivo de la evaluación fue valorar hasta qué punto las posibilidades que ofrecía el proyecto podían incorporarse en los procesos de reforma de la educación que realizaban los gobiernos, y formular recomendaciones sobre sus direcciones y su posición futura en esos procesos.

55. **Resumen de la concepción y la metodología de la evaluación.** La evaluación se basó en los principios de la participación y la cooperación y combinó la experiencia local e internacional y los conocimientos académicos con la información obtenida en el proyecto y en la labor sobre el terreno. Se utilizaron los cuatro criterios de evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

56. En la concepción de la evaluación se adoptó el método de casos y testigos, con 22 escuelas como grupo de control. Los directores y vicedirectores de escuelas, maestros, estudiantes y padres que participaron en la encuesta respondieron a un total de 5.087 cuestionarios. Se entrevistó a 71 informantes clave, entre ellos representantes de los Ministerios de Educación y los principales asociados para el desarrollo; también se realizaron entrevistas en el transcurso de 37 debates especializados. Asimismo, se efectuaron visitas a clases para corroborar la interpretación de los cuestionarios.

Conclusiones, experiencia adquirida y recomendaciones

57. Se concluyó que el proyecto contribuía a incorporar una perspectiva de los derechos humanos en la educación. El proyecto es pertinente y se ajusta a las prioridades de los asociados nacionales e internacionales en el contexto educacional de Asia Central.

58. En cuanto a su eficacia, la comparación entre las escuelas incluidas en el proyecto y las del grupo de control reveló que el proyecto de educación integral había permitido que unos 700 maestros aumentaran su capacitación profesional

desde el punto de vista individual, pero no había contribuido a eliminar algunas de las causas del fracaso de los sistemas de educación. Entre ellas cabe mencionar la falta de un entorno propicio para planificar la reforma con seriedad, la resistencia burocrática y directrices curriculares que no facilitan la aplicación de técnicas de enseñanza innovadoras. Muchos maestros y autoridades de las escuelas respetan estrictamente los antiguos métodos de instrucción, lo que constituye un factor de actitud que habrá que encarar.

59. La evaluación concluyó que, pese a haberse aplicado en un número de escuelas limitado, en los cuatro países el proyecto de educación integral había contribuido a ampliar el conocimiento y la práctica de las metodologías participativas y centradas en los niños. No obstante, otras entidades competentes del sistema de educación deberían ofrecer un mayor apoyo para complementarlo. Además, se determinó que los resultados de la fase experimental podrían aprovecharse en una reforma general del sector de la educación apoyada por todos los asociados para el desarrollo. Tras cuatro años de aplicación de la fase experimental, los principales resultados del proyecto a nivel de escuela deben incorporarse en una reforma más amplia de la política, y la costosa asistencia internacional debe reducirse considerablemente. El Foro sobre Educación que se celebra anualmente en los países de Asia Central constituye una oportunidad para examinar con otros asociados, incluidos los bancos de desarrollo, modalidades para incorporar la educación integral en los sistemas nacionales de educación.

60. **Utilización de la evaluación.** El proyecto de educación integral puede ofrecer una contribución al actual debate de política sobre la reforma de la educación en Asia Central. Por ejemplo, en Kirguistán parece que se acerca a su fin el proceso de acreditación de la educación integral, pues la Academia para la Educación ya ha expresado su apoyo a dicho proceso. En Tayikistán también es posible que el proyecto contribuya al debate de política, aunque más de una vez este proceso se ha visto afectado por cambios administrativos en el Ministerio de Educación.

61. Las conclusiones de la evaluación se validaron y se dieron a conocer en una conferencia internacional celebrada en Kirguistán a la que asistieron 60 funcionarios gubernamentales, asociados para el desarrollo y entidades interesadas en el proyecto de educación integral de los cuatro países de Asia Central. Posteriormente, las principales partes interesadas utilizaron las recomendaciones de la evaluación para elaborar planes de acción específicos de los países.

Evaluación institucional de la capacidad de respuesta de los proveedores de servicios a la violencia contra los niños en la ex República Yugoslava de Macedonia

62. **Justificación.** En la Declaración del Milenio se insta a los países a proteger a las personas vulnerables, especialmente los niños, de todas las formas de violencia, abuso y explotación, derecho consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño. La mayoría de los países de la región está llevando a cabo reformas de los sistemas de protección del niño, con apoyo del UNICEF y en colaboración con importantes interesados como la Unión Europea, el Banco Mundial y destacadas organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, es un hecho reconocido que una de las fallas y desafíos principales del sistema de protección del niño es la deficiente capacidad de respuesta de los proveedores de servicios para detectar y denunciar casos de violencia contra niños y actuar en consecuencia.

63. La violencia contra los niños es, en gran medida, un problema oculto. De acuerdo con la base de datos TransMONEE, en la región de Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes, 3 de cada 100 niños menores de 5 años murieron por causas relacionadas con la violencia y el envenenamiento. Esta información representa sólo los casos más extremos de violencia (la punta del iceberg) y es muy probable que la violencia contra los niños esté mucho más extendida. A falta de sistemas para detectar casos de violencia, muchos de ellos no se denuncian y hay niños expuestos a la violencia que no reciben asistencia o apoyo de ningún tipo. También se considera que la violencia está relacionada con otros problemas de protección de menores. Los niños expuestos a la violencia tienen más probabilidades de dejar la escuela, escapar de sus hogares y terminar trabajando o mendigando en las calles, o de convertirse en víctimas de la trata. El hecho de que no haya sistemas capaces de identificar los primeros indicios de violencia y actuar en consecuencia deja a los niños desprotegidos y al margen del desarrollo.

64. En el contexto del estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, se está prestando apoyo a los países de la región de Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes para reunir información precisa sobre la situación y las formas de violencia contra los niños, y para mejorar los servicios y las aptitudes profesionales para protegerlos mejor de la violencia. También se promueve el establecimiento de normas adecuadas para la protección y la recuperación de los niños que han sido víctimas de la violencia. Esta evaluación institucional se elaboró para proporcionar los conocimientos necesarios para cambiar políticas y reformar sistemas nacionales de protección de menores en la región a fin de que los gobiernos puedan proteger más eficazmente a los niños de diversas formas de violencia.

65. **Resumen de la concepción y la metodología.** Los objetivos del estudio en la ex República Yugoslava de Macedonia eran: a) evaluar la capacidad del sistema de protección del niño para detectar casos de violencia contra niños y actuar en consecuencia; y b) poner a prueba una metodología para reunir información de referencia a fin de medir los avances en la capacidad de respuesta del sistema de protección de menores, para luego aplicarla en forma más amplia en otros países.

66. El estudio incluyó una evaluación institucional de documentos oficiales y entrevistas con diferentes proveedores de servicios en el nivel local, y abarcó 278 instituciones. Se evaluaron todos los servicios de protección de menores (instituciones de acogida, instalaciones de detención y correccionales, centros de recepción y de tránsito para los niños que están en conflicto con la ley), centros de trabajo social e instalaciones sanitarias. Se realizó una encuesta de las escuelas, incluidos los establecimientos preescolares, y las comisarías mediante la selección de una muestra estratificada al azar del 20% y el 50% respectivamente. Se reunió información mediante herramientas de investigación cuantitativa y cualitativa.

67. **Resultados del estudio.** El estudio reveló que los servicios sociales generales y los servicios de protección de niños no informan de casos de violencia contra los niños ni responden a ellos. Los proveedores de servicios tomados como muestra registraron un total de 1.403 casos de violencia en los 12 meses anteriores al estudio. La mayoría de los casos, 404 informes, provenían de centros de trabajo social, seguidos de servicios especializados de protección de menores y comisarías. Sólo alrededor del 10% del total de casos son informes de escuelas y menos del 4% del total de casos registrados corresponden a informes de centros de salud. La

Oficina del Defensor del Menor informó solamente de 10 casos (menos del 1%) en el mismo período.

68. Alrededor del 44% de las instituciones declaró que no registraba oficialmente casos de violencia y, de las instituciones que los registran, el 58% informó de que actúa caso por caso, es decir, sin orientación de ninguna norma o documento oficial. Las instituciones educativas y sanitarias son las que cuentan con menos criterios oficiales que guíen las medidas apropiadas en casos de violencia, y sólo un cuarto de las instituciones educativas y menos de un tercio de las instituciones de salud actúan sobre la base de documentos oficiales. Las comisarías y centros estatales de trabajo social están mejor regulados, y el 90% de ellas informa de que sus acciones se basan en documentos oficiales como el Código Penal, la Ley de Protección Social y estatutos internos del Ministerio del Interior sobre la forma de prestar servicios.

69. Alrededor del 60% de las instituciones no tenían conocimiento de la existencia de mecanismos concretos (por ejemplo, orientaciones o protocolos) que regularán la remisión de casos de violencia contra menores a los proveedores de servicios apropiados o de medidas adoptadas en respuesta a denuncias de violencia. Sólo el 11% del total de instituciones sabía si se habían resuelto los casos de violencia contra niños.

70. Los resultados del estudio mostraron que existía una brecha significativa en los criterios establecidos oficialmente para registrar, remitir y tratar casos de violencia contra niños. Además, no hay mecanismos de cooperación entre las instituciones que se ocupan de los niños víctimas de la violencia o para controlar y evaluar la calidad de los servicios prestados a los niños afectados y sus familias.

71. Los resultados confirman que hay leyes que regulan la protección de las víctimas de la violencia y las penas para quienes la perpetran, pero no mencionan la determinación, el registro y la remisión sistemáticos de casos de violencia contra niños. También se determinó que las obligaciones de los Estados de proteger a los niños de todas las formas de violencia no se han incorporado en una medida suficiente en las normas jurídicas ni cuentan con el apoyo de normas u orientaciones oficiales sobre criterios para determinar y remitir casos de violencia o denunciarlos.

72. **Utilización de los resultados de los estudios.** A fines de 2006, el Ministerio de Trabajo y Política Social organizará tres seminarios regionales para profesionales del sector de los servicios sociales para que proporcionen aportes y recomienden medidas de seguimiento. Se prevé que las propuestas se centren en reformas de leyes con miras a establecer mandatos y obligaciones claros para diferentes sectores (en particular la salud, la educación, el bienestar social y la justicia); en la formulación de orientaciones, normas, protocolos y estándares para diferentes proveedores de servicios; y en el desarrollo de competencias pertinentes para los profesionales interesados.

73. La metodología experimental se está poniendo a prueba y aplicando en otros países de la región, a fin de prestar apoyo a los gobiernos para que mejoren sus políticas y sistemas nacionales de protección de menores.

Evaluación del proyecto de apoyo familiar y colocación en hogares de guarda y del proyecto de prevención de abandono infantil y desinstitucionalización en Georgia

74. **Justificación.** La institucionalización de los niños sigue siendo una estrategia importante del Estado para mitigar la pobreza en las familias. Incluso dado el rápido crecimiento económico de la región, sigue aumentando el número de niños que son separados de sus familias biológicas. Las estrategias de lucha contra la pobreza todavía no han generado el apoyo necesario para familias y niños en riesgo.

75. Aunque sigue habiendo un largo camino por recorrer hasta que se empleen alternativas a la institucionalización, las reformas actuales del sistema de atención de menores parece haber favorecido el desarrollo de modalidades de atención basadas en la familia como una alternativa a la institucionalización, mientras la proporción de niños a los que se prestan otras formas de atención aumenta en comparación con los que se ponen a cargo de instituciones.

76. El UNICEF ha estado prestando apoyo a gobiernos en el proceso de desinstitucionalización mediante distintas estrategias desde fines de la década de 1990. A fin de evaluar los avances y adquirir conocimientos que benefician a los países que están reformando sus sistemas de protección de menores, se examinó el apoyo prestado por el UNICEF a los procesos de reforma de sistemas de atención de los niños. El objetivo de la evaluación era analizar de qué modo los enfoques de la prevención de la institucionalización de menores que cuentan con el apoyo del UNICEF, como el establecimiento de alternativas y mecanismos de toma de decisiones, han influido en el cambio de sistemas y reformas políticas en general.

77. **Concepción y metodología.** Se seleccionaron dos proyectos en Georgia como muestra intencional y representativa del apoyo del UNICEF al proceso de desinstitucionalización: el de prevención del abandono infantil y desinstitucionalización y el de apoyo a la familia y colocación en hogares de guarda. Los dos proyectos comparten los objetivos complementarios de evitar que los niños en riesgo ingresen en residencias y desinstitucionalizar a los niños que ya están allí mediante: a) la respuesta a las causas de abandono de niños; y b) la creación de otras formas de atención basadas en la familia y la prestación de servicios de apoyo a la familia.

78. El Ministerio de Educación y Ciencia de Georgia inició en 2001 el proyecto de apoyo a la familia y colocación en hogares de guarda, que abarca cinco regiones del país. Los componentes del proyecto incluyen la contratación y capacitación del primer grupo de trabajadores sociales de Georgia, el desarrollo de servicios de adopción y de colocación en hogares de guarda, la asistencia mediante el suministro de dinero a familias en situación vulnerable y padres de acogida y la prestación de asistencia material y asesoramiento.

79. El Ministerio de Trabajo, Salud y Asuntos Sociales y el Ministerio de Educación y Ciencia iniciaron el proyecto de prevención del abandono infantil y desinstitucionalización en 2002 con la intención de mejorar los servicios de apoyo a la familia y colocación de niños en hogares de guarda, centrándose en particular en los niños menores de tres años. El proyecto incluyó la contratación y capacitación de trabajadores sociales, la prestación de un conjunto integrado de servicios (incluido un refugio para madres y bebés), el apoyo al empleo y a los negocios, la asistencia material, el asesoramiento y la mediación, el acogimiento familiar, la adopción y las disposiciones de reintegración familiar.

80. En la evaluación se utilizaron métodos de reunión de información cualitativa y cuantitativa. Los instrumentos utilizados sobre el terreno incluyeron un examen en oficina de documentos, 34 entrevistas parcialmente estructuradas con informantes clave en las regiones de Tbilisi, Batumi y Kutaisi; cinco grupos de discusión con trabajadores sociales en las mismas regiones; y un cuestionario dirigido a una muestra de madres que utilizaban los servicios preventivos de los proyectos en Tbilisi.

Conclusiones de la evaluación y experiencia adquirida

81. La evaluación confirmó que el objetivo explícito de los dos proyectos no era disminuir significativamente el número de niños que se encontraban a cargo del Estado en el nivel nacional y determinó que ambos habían presentado modelos adecuados para desarrollar un sistema distinto para adoptar decisiones. Esto incluye ejemplos de cómo ocuparse de casos difíciles de atención del niño teniendo en cuenta su interés superior, haciendo que éstos y sus familias puedan acceder a una serie de servicios distintos de la atención en residencias. Esto incluye la vinculación con varios centros de orientación, capacitación de progenitores, guarderías y asesoramiento sobre prestaciones familiares. A fin de poner en funcionamiento este modelo, era necesario desarrollar un primer grupo de trabajadores sociales en Ginebra y prácticas y normas sólidas de manejo caso por caso para servicios de atención de los niños que se están convirtiendo en la base para la reforma nacional de los sistemas de protección social. Además, el proyecto de apoyo a la familia y colocación en hogares de guarda fue pionero en la creación de grupos regionales multidisciplinarios de toma de decisiones, formados por psicólogos infantiles, docentes, funcionarios de salud y expertos del sistema judicial y comisiones de menores. Este es un prometedor mecanismo para tomar decisiones en forma transparente siguiendo el principio del interés superior del niño. El proyecto de prevención del abandono infantil y desinstitucionalización ha presentado un conjunto de servicios, lo que constituye una práctica innovadora para responder de manera eficiente a las necesidades complejas de los niños y sus familias.

82. Los proyectos han contribuido al desarrollo de un sistema integrado para prestar servicios de alta calidad como alternativa a la atención en residencias. La capacidad de EveryChild (el principal asociado en los proyectos) de cumplir los requisitos del Ministerio de Educación y Ciencia y el hecho de que estuviera dispuesto a seguir desarrollando las capacidades del sector público fue uno de los principales elementos para hacer de los servicios de apoyo a la familia y colocación de niños en hogares de guarda parte del sistema estatal. Sin embargo, en el caso de este proyecto, se determinó que el conjunto amplio de servicios excedía la capacidad del Gobierno por el momento. Se ha observado que el Gobierno aceptaba las recomendaciones del proyecto, pero consideraba que el componente del conjunto relacionado con los servicios de empleo era demasiado ambicioso, debido a lo limitado de las capacidades del Ministerio de Trabajo, Salud y Asuntos Sociales y la falta de políticas específicas de empleo en Georgia.

83. Los proyectos sirvieron para establecer asociaciones con interesados importantes, incluida la Unión Europea, especialmente en la prestación de apoyo al Gobierno para el establecimiento de la Comisión interministerial sobre el bienestar infantil y la desinstitucionalización, y el desarrollo de normas para servicios alternativos de atención del niño.

84. Sin embargo, sigue habiendo varios problemas para reformar distintos sectores responsables de prestar servicios de atención del niño. Se está avanzando en la definición de mandatos institucionales y la rendición de cuentas para la prestación de distintos tipos de servicios. Sigue sin haber indicaciones claras de qué servicios serán considerados “estatutarios” (es decir, serán responsabilidad del Gobierno) y cuáles será necesario contratar externamente. Entretanto, hay necesidades fundamentales de familias y niños en riesgo que siguen sin ser satisfechas, como las guarderías o los servicios para niños con discapacidad. El cierre precipitado de instituciones antes de haber puesto en funcionamiento estos servicios alternativos ha afectado negativamente el bienestar de los niños. La falta de una cooperación adecuada entre organismos dentro del Gobierno, en particular la falta de participación suficiente del Ministerio de Trabajo, Salud y Asuntos Sociales, también obstaculiza el desarrollo de un sistema eficaz de remisión. Además, los mecanismos existentes para la financiación pública de instituciones residenciales y la falta de alternativas de empleo para los funcionarios siguen siendo incentivos para la institucionalización.

85. **Utilización de las conclusiones de la evaluación.** Desde 2004, el Gobierno de Georgia está acelerando su programa de reforma del sistema de atención infantil. El Ministerio de Educación ha asumido la responsabilidad general de la reforma y se ha creado un grupo de trabajo técnico para dirigir las tareas. Todas las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de prestar servicios sociales y los asociados internacionales, incluidos el Programa Comunitario de Seguridad Alimentaria de la Unión Europea, el UNICEF y el Banco Mundial, participan en grupos de trabajo técnicos. Se están ampliando los componentes de prácticas óptimas. Las conclusiones de la evaluación también contribuyen a definir el nicho estratégico del UNICEF en el proceso de reforma, no sólo en Georgia sino también en toda la región.

Estrategia de evaluación regional

86. En abril de 2005, el Grupo regional de gestión aprobó una estrategia de evaluación regional dirigida a mejorar la calidad de los conocimientos surgidos de las evaluaciones. Se desarrolló un sistema regional de garantía de la calidad para ayudar a las oficinas del UNICEF en los países a: a) planificar mejor sus actividades de supervisión y evaluación en general en el marco de sus planes integrales de supervisión y evaluación anuales; y b) asegurar que las evaluaciones que cuentan con el apoyo del UNICEF sean de buena calidad.

87. Ya se pueden apreciar algunos resultados tangibles. La calidad de los planes integrales de supervisión y evaluación anuales y plurianuales ha mejorado. Se selecciona con más cuidado un número menor de evaluaciones y estudios fundamentales y se establecen mejor los vínculos entre los conocimientos adquiridos y los hitos en la toma de decisiones en los procesos de reforma gubernamental y en los programas para los países. Se han observado pautas similares en los mandatos de las evaluaciones, que han mejorado significativamente, y, por tanto, se espera que los informes finales que surjan de esta generación de evaluaciones sean también de mejor calidad que los examinados en la metaevaluación de 2003.

88. También se estableció una estrategia regional de desarrollo de la capacidad de observación y evaluación, sobre la base de una evaluación de las necesidades en esta

esfera llevada a cabo a fines de 2005. Se tradujo al ruso el conjunto de material de capacitación en la observación y evaluación del UNICEF en el nivel mundial, a fin de distribuirlo entre los asociados y los interesados nacionales y de que éstos lo utilizaran. Se desarrolló y puso a prueba el programa de estudios y material para un curso de capacitación en observación y evaluación de una semana de duración en la Federación de Rusia y se está compartiendo información estratégica sobre nuevas metodologías y oportunidades de aprendizaje externo con los centros de coordinación de observación y evaluación. Además, con miras a facilitar el acceso de las oficinas en los países a buenos evaluadores externos, se estableció una lista regional de evaluación. La lista, que está formada por personas e instituciones con experiencia en la realización de consultas, permite que las oficinas en los países busquen consultores sobre la base de su experiencia profesional por esfera del plan estratégico de mediano plazo y país de la región donde la adquirieron.

89. En la actualidad, se comprende que la función de la evaluación en la región debería estar dirigida a aumentar sistemáticamente la capacidad de los gobiernos de establecer vínculos entre las experiencias adquiridas en la evaluación de los proyectos y los programas y políticas nacionales. Como parte de la estrategia regional, en 2006, la Oficina Regional siguió desarrollando asociaciones con diversos interesados fundamentales en los niveles internacional, regional y nacional. Durante el año, se prestó apoyo a la Red Internacional de Evaluación de Programas y actualmente el UNICEF forma parte de su Junta Directiva. La Oficina Regional colaboró con la Fundación Eurasia, la Asociación Internacional de Evaluación del Desarrollo, la Organización Internacional para la Cooperación en materia de Evaluación, el Programa internacional de capacitación en materia de evaluación del desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial para prestar apoyo a la Consulta internacional sobre la estrategia de desarrollo de la capacidad de evaluación en la Comunidad de Estados Independientes. La Oficina también pudo contribuir al primer seminario regional de la Asociación Internacional de Evaluación del Desarrollo sobre evaluaciones y sistemas dirigidos por los países, celebrada en Praga, y a la conferencia semestral de la European Evaluation Society en Londres.

90. A fin de prestar apoyo a los gobiernos en las medidas que están adoptando para desarrollar sistemas nacionales de observación y evaluación para sus propias prioridades en materia de desarrollo, varias oficinas en los países están contribuyendo a que los equipos de las Naciones Unidas en sus países desarrollen sistemas de observación basados en *DevInfo*. También se proporcionó asistencia técnica y financiera a los gobiernos, en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, con miras a llevar a cabo una tercera ronda de encuestas a base de indicadores múltiples en 12 países y a agregar módulos de este tipo de encuestas en las encuestas demográficas y de salud en tres países. Con estas encuestas de los hogares, se ha reunido información desglosada por género, edad, región, residencia urbana o rural y nivel de ingresos, lo que brinda los datos necesarios para formular políticas.

91. El Grupo regional de gestión decidió examinar anualmente los avances en la aplicación de los estudios de evaluación regional. Se prevé que el próximo examen se llevará a cabo en la reunión del Grupo de octubre de 2006, donde se prevé que haya un fuerte consenso a favor de las principales medidas dirigidas a seguir reforzando y profesionalizando las competencias en materia de evaluación en algunos de los programas en los países de mayor envergadura y más

estratégicamente situados de cada subregión. Esta función reforzada permitirá que la región y determinadas oficinas en los países realicen evaluaciones temáticas que demuestren en esferas programáticas fundamentales qué cambios de los sistemas de administración pública y prestación de servicios sociales pueden aplicarse efectivamente para aumentar los beneficios para los niños que viven en grupos marginales, para quienes es más difícil acceder a conjuntos básicos de servicios y programas de asistencia social y costearlos. Esto será particularmente importante para preparar los 10 exámenes de mitad de período que deben llevarse a cabo en la región para fines de 2007 y que ésta tiene previsto utilizar para emplear mejor los programas para los países a fin de que éstos presten apoyo y brinden aportes fundamentales a las medidas de reforma gubernamental en curso.
