



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
19 de marzo de 2002
Español
Original: inglés

Información

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual de 2002

3 a 7 de junio de 2002

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 que la Junta pidió a la secretaría que le presentara un resumen de los resultados de los exámenes de mitad de período y de los informes de evaluación principales de los programas por países, en que se indicaran, entre otras cosas, los resultados logrados, la experiencia adquirida y la necesidad de introducir modificaciones en el programa del país. La Junta formulará observaciones sobre esos informes y proporcionará orientación a la secretaría, cuando proceda. 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 2001.

* E/ICEF/2002/9.



Introducción

1. En el año 2001, en la región de América Latina y el Caribe únicamente se llevaron a cabo dos exámenes de mitad de período, correspondientes a los programas de cooperación de Bolivia y el Ecuador. Además de los exámenes de mitad de período, en el presente informe se describen dos evaluaciones en que se estudian la evolución, la función y las repercusiones de los nexos de colaboración y alianzas establecidos en el marco de la programación del UNICEF. Sin embargo, su alcance y ámbito de interés son muy distintos: mientras que la primera evaluación ofrece una perspectiva regional de América Latina y el Caribe, la otra se refiere concretamente a la experiencia de Guatemala.

Exámenes de mitad de período por países

Ecuador

2. El proceso que culminó con el examen de mitad de período del Ecuador se inició a mediados del año 2000 con una evaluación de la pertinencia del nuevo programa para el Ecuador, teniendo en cuenta la crisis económica que impera en el país desde 1998. Según las conclusiones que figuran en la evaluación inicial, que fueron corroboradas por el UNICEF y sus interlocutores nacionales, era preciso modificar las condiciones y los objetivos iniciales del programa del país para el cuatrienio 1999-2003, a fin de reflejar la crisis. La recomendación concreta de que se adaptara el examen de mitad de período de 2001 al programa del país para responder más acertadamente a la crisis fue aceptada y sirvió de orientación al proceso hasta su conclusión a mediados de 2001.

3. El examen de mitad de período se realizó en tres etapas, de enero a julio de 2000. En la primera etapa se consultó a 300 personas en las tres regiones más importantes y las tres ciudades más grandes del país, entre ellos interlocutores del sector público, dirigentes de la sociedad civil y autoridades locales. En la segunda etapa se tuvieron en cuenta las observaciones formuladas por colegas de otros sectores, en particular respecto de la cooperación internacional. Para concluir, se realizó una consulta nacional con 150 personas, entre las cuales figuraban autoridades gubernamentales de alto nivel, se presentaron los resultados obtenidos en las dos etapas anteriores, se añadieron nuevos elementos y se aprobaron las recomendaciones finales formuladas en el examen de mitad de período.

4. **La situación de los niños y las mujeres.** Debido a una concatenación de factores, entre ellos la reducción de los ingresos por concepto de petróleo, el fenómeno natural de El Niño, los gastos relacionados con el conflicto armado y un servicio excesivo de la deuda externa (el 60% del gasto público en 2000), El Ecuador se sumió en 1998 en una crisis fiscal y económica sin precedentes, seguida muy de cerca por una prolongada crisis política.

5. La crisis ocasionó una contracción de la economía que afectó profundamente al bienestar de los niños. En 1999, aumentó el porcentaje de niños que abandonaron la escuela, disminuyó el consumo de alimentos de las familias más pobres y se redujo drásticamente el acceso a los servicios de salud. Otros 3 millones de personas, entre ellos muchos niños, se situaron por debajo del umbral de la pobreza. El porcentaje de pobres aumentó de un 33% en 1995 a un 75% en 1999.

El desempleo en aumento y la tensión social generalizada acentuaron la emigración, la separación de las familias y, en algunos casos, al desmembramiento definitivo de las familias nucleares. Estos problemas, entre otros, perduran todavía, pese a que la crisis política ha amainado y la economía se ha estabilizado.

6. **Logros y obstáculos.** En un principio, los objetivos concretos del programa del país eran, en líneas generales, los siguientes: a) forjar un consenso en torno a la formulación de políticas públicas con base en la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer; b) fomentar la capacidad de las administraciones locales para aplicar políticas nacionales a nivel municipal; c) en el marco de proyectos municipales experimentales, crear sistemas integrados para la protección de los niños y los adolescentes; d) aumentar o reasignar recursos para ayudar a eliminar desigualdades basadas en el género, y el origen étnico y la situación geográfica; y e) promover la participación de la sociedad y las comunidades. Ante la agravación de la crisis, en 2000 se volvieron a examinar los objetivos y el resultado fue un nuevo conjunto de objetivos basados en los iniciales. El nuevo conjunto de objetivos, que ha orientado el programa desde 2000, fue confirmado en el examen de mitad de período, y se mantendrá para el resto del ciclo de programación. Los objetivos son los siguientes: a) velar por la protección social de los niños respecto de sus derechos básicos a la salud, la educación y la nutrición; b) fomentar y apoyar los esfuerzos nacionales en la formulación de políticas económicas y sociales orientadas a lograr el acceso universal a los servicios sociales básicos y atenuar las desigualdades en la distribución de los ingresos; y c) fomentar un amplio consenso social para reducir las disparidades y la exclusión en el Ecuador y lograr una sociedad que se caracterice por una mayor solidaridad.

7. Se vincularon varios logros de importancia primordial, de manera que cada etapa fuera una continuación de la anterior. Un primer logro importante fue la mayor visibilidad de las repercusiones sociales de la crisis, para lo que fue preciso elaborar y aplicar mecanismos de supervisión de la situación de los niños y realizar inversiones en el sector social. En varios cantones, se pusieron en marcha sistemas de información local y se realizaron campañas a nivel nacional para recabar datos y promover intereses a fin de presentar un panorama completo de la situación.

8. Con base en la visibilidad y la credibilidad institucional obtenidas en parte gracias a las actividades de supervisión, el UNICEF apoyó la creación y aplicación del Plan de Emergencia Social. Uno de los objetivos particulares de este apoyo consistió en promover iniciativas que tuvieran una gran incidencia en los niños, como las escuelas de un solo maestro, la aplicación de leyes para ofrecer servicios gratuitos de maternidad y los programas para la fortificación de alimentos y la distribución de suplementos alimenticios. La realización de análisis técnicos y campañas de promoción en relación con la parte del presupuesto gubernamental que se asigna al gasto social permitió mantener y aumentar el nivel de inversión pública en los programas sociales. En 2000 y 2001, el Ecuador aumentó considerablemente el gasto público en programas sociales. Las medidas adoptadas por el UNICEF también contribuyeron a una mayor transparencia en el presupuesto nacional y sensibilizaron más a la opinión pública acerca del gasto público social.

9. También se mantuvo la programación de objetivos a largo plazo. Por ejemplo, el UNICEF prestó apoyo técnico para la elaboración de un nuevo Código del niño y el adolescente, que una amplia coalición de organizaciones presentó al Congreso en

junio de 2000. El UNICEF también prestó apoyo a la creación de consejos locales para la protección integral de los derechos del niño en diversas municipalidades.

10. La situación de emergencia ocasionó numerosos problemas que siguen afectando a los niños, como la pobreza generalizada, la precariedad de los ingresos públicos y el empeoramiento de los servicios sociales.

11. **La evaluación de las estrategias del programa: experiencia adquirida.** La conclusión decisiva del examen de mitad de período era que todos los participantes sociales debían establecer claramente un vínculo entre la situación de los niños y las posibilidades de progreso en el orden social, económico y político. El Ecuador fomentará la capacidad de sus instituciones democráticas, consolidará el desarrollo económico y garantizará el acceso a las oportunidades sociales con miras a superar la exclusión y la pobreza.

12. Para lograr ese objetivo, en el examen de mitad de período se llegó a la conclusión de que con una estrategia centrada en la formulación de modelos innovadores aplicados a pequeña escala no se puede influir de manera decisiva en la orientación de las políticas económicas y sociales y tampoco asegurar la inclusión social de todos los niños. Para que ello suceda, es preciso aumentar considerablemente la inversión en los servicios sociales básicos (salud, salud materno-infantil, nutrición y desarrollo del niño en la primera infancia).

13. Como casi siempre las inversiones en el sector social del Ecuador han sido relativamente escasas en comparación con otros países de América Latina, es preciso convencer a una amplia gama de participantes sociales de la necesidad de invertir más. Ello refuerza la necesidad de intensificar aún más los esfuerzos de promoción, comunicación y movilización social. Los distintos grupos de la sociedad tienen que comprender que la exclusión social de los niños es moralmente inaceptable para que las propuestas encaminadas a que los niños ejerzan sus derechos se traduzcan en medidas serias y sostenibles. Además, ello implica que las alianzas que se establezcan para definir los planes de desarrollo del país deben rebasar el marco de los colaboradores tradicionales, como los ministerios del sector social, para llegar al conjunto de la sociedad.

14. El hecho de que los proyectos experimentales a pequeña escala sean ahora menos pertinentes no significa que deban reducirse los esfuerzos que se realizan en el plano de las comunidades. La experiencia del programa del país hasta la fecha demuestra que la vigilancia y la participación de los ciudadanos son condiciones sin las cuales no puede lograrse el ejercicio universal de los derechos. Los consejos y comités que actúan a nivel municipal, con el apoyo de sistemas locales de información, han desempeñado una función primordial. Sin embargo, las iniciativas de vigilancia de los ciudadanos son aún precarias en todo el país. Es preciso apoyar también las iniciativas para fomentar la participación de los ciudadanos en la elaboración de los presupuestos públicos, a fin de que los recursos destinados al sector social se utilicen de manera transparente y efectiva.

15. También debe mantenerse la combinación de objetivos de corto y largo plazo. La mejor forma de lograr la sostenibilidad de los nuevos compromisos asumidos es aplicando el Código del niño y el adolescente y creando más conciencia en la sociedad para que exija el ejercicio de todos los derechos. En el examen de mitad de período se llegó a la conclusión de que los objetivos concretos y el concepto general

del Movimiento Mundial en favor de la infancia constituyen un marco apropiado para generar esa reivindicación.

16. **Plan de gestión del programa del país.** El grupo de trabajo que examinó la estructura administrativa de la oficina a la luz de las conclusiones del examen de mitad de período recomendó la introducción de varios cambios en el plan de gestión del programa del país durante la segunda mitad del programa para el Ecuador.

17. Para lograr una mayor participación local es preciso contratar más asistentes técnicos locales. Ello permitirá también a los administradores centrales de la oficina centrarse más en la planificación de los proyectos y su coordinación con otros programas y técnicos de sectores. Entretanto, el aumento de las actividades relacionadas con las políticas públicas, la reforma del poder judicial y la necesidad de proteger a determinados grupos de población han sobrecargado el trabajo del personal existente. Por consiguiente, se recomendó fortalecer esas esferas mediante la contratación de personal temporario y la obtención de apoyo técnico en el ámbito de la nutrición. Respecto de las operaciones y la administración, se llegó a la conclusión de que era preciso contratar a un asistente de publicaciones para que velara por la coherencia y la calidad del material, en particular del de promoción y supervisión que se distribuye ampliamente en la sociedad. También se necesita un nuevo asistente de recursos humanos para que se ocupe de los trámites de contratación del nuevo personal temporario y los consultores. Este gasto se compensará con la correspondiente reducción de personal en otra esfera.

Bolivia

18. El examen de mitad de período se realizó entre mayo y octubre de 2001, un año después de lo previsto debido, principalmente, a los múltiples cambios ocurridos a la cabeza de la oficina del UNICEF desde 1999. En el marco del proceso de examen de mitad de período se apoyó también la formulación de una estrategia para el siguiente programa de cooperación correspondiente al cuatrienio 2003-2007, incluida una nota sobre Bolivia (E/ICEF/2002/P/L.8), que se presentó a la Junta Ejecutiva durante el primer período ordinario de sesiones de 2002. En el examen de mitad de período se abarcó el programa del país y las regiones de Bolivia abarcadas en el Programa Subregional del Amazonas y el Programa de la Región Andina (PROANDES). Un grupo de funcionarios del UNICEF y representantes gubernamentales supervisó el análisis de los principales logros, obstáculos y experiencia adquirida que realizaron cinco grupos de trabajo temáticos. Los grupos temáticos, integrados por expertos de los ministerios y funcionarios de otras entidades del Estado, entre otros, examinaron documentos y organizaron seminarios sectoriales. Esta labor concluyó con un examen final de dos días en que participaron funcionarios de alto nivel.

19. **La situación de los niños y las mujeres.** Se ha observado una tendencia positiva en la mortalidad infantil; según información recogida en la encuesta de indicadores múltiples, la tasa de mortalidad infantil disminuyó en un 12% entre 1998 y 2000 y los partos asistidos por personal calificado aumentaron en más del 50%. Muchos otros indicadores siguen tendencias de cambio lento a largo plazo, lo que significa que sigue habiendo problemas importantes. Por ejemplo, los niños y las mujeres presentan tasas inaceptablemente elevadas de desnutrición y carencia de micronutrientes. El acceso a agua potable y servicios de saneamiento se mantiene por debajo

del 40% en las zonas rurales. Aunque desde 1990 se han observado progresos considerables en la educación básica, con tasas de matrícula primaria del 87% y sin diferencias importantes entre niñas y varones, únicamente el 57% de los niños que entran en primer grado terminan el quinto año a la edad estipulada.

20. Aunque Bolivia ha avanzado considerablemente en la reforma jurídica para eliminar la discriminación basada en el género, los logros en favor de otros derechos han sido menos espectaculares. Por ejemplo, sigue sin registrarse el nacimiento de aproximadamente 500.000 niños y adolescentes, procedentes en su mayoría de grupos rurales e indígenas.

21. **Logros y obstáculos.** Entre los principales logros del programa de política pública figura el apoyo a la aplicación del Código del niño y el adolescente diseminándolo y formando a funcionarios públicos encargados de hacer aplicar el Código y creando más de 200 Defensorías Municipales de la Niñez y la Adolescencia. Entre otros éxitos figuran la elaboración del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y, con base en los principios de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la creación de Servicios legales integrales y brigadas de protección a la familia, así como la aplicación de un programa para prevenir en las escuelas la violencia basada en el género. Entre los principales obstáculos cabe citar la ausencia de un mecanismo centralizado y coherente para la protección de los derechos del niño y el adolescente; la falta de información sistematizada sobre niños en situación de riesgo; y los problemas técnicos y económicos de las diversas oficinas públicas encargadas de los derechos de los niños, los adolescentes, las mujeres y los indígenas.

22. Por conducto del proyecto de política social, el UNICEF, junto con muchos otros colaboradores, contribuyó a la elaboración de una Propuesta Nacional de Lucha contra la Pobreza, que ahora se ha incorporado en la Estrategia de Reducción de la Pobreza. La encuesta de indicadores múltiples realizada en 2000 proporcionó información importante para una variedad de necesidades de programación y promoción.

23. El proyecto de salud, en cuyo marco se atiende a niños menores de 5 años y mujeres embarazadas, fue decisivo para universalizar el acceso al Seguro de Salud Básico. El Seguro ha demostrado ser un instrumento importante para fomentar la maternidad sin riesgos y mejorar las prácticas de amamantamiento y las condiciones de salud del recién nacido. En el plano local, el proyecto ayudó a fortalecer los servicios de salud y el vínculo que existe entre los servicios de saneamiento tradicionales y modernos basados en la comunidad. Entre las limitaciones observadas en la aplicación de este proyecto figuran la escasa utilización del Seguro, en particular por las poblaciones rurales e indígenas debido, en gran parte, a las barreras culturales existentes y la calidad deficiente de los servicios.

24. En el marco del proyecto de educación primaria bilingüe se apoyó la elaboración de libros de texto en lenguas vernáculas y el fortalecimiento de cuatro consejos indígenas para la educación. Las principales limitaciones tienen que ver con la coordinación entre el UNICEF y sus interlocutores del Gobierno. El proyecto de alfabetización y educación no académica está especialmente destinado a los niños menores de 6 años y los jóvenes en situación de riesgo. Entre sus principales logros figuran la creación de un Plan Nacional de Alfabetización, que ya ha beneficiado a unas 50.000 personas, de los cuales el 60% son mujeres. Gracias al Plan, los beneficiarios tienen ahora una mejor autoestima y participan más en la vida política, social y comunitaria. Entre las principales limitaciones del proyecto cabe mencionar la ausencia de

una política nacional de educación de adultos, la falta de información sistematizada sobre prácticas óptimas en proyectos de alfabetización, la escasez de material didáctico para la enseñanza del español como segundo idioma, adaptaciones culturales incompletas de los servicios educativos y un calendario escolar que no sigue el ritmo estacional de la vida rural.

25. Al igual que ha sucedido con el Programa Subregional del Amazonas, se ha adaptado el Programa PROANDES al programa de descentralización de Bolivia abandonando la prestación de servicios para fortalecer la capacidad técnica y administrativa de las administraciones municipales. Se realizaron con éxito intervenciones experimentales en la esfera del desarrollo del niño en la primera infancia (*Wawa Wasi* o “Casa de los niños” y *Kallpa Wawa* o “Aprendiendo en familia”) y, en un plano más amplio, en los planes de estudios que ahora incluyen la enseñanza del español como segundo idioma, la educación primaria para adultos y prácticas innovadoras en el suministro de agua y el saneamiento, que están siendo objeto de estudio para aplicarlas en otros lugares. Entre las principales dificultades observadas figuran el poco alcance del proyecto para el desarrollo del niño en la primera etapa y su falta de institucionalización; la escasez de actividades de supervisión; la ausencia de una estrategia de comunicación sólida; y las deficiencias técnicas de los interlocutores nacionales.

26. El Programa Subregional del Amazonas ha contribuido a la elaboración y aplicación de políticas públicas en las esferas de la educación, la salud y la protección, así como a la creación y ejecución de planes para la reducción de la pobreza. El UNICEF, en su calidad de colaborador imparcial, ha desempeñado una función importante en la movilización de recursos y la coordinación de la labor con las distintas organizaciones para llevar a cabo un plan común. Entre otros logros figuran el fortalecimiento del proceso de descentralización administrativa, la ejecución de proyectos innovadores en servicios de salud adaptados a las distintas culturas, la introducción de la educación multicultural y bilingüe y la alfabetización, actividades de protección ambiental y las intervenciones rápidas en caso de emergencia. Entre las limitaciones cabe mencionar la falta de capacidad institucional de los interlocutores locales, las dificultades de acceso a las zonas distantes y la dispersión de la población en la región del Amazonas.

27. En el examen de mitad de período se llegó a la conclusión de que los objetivos del programa del país seguían siendo válidos y debían mantenerse. A continuación, se examinan los cambios concretos introducidos a la luz de la experiencia adquirida.

28. **Evaluación de las estrategias del programa: experiencia adquirida.** Los cambios frecuentes introducidos en los últimos años en la estructura del programa del UNICEF han dado lugar a una proliferación excesiva de actividades dispersas, la duplicación de esfuerzos y el despilfarro de recursos. Además, no ha sido fácil aplicar el programa original, que estaba bien estructurado, debido, en algunos casos, a las dificultades halladas en la coordinación de los programas multisectoriales con poderosas entidades sectoriales del Estado. En el examen de mitad de período se decidió modificar el nombre y el alcance de dos de los proyectos enmarcados en el programa de política pública y agrupar los seis proyectos distintos del programa de desarrollo municipal en dos proyectos más amplios.

29. En el examen de mitad de período también se recomendó un mayor hincapié en la comunicación social para lograr un cambio de comportamiento (en particular, a nivel familiar y comunitario), la habilitación de la mujer y la violencia basada en el

género, como parte de una atención más amplia a la igualdad entre los géneros, los derechos de los pueblos indígenas, la protección ambiental, la identidad cultural y la participación. Como estos temas multisectoriales no se ajustan fácilmente al enfoque sectorial, es preciso realizar más esfuerzos para sensibilizar al personal y sus interlocutores locales sobre la forma de integrarlos en todo el programa.

30. El programa del país ha adolecido de un componente deficiente de supervisión y evaluación, que es preciso corregir, en un principio, mediante la elaboración de un Plan integrado de supervisión y evaluación y, en lo posible, mediante la creación de un puesto destinado especialmente al desempeño de estas funciones.

31. Como se ha visto en los programas PROANDES y del Amazonas, la colaboración del UNICEF puede y debe pasar de la prestación de servicios tradicionales a centrarse en la creación de capacidad local y fortalecer la capacidad municipal. El éxito de esta transición estratégica es una de las principales razones por las que no se recomienda efectuar cambios importantes en los dos programas. La enseñanza más fundamental es que el UNICEF no puede sustituir al Estado en su responsabilidad de aplicar políticas y programas, sino que más bien debe ayudar a fortalecer la capacidad del Estado y crear las condiciones necesarias para garantizar la sostenibilidad de los logros.

32. El Gobierno ha tenido éxito en la aplicación de una estrategia de reducción de la pobreza y una iniciativa de coordinación de los donantes que alienta en gran medida la colaboración entre donantes. Por consiguiente, es muy importante fortalecer en el sistema de las Naciones Unidas el proceso de evaluación común para el país y el Marco de Asistencia las Naciones Unidas para el Desarrollo, y seguir participando plenamente en los consejos más amplios entre el Gobierno y los donantes, en particular el Nuevo marco de relacionamiento, dentro del cual el UNICEF forma parte del grupo de trabajo sobre la equidad.

33. **Plan de gestión del programa del país.** Respecto de la gestión, el examen de mitad de período tuvo como resultado una mayor coordinación entre los distintos departamentos de la oficina y un examen de la estructura interna de la oficina para asegurarse de que responde a la nueva estructura del programa. Si se consiguen los fondos necesarios, las funciones de supervisión y evaluación se fortalecerán. Sin embargo, si procede, podrían ocurrir cambios más significativos en la recta final del nuevo programa, prevista para comienzos de 2002.

Evaluaciones principales

Alianzas y relaciones de colaboración en países de América Latina y el Caribe

34. **Propósito y metodología.** Desde mediados del decenio de 1990, el UNICEF ha pasado de enfocar sus programas de América Latina y el Caribe desde una perspectiva sectorial a una perspectiva orientada hacia las necesidades en la esfera de los derechos del niño, con consecuencias de envergadura para las actividades de programación y creación de relaciones de colaboración. En los programas nacionales de la región se están enfrentando ahora numerosas esferas temáticas nuevas. Al mismo tiempo, el UNICEF está promoviendo una óptica más intersectorial e integral del niño, lo que exige una colaboración cada vez mayor con

otros participantes interesados, gubernamentales y no gubernamentales, en cada uno de los países y en el conjunto de la región.

35. Se ha ampliado la colaboración para incluir no sólo los nexos “tradicionales” de colaboración con los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y otras organismos de las Naciones Unidas, sino también los vínculos generalmente innovadores con las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los medios de información, las comunidades y los propios niños y adolescentes. El aumento de los colaboradores y el alcance más amplio de la colaboración han obligado al UNICEF a decidir quiénes deben ser sus principales colaboradores y qué tipo de relaciones deben establecerse con los distintos tipos de organizaciones y entidades.

36. En este contexto, el estudio tenía por objeto: a) sentar las bases de una evaluación de los progresos realizados por el UNICEF en la consolidación de alianzas y nexos de colaboración en la región; y b) impartir orientación a las oficinas en los países de la región sobre la formulación de estrategias más eficaces para establecer nexos de colaboración y alianzas. En el estudio también se proporcionan directrices metodológicas para analizar los nexos de colaboración y alianzas en los países de América Latina y el Caribe.

37. **Breve resumen de la metodología utilizada.** El estudio contó con la asistencia de tres consultores nacionales destinados en distintos países, bajo la dirección de un consultor internacional. Los consultores nacionales estaban destinados en los tres países seleccionados para la realización de estudios monográficos (el Brasil, Guatemala y Jamaica), habida cuenta del caudal y la diversidad de los colaboradores que el UNICEF suele tener en esos países. El consultor internacional evaluó las alianzas establecidas en otros países de la región con base en un examen de los documentos y las entrevistas con el personal técnico de la Oficina Regional.

38. Los estudios monográficos incluían un examen detallado de las definiciones conceptuales; una evaluación y clasificación exhaustivas de la gama de organizaciones y entidades que suelen colaborar con el UNICEF, los distintos tipos de relaciones y acuerdos existentes y los objetivos típicos de estas relaciones; y una evaluación preliminar de su eficacia para promover los derechos del niño y el adolescente.

39. **Conclusiones principales.** En el estudio se formularon conclusiones generales aplicables al contexto regional. En primer lugar, los derechos del niño constituyen una causa poderosa que motiva a las personas y las une, incluso a grupos y organizaciones con objetivos opuestos. Las acciones en favor de los niños también pueden suscitar cierto grado de comportamiento ético de parte de los sectores más inesperados. A este respecto, el UNICEF destaca entre las organizaciones por su alto grado de credibilidad y por los importantes esfuerzos que ha realizado para movilizar a distintos participantes y recursos en favor de los derechos del niño.

40. En segundo lugar, en el estudio se hizo hincapié en la importancia de definir claramente las funciones. El UNICEF ha desempeñado un sinnúmero de actividades de colaboración, actuando a veces como intermediario entre el Gobierno y la sociedad civil, o entre los donantes y los colaboradores en la ejecución (administraciones locales, organizaciones no gubernamentales, instituciones privadas y grupos comunitarios), entre otras formas de asociación y colaboración. La multiplicación del número y la diversidad de las bases de colaboración ha entrañado un problema de identidad respecto de la función del UNICEF en el terreno del desarrollo social.

41. En tercer lugar, el UNICEF ha forjado una sólida capacidad para articular o catalizar iniciativas provenientes de numerosos participantes en la esfera social. Al mismo tiempo, las oficinas del UNICEF en América Latina y Caribe están llevando a cabo una labor de racionalización interna y están introduciendo formas más eficientes de gestión para coordinar, mediante acuerdos concretos, iniciativas que de otro modo quedarían dispersas. Sin embargo, para el UNICEF el reto consiste en fortalecer la coordinación de redes autorreguladas para dar cierto grado de consistencia sistémica a millones de iniciativas dispersas.

42. En cuarto lugar, el principal reto por superar consiste en determinar la manera de llegar a los pobres y los excluidos. Una iniciativa importante para resolver este problema es el “mapa de la exclusión social”, trazado inicialmente para la ciudad de São Paulo (Brasil) y aplicado en la actualidad en varias ciudades del Brasil. Se trata de una iniciativa para lograr una mayor transparencia social, a fin de tener al menos una visión más clara de los problemas sociales existentes.

43. Por último, no existe una fórmula mágica para sustituir la sensibilidad y un conocimiento profundo de situaciones concretas a la hora de lograr el delicado equilibrio entre fomentar la colaboración y hacerse cargo del proceso. El UNICEF hace cada vez más las veces de catalizador, basándose en su credibilidad y la capacidad de su personal para supervisar, evaluar, documentar y divulgar la diversidad de experiencias en distintos países.

44. **Experiencia adquirida y recomendaciones.** Los tres estudios monográficos realizados en Guatemala, Jamaica y el Brasil abundaban en descripciones de la evolución actual de las alianzas y nexos de colaboración. De conformidad con la primera recomendación, debían realizarse más estudios de este tipo ya que el hecho de comprender mejor determinados procesos concretos permite tener una visión amplia y más realista.

45. En otro plano, se propone que el UNICEF, en colaboración con algunas organizaciones más amplias de la sociedad civil, invierta en la elaboración de un sistema de información interactivo para articular mejor y de forma más autónoma la variedad de participantes interesados en el proceso.

46. El UNICEF también debería invertir sustancialmente en el establecimiento de relaciones de colaboración en que participan directamente niños y jóvenes, además de estudiar la mejor manera de dar a conocer esta iniciativa.

47. Uno de los principales obstáculos al establecimiento de relaciones de colaboración es la fragilidad del marco jurídico. En general, la regulación jurídica de los sistemas público y privado está bastante desarrollada, pero existe un gran vacío jurídico respecto de las organizaciones no gubernamentales. No hay, en particular, canales ni mecanismos jurídicos para regular la colaboración de los sectores público y privado con las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones sin fines de lucro. Uno de los desafíos en los próximos años consiste en simplificar el marco jurídico para iniciativas que provienen de la sociedad civil.

Alianzas y relaciones de colaboración para la cooperación del UNICEF en Guatemala

48. **Propósito y metodología.** En los últimos 10 años, la oficina del UNICEF en Guatemala se ha centrado en la creación de relaciones de colaboración y alianzas

para la aplicación de su programa de cooperación. Sus colaboradores y aliados han ido cambiando con el tiempo, en función de la evolución de las prioridades del UNICEF, el contexto nacional y la gestión interna.

49. En ese contexto, el principal objetivo de este estudio consistía en determinar, analizar y documentar la función que el UNICEF ha desempeñado en la creación, la facilitación y la orientación de las alianzas y relaciones de colaboración en Guatemala. En el estudio se analiza también la medida en que estas alianzas y relaciones de colaboración han contribuido a impulsar los derechos del niño y el adolescente, se describe la experiencia adquirida en la creación de nexos de colaboración y se formulan recomendaciones para futuras iniciativas en esta esfera.

50. Este estudio se enmarca en un estudio regional más amplio (véanse los párrafos 34 a 47 *supra*), que se basa también en estudios monográficos sobre el Brasil y Jamaica. A raíz del estudio sobre Guatemala se decidió pasar revista exhaustivamente a las distintas clases de alianzas y relaciones de colaboración que el UNICEF ha mantenido en los últimos cinco años en el país, en particular respecto de la fortificación de los alimentos para combatir la carencia de micronutrientes y la aprobación del Código del niño y el adolescente.

51. **Conclusiones principales.** Una de las principales conclusiones del estudio es que para que las relaciones de colaboración tengan éxito, es primordial que el UNICEF y el colaborador potencial tengan intereses convergentes y planes comunes.

52. Se han efectuado grandes cambios en la estrategia para crear relaciones de colaboración y alianzas en Guatemala. El UNICEF ha pasado de prestar asistencia técnica directa en la forma de proyectos centrados en la promoción de derechos concretos a ofrecer un apoyo más amplio en la consolidación de procesos sociales destinados a fortalecer los derechos económicos, políticos, sociales y culturales de niños y mujeres. En la actualidad, el UNICEF trabaja en el ámbito de los derechos del niño con un variado grupo de aliados con el que comparte intereses que se refuerzan recíprocamente.

53. Pese a que el UNICEF ha obtenido resultados notables en la creación de alianzas, es preciso adoptar más medidas para seguir difundiendo la óptica de una programación basada en los derechos y promover la plena participación de niños y adolescentes en iniciativas que redunden en su propio beneficio.

54. Las dimensiones de los nexos de colaboración que fueron objeto de estudio (alianzas para la fortificación de los alimentos y la aprobación del Código del niño y el adolescente) demuestran que el UNICEF interactúa con colaboradores muy diversos, independientemente de su ideología o tendencia política. Este enfoque ha tenido resultados muy positivos y ha incrementado la credibilidad del UNICEF. Aunque el Código no cuenta aún con la aprobación legislativa definitiva, ya existe en Guatemala una conciencia casi universal sobre los derechos del niño y la importancia que reviste el Código. El UNICEF ha contribuido sustancialmente a facilitar las dos iniciativas objeto de estudio, y se ha comprobado que gracias a su sólida credibilidad, es capaz de lograr que una variedad de participantes con ideologías contrarias trabajen de consuno en favor de un objetivo común.

55. Aún falta por establecer alianzas estratégicas para fortalecer y promover la capacidad local y la supervisión social, objetivos que el UNICEF debe considerar con carácter prioritario. El UNICEF tiene ante sí el inmenso reto de desarrollar capacidad interna para medir los efectos de sus intervenciones. Aunque hay mucho

que decir respecto del proceso de formación de alianzas concretas, es preciso efectuar más evaluaciones basadas en los resultados para medir los beneficios concretos.

56. **Experiencia adquirida y recomendaciones.** Este estudio ha demostrado que pese al prolongado conflicto armado en Guatemala, ha sido posible construir puentes entre los distintos participantes e instituciones para que colaboren en la búsqueda de soluciones a la violación de los derechos del niño. Estas alianzas han contribuido sustancialmente a adelantar la causa de los derechos del niño.

57. Para que el UNICEF lleve a cabo su labor de sensibilizar más a los encargados de formular políticas sobre cuestiones relativas a los derechos del niño y promover sus derechos, debe contar con expertos técnicos y capacidad de asesoramiento de alto nivel. Sin embargo, no debe limitarse a la preparación de documentos sino también formular propuestas concretas, de eficacia verificada y garantizada. Esta necesidad se hizo patente en varios proyectos como “Agua como Fuente de Paz”, el programa de educación bilingüe y el programa de fortificación de los alimentos, entre otros.

58. El estudio también demostró que el UNICEF logra los mayores efectos cuando trabaja con colaboradores y aliados, en lugar de hacerlo solo. Sin embargo, incluso en la oficina del UNICEF, la colaboración entre colegas que trabajan en distintas esferas se encuentra aún en ciernes, por lo que es preciso comenzar por intensificar la comunicación y la cooperación entre los distintos departamentos de la oficina en el país.

59. El UNICEF goza de una gran credibilidad en las esferas gubernamental y no gubernamental, así como en el sector privado de Guatemala. Si se aprovecha esta posición estratégica para encontrar espacios de diálogo entre los distintos sectores, se fomentaría en gran medida el proceso de reconstrucción del tejido social de Guatemala. Del mismo modo, el UNICEF podría contribuir sensiblemente a crear capacidad local para ejercer influencia política en la gestión de los presupuestos públicos de la nación.

60. Es primordial elaborar una variedad de documentos en que se sistematice, analice y recopile la experiencia adquirida por el UNICEF en cuanto a las alianzas positivas o negativas en que ha participado.

61. Es urgente que el UNICEF determine estrategias de capacitación interna para proporcionar al personal mejores bases para el análisis político y de tendencias, a fin de que pueda tomar decisiones y establecer alianzas oportunamente.

62. En todas las medidas que el UNICEF adopte debe tenerse en cuenta la complejidad de las estructuras socioculturales del país. Es imprescindible formular recomendaciones para una mayor interacción con la sociedad civil, la adopción de planes más amplios de política pública y una mayor participación en la cuestión del multiculturalismo. Habida cuenta de la precariedad de las estructuras políticas del país, la elaboración de estrategias para la creación de nexos de colaboración y alianzas es un objetivo fundamental para el UNICEF, ahora y siempre, si desea contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil.