



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
29 de marzo de 2001
Español
Original: inglés

Información

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual de 2001

4 a 8 de junio de 2001

Tema 4 del programa provisional*

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

América Latina y el Caribe

Resumen

El presente informe fue preparado en respuesta a la decisión 1995/8 de la Junta Ejecutiva (E/ICEF/1995/9/Rev.1), en la que la Junta pidió a la secretaría que le presentara un resumen de los resultados de los exámenes de mitad de período y de los informes de evaluación principales de los programas por países, en que se indicaran, entre otras cosas, los resultados logrados, la experiencia adquirida y la necesidad de introducir modificaciones en el programa del país. La Junta formulará observaciones sobre esos informes y proporcionarán orientación a la secretaría, cuando proceda. Los exámenes de mitad de período y las evaluaciones de los programas por países a que se refiere el presente informe se realizaron en el año 2000.

* E/ICEF/2001/7.

Introducción

1. En el año 2000, en la región de América Latina y el Caribe se llevó a cabo únicamente un examen de mitad de período, el del programa multinacional del Caribe oriental. En el presente informe se resume la experiencia adquirida en el Caribe oriental y se describen, además, tres evaluaciones que se realizaron en la región: un examen de las experiencias recogidas de países con una avanzada programación basada en la defensa de los derechos (Brasil, Costa Rica y Venezuela); la aplicación de la Ley sobre el niño y el adolescente, aprobada por el Brasil; y el programa multinacional de la subregión del Amazonas para la acción social.

Examen de mitad de período por países

Programa multinacional del Caribe oriental

2. El programa multinacional comprende a Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago. Los objetivos del programa por países son: proteger a los niños y los jóvenes de la violencia, la explotación, el embarazo precoz, las enfermedades y la adicción; mejorar el alcance y la eficiencia de la asistencia social y aumentar las asignaciones presupuestarias destinadas a los servicios sociales básicos hasta el 20% del gasto público; y lograr progreso o mantener el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia.

3. El programa tiene cuatro componentes: la educación para el desarrollo y la participación del niño; la promoción de la atención de la salud y la vida comunitaria; la promoción de los derechos del niño; y la asistencia social, su planificación, supervisión y evaluación. A los efectos programáticos, la subregión se ha dividido en tres niveles: Suriname y Trinidad y Tabago, con programas que incluyen un componente de prestación de servicios que benefician a grupos marginados; las Islas de Barlovento (Dominica, Granada, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas) con actividades de fomento de la capacidad orientadas a la comunidad sobre la base de las experiencias satisfactorias obtenidas por organizaciones no gubernamentales; y el resto de los países, en que los programas se centran en la planificación social, la supervisión de los derechos del niño y el fortalecimiento de las instituciones a escala nacional. Esos niveles guardan una correlación básica con los niveles de los indicadores sociales y de riqueza a escala nacional, lo que permite dirigir más recursos a los grupos menos acomodados, sin dejar por ello de perseguir objetivos comunes en materia de fomento de la capacidad en las naciones más ricas.

4. En el marco del proceso de examen de mitad de período se celebraron ocho reuniones nacionales, dos reuniones subregionales y una reunión final. Entre los participantes se encontraban representantes de los gobiernos, los principales donantes bilaterales, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias.

5. **La situación de los niños y las mujeres.** Desde el inicio del programa para el país, los indicadores sociales han permanecido estables, a niveles generalmente satisfactorios. La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años fluctúa entre el 13 y el 35 por cada 1.000 nacidos vivos, la mortalidad derivada de la maternidad es

relativamente baja y las tasas de vacunación ascienden a más del 90% en general. La zona multinacional, en su conjunto, ha alcanzado muchos de los objetivos establecidos en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. Sin embargo, en todos los países miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), la pobreza sigue aumentando como resultado de la desorganización del comercio del banano y el incremento del desempleo entre los jóvenes. Tampoco se ha producido un aumento considerable en las asignaciones presupuestarias para los sectores sociales básicos, que es uno de los objetivos del programa por países.

6. En los últimos años ha sido posible hacerse una idea más clara de la situación de los adolescentes. Entre los principales problemas que los afectan se incluyen la violencia, los conflictos con la ley, el uso indebido de sustancias adictivas y la reducción de los puestos de trabajo. El problema fundamental que encaran los adolescentes y todas las sociedades es el VIH/SIDA. Con una tasa de prevalencia del VIH superior al 2%, el Caribe corre el peligro de sufrir los efectos de ese flagelo en una escala similar a la del sur del Sáhara. El VIH se está convirtiendo en la principal causa de muerte en muchos países. Los graves efectos de esta situación afectan a personas de ambos sexos, y el 35% de los casos de la región corresponde a mujeres.

7. **Logros y obstáculos.** El programa de educación para el desarrollo y la participación del niño contribuyó a la aprobación del Plan de Acción para el Caribe, que algunos países han hecho suyo mediante la adopción de medidas legislativas. Este proceso se basó en evaluaciones realizadas en cuatro países. Actualmente se ha iniciado en todos los países una armonización de los planes de estudios y una integración en ellos del componente del programa de desarrollo del niño en la primera infancia, lo que está atrayendo el interés de algunas instituciones donantes, como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Europea. El proceso de fortalecimiento del papel de las comunidades con miras al desarrollo del niño en la primera infancia en comunidades vulnerables, que pone especial hincapié en la educación de los padres, se ha extendido al 50% de las zonas previstas. Una preocupación que surgió en los primeros momentos en relación con la sostenibilidad dio lugar a la formación, en julio de 2000, de una asociación caribeña encargada de apoyar la creación de asociaciones nacionales, las que a su vez coordinan el establecimiento de redes nacionales y los esfuerzos de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales en la esfera de la educación para el desarrollo y la participación del niño. En total, los componentes subregionales están avanzando de manera muy satisfactoria y los elementos presentes en los diferentes países están, en general, sólidamente establecidos.

8. Uno de los objetivos del programa de promoción de la salud y la vida comunitaria consiste en aumentar las habilidades en materia de solución de conflictos y promover la comunicación entre los jóvenes y en el interior de las comunidades en relación con cuestiones delicadas. El UNICEF apoyó la capacitación de más de 1.400 maestros, padres y facilitadores en el marco de una estrategia orientada a abordar cuestiones tales como el establecimiento de estereotipos raciales, la sexualidad de los adolescentes y la violencia entre los jóvenes. Las reacciones muy positivas de los participantes, incluidos los jóvenes, han llevado a siete países a elaborar políticas nacionales y establecer comités nacionales para facilitar la aplicación coordinada a escala de los países. También se está considerando la posibilidad de utilizar este proceso como instrumento para apoyar las estrategias nacionales de lucha contra el VIH/SIDA y reducir el uso ilícito de drogas.

9. Un segundo objetivo del programa se refiere a los servicios básicos de salud que se prestan a los grupos y las zonas vulnerables. Otros dos hospitales fueron certificados como hospitales que promueven la lactancia moderna (lo que resulta notable en estas naciones generalmente pequeñas que dependen grandemente de la atención obstétrica que se presta en los hospitales), y más del 65% del personal de las instituciones de atención de la salud materna ha recibido capacitación. Se está procediendo a una revisión de la política para garantizar que las madres seropositivas cuenten con opciones de apoyo. La tasa de vacunación es muy elevada, en términos generales, y aumentó considerablemente en Suriname, uno de los países beneficiarios del programa, donde la capacitación de promotores de la salud en las aldeas como trabajadores de divulgación contribuyó a incrementar los niveles de vacunación del 70% al 85%, especialmente en zonas desfavorecidas del interior. Las cuestiones relativas a la violencia y la salud reproductiva siguen siendo esferas altamente prioritarias, en relación con las cuales se ha promovido la inclusión de consideraciones sobre la situación especial de la mujer como un instrumento estratégico de gestión.

10. Los objetivos del programa de promoción de los derechos del niño incluyen el apoyo institucional al ejercicio de esos derechos y la presentación de informes sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Algunos países han establecido una Coalición nacional de los derechos del niño para supervisar todas las cuestiones relativas a los derechos de los niños, y en ocho países existen comités de coordinación multisectorial. Las asociaciones se están ampliando e incluyen a los círculos intelectuales de la Universidad de las Indias Occidentales. Ello ha fortalecido la capacidad en materia de presentación de informes en relación con la Convención, mejorado la coordinación entre los programas y aumentado la aceptación de los derechos de los niños. El programa ha facilitado la presentación de ocho informes iniciales o periódicos al Comité de los Derechos del Niño, y se están elaborando otros cuatro informes. Gracias en parte al proceso de presentación de informes, algunas cuestiones están recibiendo atención prioritaria, entre ellas la justicia de menores. La investigación inicial en esta esfera se ha llevado a cabo en todos los países, y se ha podido establecer un consenso regional sobre la forma de proceder. En los países de la OECO se lleva a cabo un proceso experimental de reforma jurídica, en conjunción con, entre otras entidades, la secretaría de la OECO. Aunque, en sentido general, la revisión de las leyes para cumplir con las disposiciones de la Convención se está llevando a cabo lentamente, se han logrado adelantos notables en Trinidad y Tabago, donde se han presentado leyes que abordan las deficiencias identificadas por el Comité de los Derechos del Niño, y en Suriname, donde se está emprendiendo una tarea similar.

11. El componente del programa relativo a las familias y los niños promovió eficazmente la idea de dar una segunda oportunidad a los adolescentes que corrían el riesgo de interrumpir su educación. Ello hizo que se aprobaran políticas oficiales en dos países para ayudar a las madres adolescentes a regresar a la escuela, y que estas políticas se reprodujeran en otros países. Se han obtenido pequeños logros en la prevención y el tratamiento del maltrato de menores y en tres países se observa en abril el Mes de la prevención del maltrato de menores, durante el cual se realizan importantes actividades de fomento de la comunicación social, entre otras. Sin embargo, los esfuerzos que se realizan en contra de la violencia en el hogar se han visto entorpecidos por ciertas normas sociales.

12. Las actividades del programa de asistencia social, y su planificación, supervisión y evaluación han creado una mayor concienciación respecto de la importancia

de los indicadores sociales. Las Conferencias Ministeriales sobre la Infancia y la Política Social en las Américas brindaron a los países la posibilidad de examinar el progreso alcanzado en el cumplimiento de los objetivos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. Se están promoviendo sistemas de supervisión de la reunión de datos sociales, en asociación con la OECO. Sin embargo, existen deficiencias en los sistemas de reunión de datos sociales y en el establecimiento de vínculos entre la supervisión de los resultados y la introducción de modificaciones en la planificación nacional. Como se señaló anteriormente, las actividades de promoción orientadas a aumentar las asignaciones a los servicios sociales básicos en los presupuestos nacionales han producido resultados modestos.

13. **Evaluación de las estrategias del programa: experiencias adquiridas.** El examen de mitad de período validó la importancia y estructura del programa, y no es necesario introducir modificaciones importantes en el programa de los países en su conjunto, aunque se han llevado a cabo algunas modificaciones. La promoción efectiva en favor de un buen comienzo en la vida y la movilización social contribuyeron considerablemente al logro de resultados satisfactorios en el programa de educación para el desarrollo y la participación del niño. Sin embargo, la transición hacia un programa de múltiples componentes que incluyera la enseñanza, la salud, la nutrición y el cuidado del niño ha sido lenta. Es necesario que los países consoliden sus actividades en el marco de un mecanismo único de gestión.

14. La elaboración de programas simultáneos para los niños en la escuela, fuera de la escuela y en entornos de aprendizaje no académico garantizará un mayor alcance del programa de promoción de la salud y la vida comunitaria. Además, se considera que los mensajes de prevención del VIH/SIDA serán más eficaces cuando lleguen al mismo tiempo a los estudiantes, los maestros y los padres.

15. La celebración de un diálogo entre el gobierno, las organizaciones no gubernamentales y los asociados, basado en la cooperación, favorece el proceso de presentación de informes sobre la aplicación de la Convención. Los vínculos entre los informes oficiales y los informes de las organizaciones no gubernamentales se han fortalecido y en la actualidad son menos conflictivos. Sin embargo, aún hay discrepancia entre lo dispuesto en la Convención y las opiniones del público de la región del Caribe en temas tales como el castigo físico de los niños. Además, algunos segmentos de la población ignoran la existencia de la Convención o tienen vagas nociones acerca de ella. En vista de que el poder de decisión de los interesados en relación con la programación contribuye al logro de buenos resultados, hay que intensificar la promoción de los derechos del niño.

16. Los objetivos del programa de asistencia social y su planificación, supervisión y evaluación son demasiado ambiciosos si se considera la capacidad nacional de esos países, y es necesario revisar las intervenciones basadas en los recursos del programa y la capacidad nacional.

17. **Plan de gestión del programa del país.** Como no se propusieron modificaciones importantes al programa en ejecución, no se solicitó proceder a una revisión a fondo del plan de gestión del programa del país. En vista de que los proyectos de educación para el desarrollo y la participación del niño y de educación básica se han ampliado, es necesario contar con un oficial de proyectos en educación, cuyo sueldo se financiará con cargo a fondos no garantizados que aporten los donantes. Tal como se había previsto al inicio del programa del país, Suriname recibe actualmente un

mayor apoyo técnico, incluido el primer funcionario del UNICEF a tiempo completo, quien dirige una oficina de enlace del Fondo.

Principales evaluaciones de los programas por países

18. Las tres evaluaciones que figuran en este informe se seleccionaron para analizar cómo los esfuerzos multianuales y multisectoriales traducen los conceptos en materia de derechos en la elaboración de programas sobre el terreno. La primera es una evaluación regional de la ejecución de los programas en materia de derechos en tres países (el Brasil, Costa Rica y Venezuela), en que se han logrado avances considerables. En la segunda se analizan los esfuerzos multisectoriales para aplicar la Ley sobre el niño y el adolescente en todo el Brasil. En la tercera se examina la segunda etapa del programa de ocho países de la subregión del Amazonas.

Programación del UNICEF con un criterio basado en la defensa de los derechos: el caso del Brasil, Costa Rica y Venezuela

19. Durante el decenio de 1990, los gobiernos y sus asociados de la región trabajaron en la definición de políticas sociales con arreglo a las normas y los principios establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño. Para 1999 ya existía un cúmulo de experiencias, pero no se había procedido a una evaluación sistemática o una elaboración sistemática de documentos. El Brasil, Costa Rica y Venezuela fueron seleccionados para la realización de estos estudios monográficos porque se consideró que la transición hacia un criterio basado en la defensa de los derechos ya se estaba efectuando. Los objetivos del estudio eran: examinar los cambios legislativos y sociales que se habían producido en cada uno de los tres países desde que la Convención pasara a ser el marco para la cooperación en el UNICEF; comprender los procesos en que se habían producido los cambios, en particular los cambios en el gasto público, el fomento de la capacidad institucional, la capacitación y la movilización social, una vez que se hubiera llevado a cabo la reforma legislativa; y evaluar el papel desempeñado por el UNICEF en la producción de esos cambios.

20. El estudio fue dirigido por un consultor internacional al que prestaron asistencia tres consultores nacionales radicados en los países. Tras la realización de un estudio teórico, las visitas a los países se centraron en la realización de entrevistas a funcionarios gubernamentales, funcionarios del UNICEF y otros agentes clave, y la determinación de la programación efectiva basada en la defensa de los derechos en cada país. Se analizaron algunos programas para identificar, cuando fuera posible, los temas comunes en las sociedades y los sectores.

21. La programación basada en la defensa de los derechos suele ser políticamente delicada. El UNICEF y sus asociados tienen que trabajar a los niveles políticos más elevados, sin dejar de mantener, al mismo tiempo, la distancia que los separa del gobierno y otros agentes políticos para preservar la independencia que les permita proponer intervenciones de política a todos los asociados. Por consiguiente, las estrategias iniciales del UNICEF suelen estar dirigidas a lograr la participación de los más altos niveles del proceso político y a establecer relaciones con el mayor número posible de personas e instituciones influyentes.

22. Aunque el UNICEF tiene la estatura moral para incluir cuestiones importantes y delicadas en un programa nacional, el logro de resultados sostenibles satisfactorios depende del poder de decisión de las instituciones nacionales respecto de los programas, mediante el establecimiento de asociaciones eficaces entre una amplia gama de aliados que compartan los mismos valores y preocupaciones. Ello exige una amplia movilización de las contrapartes, así como la movilización de la sociedad civil. Mientras más delicada sea la cuestión, mayor será la movilización que se requiera.

23. Si bien la reforma de política suele ser un punto de partida, las intervenciones basadas en la defensa de los derechos normalmente se extienden por un período de tiempo determinado. En muchos sectores es común encontrar que se necesita apoyo en la reforma jurídica, el fomento de la capacidad y el desarrollo de las instituciones, la supervisión del gasto público, los sistemas (intervenciones multisectoriales coordinadas) de garantías en materia de derechos, y los mecanismos para la supervisión y la evaluación de los derechos del niño. Casi siempre se requiere la concentración de los esfuerzos a escala estatal, de distrito y de comunidad. Por consiguiente, la programación basada en la defensa de los derechos a menudo coincide con los esfuerzos de descentralización, que en muchos países pueden ser, alternativamente, innovadores, muy conflictivos o estar pobremente financiados.

24. Los mejores resultados de la programación basada en la defensa de los derechos del niño se obtienen cuando existen numerosos canales para que la sociedad civil ejerza influencia; cuando existe un marco institucional bien establecido para la prestación de servicios sociales; cuando las organizaciones sociales vinculan las comunidades con el Estado; y cuando en los instrumentos constitucionales se presta especial atención a la defensa de los derechos. La evaluación puso de manifiesto, en realidad, que ni los gobiernos ni el UNICEF fueron los primeros en utilizar la Convención como un instrumento de promoción de los derechos del niño, sino que fue la sociedad civil.

25. La transición hacia un criterio basado en los derechos del niño puede verse entorpecida por: políticas económicas y sociales conservadoras caracterizadas por el paternalismo y el patrocinio político; la capacidad insuficiente de los órganos locales para asumir las nuevas responsabilidades; la persistente aplicación de leyes arcaicas en relación con los menores; la resistencia a la elaboración de conceptos basados en los derechos del niño por parte de los funcionarios ejecutivos, legislativos o judiciales; y la ausencia de datos e indicadores válidos, oportunos y pertinentes sobre el ejercicio y la violación de los derechos.

26. La estructura de los programas del UNICEF para los países está cambiando, como reflejo de las estrategias empleadas en materia de promoción de los derechos. Las esferas de programas y los proyectos se han reducido en número y han pasado a ser más interactivos, intersectoriales e integrales en su enfoque de las cuestiones que afectan a los niños. Por otra parte, la ampliación del número de asociados como resultado de la descentralización y la participación de la sociedad civil ejerce presiones sobre la gestión de los programas.

27. Sobre la base de las experiencias recogidas en los tres países, se recomienda al UNICEF que adopte medidas en relación con varias esferas prioritarias en los próximos años: fortalecer las actividades de movilización y promoción para garantizar los compromisos nacionales; reafirmar y movilizar políticas sociales progresistas de equidad y universalidad y promover un aumento de los gastos sociales; incrementar los conocimientos de la población en relación con los derechos y fortalecer a

las organizaciones que ayudan a las personas a exigir sus derechos y denunciar violaciones; ampliar la participación y la educación de los jóvenes y adolescentes en materia de derechos; fortalecer el proceso de descentralización; fortalecer las instituciones y los métodos utilizados para supervisar los derechos, especialmente mediante la incorporación de las universidades y la elaboración de mejores indicadores; incrementar las asociaciones a escala internacional mediante una explicación más cabal del criterio basado en la defensa de los derechos; y seguir mejorando la capacidad y las habilidades de gestión de los funcionarios del UNICEF para adaptarse a las exigencias de la programación basada en la defensa de los derechos.

Ley sobre el niño y el adolescente aprobada en el Brasil

28. En junio de 2000 la Ley sobre el niño y el adolescente, ley nacional del Brasil que plasma los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño en programas sobre el terreno, cumplió 10 años de aplicación. Como parte de un esfuerzo nacional para reorientar la Ley sobre el niño y el adolescente, la Comisión Nacional (que comprende el Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente, el UNICEF, el Foro Nacional para los Derechos del Niño y el Adolescente, y el Departamento del Niño y el Adolescente del Ministerio de Justicia) solicitó una evaluación de carácter más oficial para analizar el proceso de aplicación, los resultados obtenidos, las principales limitaciones y las experiencias recogidas. También se pidió a los evaluadores que definieran objetivos para los próximos cinco años. La evaluación fue tan amplia que los resultados aún se están examinando y asimilando por los diferentes participantes. Por consiguiente, la información que aquí se presenta se refiere únicamente a las esferas respecto de las cuales se ha alcanzado consenso.

29. Dos de las 10 instituciones que presentaron propuestas fueron seleccionadas para llevar a cabo la evaluación, que abarcó seis meses de investigación en diversas regiones del país. Para ayudar a comprender los procesos e identificar los resultados directos y las consecuencias imprevistas de la aplicación de la Ley sobre el niño y el adolescente, la metodología combinó un examen de la documentación con ocho reuniones regionales y estatales y una reunión de trabajo de carácter técnico a escala nacional a la que asistieron expertos en diversas cuestiones relacionadas con la Ley sobre el niño y el adolescente. Se hizo una amplia utilización de los datos reunidos por medio de cuestionarios y grupos de discusión, y se creó un sitio en la Internet para conocer la opinión del público.

30. El impulso inicial crítico en favor de la Ley sobre el niño y el adolescente provino de la movilización de, entre otros agentes, la sociedad civil, las asociaciones de defensa de los niños y los medios de difusión. La aceptación de la doctrina de protección integral (en lugar del comparativamente limitado y legalista Código del menor), que combina la formulación y la gestión de políticas públicas orientadas a los niños con la adopción de medidas en las esferas social y de la educación y medidas especiales de protección, constituyó una ruptura definitiva, aunque necesaria, con el pasado.

31. A fin de fortalecer las instituciones se establecieron los Consejos para la defensa de los derechos a escala nacional, estatal y municipal (formulación y gestión de políticas) y los Consejos de tutela (medidas sociales, de educación y de protección). El Consejo Nacional, que incluye a miembros de la sociedad civil, desempeñó una función esencial en el fomento de los consejos estatales y municipales, en parte

mediante la celebración de conferencias nacionales (en 1994, 1997 y 1999) y la realización de actividades de movilización en todo el país. Otro acontecimiento importante fue la elaboración de planes integrados de protección de los niños y los adolescentes. Para agosto de 2000, se habían establecido consejos en los 26 estados y el Distrito Federal. De las 5.507 municipalidades, el 56% contaba con consejos para la defensa de los derechos y el 31% contaba con Consejos de tutela; además, en el 54% de los Consejos para la defensa de los derechos que se habían constituido se había establecido un Fondo para el niño y el adolescente, otro mecanismo jurídico para la aplicación de la Ley sobre el niño y el adolescente.

32. A pesar del progreso alcanzado, aún quedaban muchas dificultades, entre las que cabe señalar: a) una falta de compromiso por parte de las autoridades públicas y la consiguiente concentración de poder a nivel de las secretarías sectoriales (salud, educación y seguridad social); la ausencia de recompensas o reconocimientos por el trabajo bien realizado; la falta de capacidad técnica para gestionar el Fondo; y una falta de comprensión entre los consejeros del presupuesto municipal, y la consiguiente incapacidad para participar en los trabajos. De hecho, la proliferación de secretarías sectoriales debilitó la coordinación entre ellas, y entre las secretarías, los Consejos de tutela, los consejos para la defensa de los derechos y el poder judicial.

33. A pesar de las dificultades, para muchos es evidente que los consejos desempeñan una función importante. Los consejos han participado en la asignación presupuestaria a escala municipal y en los procesos de ejecución de presupuestos (con la ayuda de una metodología analítica del gasto público que promueve la defensa de los derechos y fue elaborada con la asistencia del UNICEF); han fomentado el establecimiento de redes de proveedores de servicios públicos; contribuido a sensibilizar el poder judicial con los derechos integrados y la forma de abordar las violaciones; y denunciado públicamente la deficiente utilización de los recursos orientados a los niños y los adolescentes.

34. En la esfera de la reforma de la justicia de menores, la mayoría de los estados está encontrando soluciones sustitutivas del encarcelamiento: la “privación provisional de libertad” se estableció en el 78% de los estados, la “semilibertad” y la “libertad asistida” en el 74%, y la prestación de servicios comunitarios en el 52% (se trata de expresiones nacionales utilizadas en relación con combinaciones variadas de encarcelamiento y otras opciones supervisadas). Sin embargo, poco progreso parece haberse alcanzado en la reforma de las prisiones propiamente dichas, pese a los esfuerzos realizados. Amplios sectores del público aún consideran que la Ley sobre el niño y el adolescente tiene poca eficacia institucional o efectividad judicial.

35. Las experiencias recogidas muestran que existe consenso respecto de la necesidad de que el Brasil siga realizando esfuerzos para que la Ley sobre el niño y el adolescente se aplique satisfactoriamente. Un elemento fundamental en que se está de acuerdo es la necesidad de fortalecer la participación social empleando canales institucionales y oficiosos para aumentar la participación y la consolidación de las alianzas. La participación de los medios de difusión debe ser mayor, especialmente en lo que respecta al aumento de la comprensión de la Ley sobre el niño y el adolescente. Otra esfera objeto de debate se refiere a la participación directa de los adolescentes, a la que no se ha atribuido una prioridad importante. Se considera que es necesario elevar el derecho a la participación (en actividades culturales, deportivas, recreativas, políticas y educacionales) a la categoría de estrategia y objetivo básicos.

36. Los consejos y otros elementos de la aplicación de la Ley sobre el niño y el adolescente requieren una mayor capacidad técnica. Sin embargo, el fomento de la capacidad institucional en sí mismo no será suficiente. El elemento principal para fomentar el interés en la Ley y su legitimidad consiste en aumentar la exigencia por parte de la sociedad civil de que se logre el disfrute de los derechos de todos los niños. En parte, esto significa velar por que las personas comprendan que la Ley no se creó únicamente para proteger los derechos de los niños y los adolescentes expuestos a riesgos o en circunstancias especialmente difíciles.

37. A fin de aumentar los conocimientos acerca de la Ley sobre el niño y el adolescente y su aceptación, la sociedad civil tiene que participar en la supervisión de los derechos en el Brasil. Es importante prestar atención a la rendición de cuentas, la promoción de los derechos del niño y la equidad en la formulación de políticas y la prestación de servicios. En segundo lugar, la participación cívica en la asignación del capital público por mediación de los fondos y, de una manera más general, en la defensa del gasto social, es un recurso que no se ha utilizado suficientemente. Se han emprendido esfuerzos satisfactorios para crear un módulo de capacitación a fin de analizar en qué esfera es necesario ampliar la financiación del gobierno, haciendo especial hincapié en una mayor participación en la definición de las prioridades a escala local y en velar por que los fondos se asignen con arreglo a esas prioridades.

38. Como las experiencias recogidas de la evaluación de la Ley sobre el niño y el adolescente aún se están examinando, es posible que se produzcan nuevos ajustes importantes en los objetivos y las estrategias. Sin embargo, se ha llegado a la conclusión de que, en su conjunto, sus bases fundamentales desde el punto de vista conceptual y organizativo son sólidas y que es necesario intensificar los esfuerzos, en lugar de darles una nueva orientación.

Programa de acción social para la subregión del Amazonas

39. En 1992 la Junta Ejecutiva estableció el Programa de acción social para la subregión del Amazonas, que renovó en 1997 por un período de cinco años, con una asignación de 20 millones de dólares. El programa está orientado a mejorar el bienestar de las poblaciones más pobres de la región del Amazonas, y presta especial atención a los niños, las mujeres y las poblaciones indígenas. El programa, en que participan ocho países (Bolivia, el Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, el Perú, Suriname y Venezuela), se ha incorporado en cada uno de los programas para el país y ha sido coordinado y supervisado por la oficina regional. Aunque siguen incluidas en los objetivos generales del programa, las oficinas en los países pueden elegir diferentes intervenciones. Sin embargo, hay numerosos elementos presentes en varios países, así como algunos ejemplos de programación transnacional.

40. La evaluación fue una contribución al examen de mitad de período de la segunda etapa del programa. El trabajo de los consultores nacionales e internacionales se basó en el mandato elaborado conjuntamente por las oficinas regionales y en los países. En el examen se procuró analizar los objetivos y estrategias del programa orientados a reducir las disparidades sociales y las diferencias en materia de desarrollo humano básico, mediante programas integrados de demostración, que incluyeran los servicios sociales básicos (educación primaria, atención de la salud, abastecimiento de agua y saneamiento), y a evaluar el fomento de la capacidad institucional para la gestión y la adopción de decisiones a escala local, así como la participación de la comunidad.

El examen procuró identificar el valor añadido de la participación del UNICEF y proyectar cómo los nuevos aportes nacionales y bilaterales/multilaterales podrían adaptar las intervenciones que produjeron resultados satisfactorios. Tras un estudio teórico, los consultores entrevistaron a funcionarios del UNICEF, contrapartes y beneficiarios. Las conclusiones fueron examinadas por un equipo del UNICEF en una reunión técnica celebrada en Belem (Brasil) en octubre de 2000.

41. La primera etapa se orientó a las necesidades inmediatas de las actividades sectoriales que carecían de sostenibilidad institucional o financiera. Fue un período de tanteos y aproximaciones sucesivas en un entorno difícil para la programación. Por ejemplo, los servicios prestados por barco (por ejemplo, en el sistema de atención de la salud del Ecuador) encararon problemas marítimos, además de problemas relacionados con la movilización, la capacitación y otras cuestiones. Las actividades llevadas a cabo incluyeron la investigación de referencia y el fomento de alianzas a escala local.

42. En muchas formas, la primera etapa creó una infraestructura de programación y la base de conocimientos para la segunda etapa, que se orientó hacia criterios más horizontales e integrados. Las actividades no se limitaron a la prestación directa de servicios con miras al fomento de la capacidad del gobierno local para mejorar el acceso a los servicios y su calidad. El UNICEF presta actualmente asistencia técnica a los gobiernos municipales en el establecimiento de prioridades en sus programas sociales y presupuestos, y en la planificación orientada a una mejor ejecución. Las intervenciones más eficaces del UNICEF se llevan a cabo en la esfera de la prestación de asistencia técnica para el diseño de programas y en la conceptualización, especialmente mediante la aplicación de ideas extraídas de la experiencia adquirida a escala regional y mundial.

43. El UNICEF desempeñó un papel importante en el derribo de las barreras sectoriales y en la superación de la desconfianza que existe a nivel central respecto de los procesos de descentralización. El UNICEF aportó un valor añadido como agente neutro que puede reunir a diferentes organismos para llevar adelante programas comunes.

44. Los arreglos de asociación aún están evolucionando. La integración exige equipos multisectoriales, que en los distritos suelen incluir a los Ministerios de la Educación, la Agricultura y los Asuntos Sociales, los servicios de atención de la salud a escala regional y las organizaciones no gubernamentales a escala local. La participación de los grupos de la sociedad civil también va en aumento, como es el caso de la Iglesia Católica en Venezuela.

45. En la esfera de la participación, los esfuerzos se han concentrado en la movilización de las comunidades para exigir el respeto de sus derechos y en el aumento de la participación oficial de los beneficiarios. Las mujeres, en particular, han sido las principales beneficiarias en Bolivia y el Ecuador, donde participan cada vez más en la política local. En general, las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas y otros grupos tradicionalmente marginados no sólo están expresando sus opiniones, sino que están siendo escuchados. Sin embargo, la participación no está directamente vinculada con un mayor nivel de fondos. De hecho, se encontró que los programas con menos recursos generaban un nivel más elevado de participación de la comunidad en la adopción de decisiones respecto de la programación.

46. La participación cada vez mayor y más activa de instituciones locales ha hecho que la comunidad sienta los proyectos como propios, lo que ha contribuido a crear un sentimiento de identidad y de esfuerzo común. Sin embargo, aún quedan cosas por mejorar. Si bien las comunidades participan en reuniones de trabajo sobre planificación intersectorial comunitaria, a menudo se las excluye de las iniciativas a nivel de distrito y de los procesos de evaluación y supervisión. En consecuencia, el poder de decisión a escala local en relación con la planificación no se ha logrado aún en varios países.

47. En la cuenca del Amazonas persisten las disparidades en gran escala que perjudican a los grupos de indígenas y a otros grupos. Para reducir esas disparidades hay que contar con la prestación de apoyo y la adopción de medidas que van más allá del nivel del programa. A escala de los países, el UNICEF y sus asociados tienen que dedicar nuevamente sus esfuerzos a poner de manifiesto las violaciones de los derechos y a promover políticas públicas que defiendan los derechos y garanticen su ejercicio.

48. La experiencia adquirida mostró que la coordinación con organismos locales, regionales y nacionales de planificación es de importancia crítica. En vista del número de países, sectores y niveles que participan, los organismos de planificación garantizan el funcionamiento del programa en el marco de las políticas nacionales y la eliminación de las tensiones que existen entre el gobierno central y el gobierno local.

49. No se ha planteado enérgicamente la posibilidad de aplicar el programa a escala multinacional, aspecto al que debería prestarse mayor atención en los próximos años. En la lucha contra las enfermedades tradicionales, como el paludismo, y las nuevas amenazas, como el VIH/SIDA, hay más posibilidades de lograr resultados satisfactorios si se lleva a cabo en las zonas de riesgo, independientemente de las fronteras políticas. No obstante, para ello será necesario establecer una cooperación nacional y subnacional que se extienda más allá de las fronteras, lo que resulta muy difícil de lograr. Otras cuestiones que pueden ser objeto de la cooperación multinacional son la adaptación cultural de servicios para promover la facilidad de utilización, la concienciación respecto de las cuestiones ambientales (por ejemplo, en los planes de estudios escolares) y los derechos de la mujer.

50. El UNICEF puede desempeñar una función fundamental en la aceleración de la identificación y la difusión transfronteriza de las mejores prácticas. Se debe atribuir una alta prioridad a las esferas en que el UNICEF cuenta con una ventaja comparativa notable, como la elaboración de programas para reducir la mortalidad derivada de la maternidad, los sistemas de información de datos sociales y de supervisión del ejercicio de los derechos de los niños, y la educación bilingüe e intercultural.

51. Aunque el programa seguirá perfeccionándose, ha llegado el momento de trabajar con miras a aumentar la escala del programa. Se necesita un componente subregional para facilitar el intercambio de prácticas positivas y para forjar alianzas regionales y recabar el apoyo internacional.

Conclusiones

52. El examen de mitad de período del programa multinacional del Caribe oriental es importante por dos razones principales. En primer lugar, por los efectos del propio programa: en esferas como la promoción de la salud y la vida comunitaria, está aplicando criterios innovadores en forma experimental a algunas de las cuestiones más delicadas de las sociedades caribeñas, con la participación de jóvenes, adultos y maestros. Este programa, al igual que muchos otros, como las reformas de la política relativa a la primera infancia, están creando estructuras, criterios y nociones en materia de derechos completamente nuevos en países que, en su conjunto, ya han logrado adelantos considerables en la esfera de los derechos.

53. El programa también resulta importante en un sentido más amplio, ya que es uno de los pocos programas del UNICEF que abarca a diversas naciones desde un lugar central, y, por consiguiente, los contactos que establece con los países en que se ejecuta el programa son mucho menos sistemáticos que los que establece con una oficina completa del UNICEF. En efecto, el programa proporciona un modelo para los países que inician el proceso de transición en esferas tales como la de los conocimientos técnicos necesarios en las oficinas del UNICEF; la utilización de órganos regionales para obtener el máximo provecho de la presencia limitada del UNICEF; y los tipos de programación que resulta sensato elaborar en sociedades más ricas. Cuando el programa de los países entre en su cuarto y quinto años, el UNICEF debería supervisar tanto los efectos en los países en que se ejecuta el programa como los procesos que permiten que el UNICEF y sus asociados estén logrando buenos resultados.

54. Las evaluaciones, en su conjunto, también son importantes. Son evaluaciones de los procesos más que evaluaciones de los efectos: es decir, analizan cómo deben evolucionar los programas en un marco de respeto de los derechos, en lugar de tratar de discernir efectos concretos. Pese a las diferencias existentes en la escala de los programas y en los contextos nacionales examinados, están surgiendo temas similares. Entre las experiencias sistemáticas están la necesidad cada vez mayor de establecer asociaciones sólidas entre la sociedad civil y el público, y la necesidad de examinar criterios amplios, incluidos la reforma constitucional o política del fomento de la capacidad del sector público y su financiación, la descentralización y la participación de la sociedad civil, así como la necesidad de llevar a cabo una supervisión y una evaluación satisfactorias para promover la rendición de cuentas. Esta concepción amplia necesariamente hace hincapié en la gestión de los programas y el fomento efectivo de las alianzas con los asociados nacionales e internacionales, así como en el aumento de la capacidad de las comunidades y los gobiernos subnacionales. Las oficinas del UNICEF tienden a cambiar a medida que evolucionan los programas: hacia la creación de equipos intersectoriales que promuevan la planificación integral, y hacia el establecimiento de un menor número de programas que sean temáticamente más amplios. Éstos y muchos aspectos más que están presentes en las evaluaciones constituyen una guía útil para las oficinas de los países que emprendan actividades similares.

55. Hay que decir que las evaluaciones no eran evaluaciones del proceso únicamente. Han surgido experiencias concretas en materia de innovaciones de la programación basada en la defensa de los derechos, como los Consejos de defensa de los derechos y los Consejos de tutela en el Brasil, y en materia de planificación orientada a la atención de las necesidades de las comunidades indígenas. Estas experiencias no sólo son

importantes para los programas que patrocinaron las evaluaciones, sino que también son pertinentes para muchos otros países con intereses programáticos similares.

56. Las evaluaciones permiten extraer importantes experiencias, que se están dando a conocer actualmente o se darán a conocer ampliamente en el futuro. En la región se está fortaleciendo el proceso de identificación y difusión de la experiencia adquirida y las prácticas aconsejables. En particular, ha aumentado el personal de la oficina regional, en parte para ocuparse de esta cuestión, a la que los funcionarios que trabajan a escala regional y nacional han convenido en atribuir un carácter prioritario. Se prevé que la región de América Latina y el Caribe pueda presentar informes en los próximos años sobre un proceso más ampliado y más efectivo de identificación y difusión de la experiencia adquirida.
