



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
11 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 las principales evaluaciones de programas por países

Región del Asia oriental y el Pacífico

Resumen

El presente informe se preparó en cumplimiento de la decisión 1995/8 de la Junta Ejecutiva (E/ICEF/1995/9/Rev.1), en la que la Junta 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 el que se especificaran, entre otras cosas, los resultados alcanzados, la experiencia adquirida y los ajustes que fuese necesario introducir en los programas por países. De ser necesario, la Junta formularía observaciones sobre los informes e impartiría orientaciones a la secretaría. Los exámenes de mitad de período y las evaluaciones que se describen en el presente informe se llevaron a cabo en 2001.

Introducción

1. El presente informe comprende el examen de mitad de período realizado en Filipinas, único país de la región que emprendió exámenes de este tipo en 2001. En el informe se incluyen también nueve evaluaciones y estudios sobre cuestiones relativas a la protección de la infancia, dos exámenes de la asignación de recursos para los servicios sociales básicos a mediados del decenio de 1990, una evaluación de la capacitación y una evaluación de los efectos de un programa para niños pobres de China. Todas esas actividades se ejecutaron en 2001, con excepción del estudio de China, que se dio a conocer en ese año.

* E/ICEF/2002/9.



2. Los cinco mayores países de la región iniciaron nuevos programas por países en 2001 y emprendieron encuestas de referencia para medir los progresos alcanzados. En China sólo se obtuvieron avances parciales en la tarea de asegurar que se destinaran proyectos distintos a los mismos condados para lograr la convergencia. En cambio, se determinaron las características comunes entre los condados donde se ejecutaban proyectos por medio de encuestas de referencia, las que contenían, en la medida posible, indicadores para supervisar el progreso de los niños en general, no sólo el progreso alcanzado directamente a causa del proyecto. En Indonesia, con la importante colaboración del UNICEF, del Gobierno central y de las autoridades locales, se estableció un enfoque integrado de la programación en el plano local. Se prevé realizar una encuesta de referencia detallada en 2002.

Examen de mitad de período

Filipinas

3. El quinto programa de cooperación entre el Gobierno de Filipinas y el UNICEF tiene por objeto aumentar la capacidad del Gobierno nacional y los gobiernos locales para aplicar la Convención sobre los Derechos del Niño. El programa contribuirá a movilizar a la población en apoyo al “Movimiento al servicio de los niños”, una campaña patrocinada por el Gobierno y el UNICEF destinada a promover apoyo al plan del Gobierno en favor de la infancia para el período 2002-2025. El objetivo del plan es crear una “sociedad al servicio de los niños”, en que se atienda a los niños, se les permita crecer y desarrollarse con dignidad, protegidos de los peligros que atenten contra su bienestar, y en que puedan expresarse libremente y participar en su propio desarrollo.

4. Las actividades se ejecutan en cuatro niveles: la familia y el niño, la aldea (*barangay*), la provincia y el país. En los dos primeros niveles las intervenciones se realizan en las zonas seleccionadas para los proyectos, mientras que en el tercer nivel de actividad se aprovecha la experiencia adquirida en esas zonas y se difunden los conocimientos a otras provincias. Por último, las actividades en el nivel nacional se centran en movilizar apoyo en favor de los niños y crear asociaciones de apoyo al Movimiento al servicio de los niños.

5. El examen de mitad de período se basó en los informes de seis equipos de tareas sectoriales (uno por cada esfera sectorial del plan maestro de operaciones), el equipo de tareas sobre las ciudades y 13 equipos de tareas regionales.

6. **La situación del niño y la mujer.** Durante los primeros dos años de ejecución del programa del país la situación socioeconómica de la infancia era sumamente incierta. El marco normativo mejoró a medida que en el país y en el extranjero se adoptaba el concepto de desarrollo humano, en lugar del limitado enfoque económico, y se incorporaban cada vez más los derechos del niño en la formulación de políticas. Se hicieron reformas en la concepción y la prestación de servicios sociales y siguió aumentando el gasto público por concepto de servicios sociales. Sin embargo, los logros obtenidos no alcanzaron el nivel esperado inicialmente a causa de algunos acontecimientos económicos y políticos adversos. Los recursos asignados siguen siendo insuficientes para satisfacer las necesidades reales, lo que origina algunos déficit y diferencias en el acceso a los servicios básicos.

7. Esas dispares condiciones han dado lugar a resultados contradictorios para los niños. Pese a que mejoraron la tasa de mortalidad en la niñez y la cobertura de inmunización, la malnutrición se agudizó. El aumento del acceso a la educación se ha visto contrarrestado por las deficiencias de calidad, que propician el aumento de la tasa de deserción escolar, especialmente entre los varones de la escuela primaria. Además, ha aumentado el número de niños con necesidad de protección especial. Aunque las tasas de infección por el VIH no son elevadas, se están dando a conocer mensajes de prevención y se vigilan los casos para tratar de contener la epidemia.

8. **Logros y limitaciones.** Se alcanzaron resultados positivos en las actividades encaminadas a influir directamente en las vidas de los niños y apoyar a las familias para que ayudaran a sus hijos. Se obtuvieron algunos resultados de los mensajes difundidos por medios de información o el personal de salud calificado; otra actividad que dio resultados fue la iniciativa integral de las “escuelas al servicio de los niños”, que creó lazos más fuertes entre los padres, las escuelas y la comunidad. Con esas actividades se lograron resultados muy satisfactorios en lo que respecta a la salud. El concepto de escuelas al servicio de los niños es más novedoso y modifica el statu quo establecido en las escuelas (pues traspasa el equilibrio de poder y la adopción de decisiones de los funcionarios de educación a las comunidades e incluso a las familias) en mayor medida que las iniciativas sanitarias en los centros de salud (que habiliten a los trabajadores de la salud).

9. En el nivel comunitario se alcanzaron resultados satisfactorios en las actividades encaminadas a aumentar la capacidad del personal de los puestos de salud y nutrición para prestar apoyo al crecimiento de los niños en las edades tempranas y del personal de las guarderías para apoyar el desarrollo del niño en la primera infancia. En seminarios y cursos de capacitación se dan a conocer a otras provincias en las que no se ejecutan proyectos los resultados de las actividades realizadas con las familias y las comunidades. Ese proceso de imitación exigirá que se incremente la labor de promoción y se establezcan nuevas alianzas en los niveles provincial y municipal. Es preciso realizar más actividades de carácter estratégico, orientadas específicamente a los niños con necesidades de protección especial, en particular actividades que aumenten la capacidad de las familias para proteger a esos niños.

10. Las actividades realizadas a nivel nacional han tenido como objetivo central la creación de alianzas y han propiciado una mayor movilización de recursos y el aumento de la eficacia de los programas. En los niveles local y nacional se empleó el programa de almacenamiento y presentación visual de datos del UNICEF, ChildInfo, para aumentar la disponibilidad de datos, información e investigaciones sobre los niños y facilitar su utilización. En esas actividades también se obtuvieron algunos resultados positivos. Se fomentó la participación de los niños y jóvenes en la promoción de sus propios derechos y se reconoció que ello era un medio eficaz para la toma de conciencia. Sin embargo, pese a los progresos alcanzados, aún queda mucho por hacer para que los profesionales de los medios de difusión acepten como norma general la participación de los niños en las actividades de los medios.

11. **Evaluación de las estrategias de los programas: experiencia adquirida.** En este ciclo del programa del país se ganó más experiencia en la colaboración con los gobiernos locales y, en particular, se logró hacer una comparación entre las actividades gubernamentales en esferas comprendidas en el programa del UNICEF y las que no recibían asistencia directa. En las esferas del programa se constataron mejoras evidentes en la movilización de recursos, la creación de asociaciones y alianzas, la

participación en actividades de capacitación y la supervisión. En las esferas que no forman parte del programa también se han alcanzado progresos importantes, pero no tan patentes. Por ejemplo, en muchos casos se han elaborado planes de acción locales en favor de la infancia para medir los progresos obtenidos.

12. Una enseñanza importante que se obtuvo en materia de programación es que la recaudación de fondos trasciende la búsqueda de nuevas fuentes de recursos. La capacidad de elaborar y presentar programas y proyectos que cumplan los requisitos para recibir los fondos disponibles es otra estrategia muy eficaz. Ello significa que con frecuencia la movilización de los recursos tiene que adaptarse a lugares concretos pues las oportunidades varían entre las distintas localidades. Se están haciendo adaptaciones a los planes de acción del programa del país para 2003 a fin de alentar la elaboración de estrategias de movilización de recursos de enfoque local, no centralizado.

13. La creación de capacidad debe adaptarse a las condiciones locales no sólo en su contenido sino también en sus mecanismos de ejecución. Por ejemplo, se puede impartir capacitación por conducto de los centros de aprendizaje de los gobiernos locales, del Departamento del Interior y de Administración Local o de las instituciones académicas. En las actividades futuras se utilizará ese conjunto más amplio de métodos y centros de capacitación.

14. En el nivel local existen varios mecanismos de supervisión, por lo que es necesario, ante todo, definir cómo se relacionan tanto por su contenido como por su responsabilidad institucional. A la larga, se deberá alcanzar la convergencia entre los mecanismos locales de supervisión. Esos mecanismos se deben considerar como parte del ámbito general de la vigilancia de los derechos del niño y se les puede incorporar a las actividades que se llevan a cabo para mejorar la supervisión y la presentación de informes en el plano local.

15. **Plan de gestión del programa del país.** En el examen de mitad de período no se determinó que fuera necesario hacer cambios importantes en la estructura del programa; por consiguiente, no se hicieron cambios sustanciales en la dotación de personal. La estrategia futura se centrará en imitar los modelos y ampliar su aplicación, lo que contribuirá de manera decisiva a que el Movimiento al servicio de los niños continúe una vez que haya concluido el programa de cooperación. La repetición de los modelos sólo puede tener lugar si se estrechan los vínculos entre los mecanismos de gestión y coordinación de los programas, especialmente en el plano subnacional, se delimitan las funciones y se determinan las fuentes de financiación. En consecuencia, se harán esfuerzos para mantener esos vínculos.

16. Se definirán los productos y resultados del programa local de formulación de políticas y fomento de instituciones a fin de supervisar sus logros y efectos concretos, que de otra manera serían difíciles de medir debido al carácter intersectorial del programa. Una vez hechas esas precisiones, se podrá distinguir mejor entre las funciones del programa local de formulación de políticas y fomento de instituciones y las del programa de comunicación. Aunque ambos programas incluyan la supervisión y la promoción, es preciso determinar sus aportaciones por separado.

17. Se prevé extender el programa del país en curso por un período adicional de un año a fin de armonizar el ciclo de programación con los de otros miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

18. En los planes de acción de los proyectos para 2002 se tienen en cuenta no sólo la experiencia adquirida en el examen de mitad de período sino también las prioridades del UNICEF esbozadas en el plan estratégico de mediano plazo. El desarrollo integrado de la primera infancia, la protección de los niños y la inmunización son las tres prioridades mejor definidas en el programa del país. Las actividades en la esfera del VIH/SIDA se encuentran en una etapa inicial de difusión de mensajes sobre prevención, mientras que la educación de las niñas figura en el marco general de las escuelas al servicio de los niños.

Principales evaluaciones de los programas por países

Evaluaciones y estudios relativos a las cuestiones de protección de la infancia

19. En 2001, seis de las 14 oficinas de la región patrocinaron 10 estudios sobre cuestiones relativas a la protección de la infancia, lo que demuestra que en los países de la región se está prestando mayor atención a ese tema. Ello indica también una mayor disposición de los gobiernos para invitar al UNICEF a colaborar con ellos, a fin de lograr que se comprenda mejor la situación y se busquen soluciones. Los problemas prioritarios de la región son el abuso sexual y la trata de niños, la justicia de menores y los niños afectados por los conflictos armados. Los estudios ponen de manifiesto esas cuestiones, así como los temas relativos al trabajo infantil, los niños de la calle y el VIH/SIDA.

20. A continuación se examinan un estudio sobre el trabajo en el domicilio (Indonesia y Tailandia), dos estudios sobre los niños en los conflictos armados (Timor Oriental y Filipinas), un estudio sobre los niños separados de sus padres (Timor Oriental), un estudio sobre los efectos del SIDA en los niños (Tailandia), un estudio sobre la explotación sexual comercial de los niños y otro sobre los niños de la calle, ambos en la República Democrática Popular Lao (primera etapa para llenar las lagunas en materia de información sobre este país), y un estudio sobre la justicia de menores (Papua Nueva Guinea).

Las mujeres y los niños que trabajan en su domicilio (Indonesia)

21. En colaboración con el Centro Internacional para el Desarrollo del Niño, de Florencia, se hicieron estudios sobre el trabajo en el domicilio que realizan mujeres y niños en tres países de la región del Asia oriental y el Pacífico (y en dos países del Asia meridional). Dos de los países de la región del Asia oriental y el Pacífico (Indonesia y Tailandia) concluyeron sus informes.

22. El estudio realizado en Indonesia se inició con el objetivo de comprender mejor el trabajo en casa, que por lo demás no figura en las estadísticas nacionales del trabajo. En los datos que reúne la Junta Central de Estadísticas se hace una distinción entre los trabajadores del sector estructurado y los del sector no estructurado, pero no se ofrece un mayor desglose de quienes trabajan en el hogar o fuera de éste. Se recomendó que se obtuviera esa información para que se conociera la difícil situación de los trabajadores. Los datos cuantitativos se complementaron con datos cualitativos basados en los estudios de casos y los trabajos de grupos de discusión.

23. Las conclusiones del estudio indican que dos terceras partes de las personas que trabajan en su domicilio son mujeres. Los niños trabajan igualmente en su domicilio y, también en este caso, las niñas participan más que los niños. Sin embargo, los resultados del estudio muestran que la pobreza extrema no es siempre la razón para trabajar en casa. En realidad, algunos trabajadores escogen esa modalidad de trabajo como un medio de ganar más dinero que les permita pagar las meriendas escolares de sus hijos o contribuir a los gastos relacionados con su educación. En algunos casos, los niños también utilizan ese tipo de trabajo para ganar algún dinero de bolsillo. Además, en el estudio se determinó que es poco frecuente que los niños trabajen en su domicilio en lugar de asistir a la escuela. La mayoría de los niños que trabajan a domicilio tienen 10 años de edad o más y continúan estudiando por lo menos hasta terminar la escuela primaria.

24. Además de reunir más datos para conocer la situación de los trabajadores a domicilio, se deben redoblar los esfuerzos para lograr que ellos estén bien informados de sus derechos y que, al elegir empleo, se encuentren en mejores condiciones de competir y aplicar una estrategia. Por ejemplo, muchos trabajadores ganan salarios inferiores al salario mínimo regional, pero desconocen su derecho legítimo a exigir una remuneración mayor. La incorporación en sindicatos o asociaciones de trabajadores podría ser un medio de proteger sus derechos e intereses, pero hasta el presente este grupo de trabajadores no ha formado asociaciones de ese tipo. Algunos trabajadores a domicilio producen bienes cuya demanda está disminuyendo y es preciso que adquieran un mayor conocimiento del mercado para que puedan hacer los cambios necesarios y aumentar su competitividad. Por tanto, convendría que tuvieran acceso a la capacitación y la información en esa esfera. Asimismo, es necesario que se conozcan mejor los riesgos ocupacionales asociados a determinadas modalidades de trabajo en el domicilio y de las medidas de protección que pueden adoptarse.

Las mujeres y los niños que trabajan en su domicilio (Tailandia)

25. El segundo estudio sobre los trabajadores a domicilio se llevó a cabo en Tailandia. Se encuestó a 305 trabajadores en tres esferas diferentes del trabajo en el domicilio, así como a 94 personas que no trabajaban a domicilio y que residían en los mismos vecindarios. También se realizaron entrevistas (en grupos de discusión) para obtener datos cualitativos.

26. La mayoría de los trabajadores (el 77%) eran mujeres y el 79% había terminado la enseñanza primaria. Alrededor del 59% de los trabajadores dijo que el trabajo a domicilio afectaba su salud. Solamente seis de los 305 entrevistados eran niños, quienes trabajaban más de 10 horas diarias, seis días a la semana, por lo que claramente no tenían tiempo para ir a la escuela. Debido a que existe inseguridad en relación con los suministros para el trabajo y la comercialización final de los productos, los trabajadores compiten por la posibilidad de realizar el trabajo a domicilio y, por tanto, no tienen poder de negociación ni capacidad de organizarse para obtener mayor remuneración o protección. Las mujeres que tienen hijos pequeños (que pueden estar al cuidado de otros familiares) prefieren este tipo de trabajo porque les proporciona ingresos a la vez que es compatible con sus responsabilidades domésticas.

27. En el estudio se recomienda que se amplíen los servicios sociales para incluir a las personas que trabajan en el sector no estructurado, se brinden incentivos a las empresas que subcontratan a trabajadores a domicilio para que les paguen una remuneración justa y les proporcionen protección laboral, se aliente a los trabajadores

a que se organicen en grupos y se les consulte sobre la adopción de políticas en materia de trabajo y servicios sociales, se reconozca la contribución de quienes trabajan en su domicilio a la economía nacional y se establezca una base de datos con información estándar.

La participación de los niños en los conflictos armados (Timor Oriental y Filipinas)

28. La Oficina Regional organizó un estudio sobre los niños que participaban en conflictos armados en seis países de la región. Como parte del estudio, se hicieron entrevistas exhaustivas a niños soldados para comprender mejor la situación y formular políticas y planes sobre bases fundamentadas. Las oficinas de Timor Oriental y Filipinas concluyeron en 2001 las entrevistas, sobre las que se informa más adelante en el presente documento. Los estudios también proporcionaron información básica sobre los conflictos en los dos países. Se establecieron directrices para conducir las entrevistas, en las que se preguntó a los niños lo siguiente: a) sus antecedentes personales, b) las causas del conflicto, c) las razones por las que se unieron a determinado movimiento o grupo, d) el adiestramiento que habían recibido, e) los deberes que se les habían asignado, f) el trato que recibían de otros miembros del grupo, g) en qué medida se habían atendido sus necesidades básicas y de salud y h) su estado mental. Los estudios proporcionaron así los puntos de vista de los propios niños sobre su experiencia como soldados.

29. En el estudio realizado en Timor Oriental se examinaron las experiencias de los niños que combatieron en campos opuestos del conflicto en ese país. Se entrevistó a un total de 14 niños. Tras el referéndum y la separación de Timor Oriental de Indonesia, los niños que habían participado en el movimiento independentista salieron mejor librados que los que habían formado parte de milicias partidarias de la autonomía (es decir, que se oponían a la independencia plena y apoyaban la autonomía como parte de Indonesia), pues en sus comunidades se les apreciaba por su participación en la lucha por la independencia. Los entrevistados dijeron también que habían sido bien tratados por sus jefes durante el conflicto. Entre los que tomaron parte en el movimiento autonomista, muchos padecen graves trastornos psicológicos de resultados de su participación y del maltrato que le infligieron sus superiores. Además, muchos ya no son aceptados en el seno de la comunidad de Timor Oriental y se les suele considerar traidores. El trato que reciben es mejor en los campamentos de refugiados de Timor Occidental donde abundan los partidarios de la autonomía. No obstante, los niños de ambos grupos se enfrentan a la pobreza y su acceso a la educación, la formación profesional y otros servicios básicos es limitado, lo que ha llevado a algunos a la delincuencia.

30. En el informe se citan algunas recomendaciones hechas por Jose Alexandre "Xanana" Gusmao, líder de la independencia de Timor Oriental y candidato a la presidencia, con el objeto de mejorar la situación de esos niños como parte de sus esfuerzos por consolidar la nueva nación. Entre esas recomendaciones figuran: aumentar la participación de los jóvenes y de la sociedad en el examen de los problemas existentes, aumentar la participación de los dirigentes políticos en las cuestiones de la educación de los jóvenes, elaborar un programa de desarrollo estratégico y preparar de inmediato programas de formación profesional. En la adopción de todas las medidas se deben tomar en consideración las circunstancias y experiencias especiales de los niños y jóvenes de Timor Oriental.

31. En Filipinas se llevaron a cabo dos estudios. En uno de ellos se relata la experiencia de seis niños combatientes de Mindanao que son o fueron miembros del Frente Islámico Moro de Liberación Nacional o de Abu Sayyaf, dos grupos insurgentes islámicos, mientras que en el otro estudio se informa sobre los niños soldados del grupo comunista Nuevo Ejército del Pueblo por medio de entrevistas a tres niños.

32. En ambos estudios se señala que la pobreza extrema y el acceso limitado a la educación, la salud y a otros servicios básicos son factores que contribuyen a que los niños se incorporen a esos grupos. Los que se unieron al Frente Islámico Moro de Liberación Nacional o a Abu Sayyaf, también tuvieron la influencia de los líderes religiosos que persuadían a los niños a combatir como un deber religioso y una forma de cumplir la voluntad de Dios. En el estudio relativo al Nuevo Ejército del Pueblo se citan otros factores, como la creciente militarización del campo, donde el Partido Comunista de Filipinas goza de gran apoyo, la presión de los compañeros y la influencia de la familia y las normas culturales por las que se considera que los niños llegan a la madurez a una edad temprana.

33. El problema se agudiza aún más porque las fuerzas armadas no siempre informan de la captura de niños soldados, como se prevé por ley. Por tanto, existe el peligro de que se utilice a esos niños como informantes o de otras formas que puedan perjudicarlos, lo que hace más difícil garantizar su seguridad y la protección de sus intereses. En relación con los niños que se encuentran al amparo del Departamento de Bienestar Social y Desarrollo, es preciso redoblar los esfuerzos para proteger su bienestar e intereses y establecer una mayor coordinación entre todos los organismos pertinentes, incluidas las fuerzas armadas, la policía y las organizaciones no gubernamentales.

Los niños separados y huérfanos (Timor Oriental)

34. El UNICEF llevó a cabo esta evaluación con la colaboración del Comité Internacional de Rescate, en atención a inquietudes planteadas por el Equipo de Tareas sobre los niños separados y huérfanos en el sentido de que los niños no estaban recibiendo los cuidados y la atención que necesitaban y que se les estaba enviando a guarderías y orfanatos aunque estuvieran vivos sus padres u otros familiares. El objetivo de la evaluación era proporcionar información a todos los interesados, entre ellos el personal de los servicios de guardería y de la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental, y los futuros funcionarios del gobierno, el personal y los administradores de los servicios de cuidado del niño y la comunidad en su conjunto. Asimismo, estaba encaminada a ayudar a los encargados de formular las políticas en materia de derechos y protección de los niños en Timor Oriental.

35. Durante el estudio, se visitaron 37 centros que prestaban los tres tipos de servicios de cuidado del niño, a saber guarderías a tiempo completo, pensiones e internados. Se aplicó la encuesta a un total de 1.242 niños, de los cuales 760 ofrecieron información completa.

36. En la evaluación se determinó que la mayoría de los niños que se encontraban en esos centros no eran huérfanos y que uno o ambos progenitores vivían. De los 1.242 niños que respondieron la pregunta sobre los padres, el 19% dijo que sus padres habían fallecido, el 46% tenía madre o padre superviviente, el 30% dijo que sus padres estaban vivos, mientras que en el 4% de los casos el niño estaba separado de sus padres. Durante mucho tiempo se ha aplicado la práctica de que los padres envíen a sus hijos a esas instituciones para que puedan recibir educación y tengan

acceso a recursos que ellos no les pueden proporcionar. Sin embargo, esos centros carecen de recursos y, en consecuencia, los niños tienen una necesidad perentoria de alimentos, ropa, atención médica y otros servicios básicos. Además, en la mayoría de los casos, esos niños también se ven privados del derecho a la vida en familia. Entre las recomendaciones hechas figuran: mejorar la calidad del sistema de educación y el acceso a éste para que los padres lo consideren como una opción viable en lugar de tener que enviar a sus hijos a los centros; formular directrices y promulgar leyes, y proporcionar capacitación y apoyo de otra índole a fin de mejorar los servicios que ofrecen los centros; prestar apoyo a las familias para que puedan cuidar mejor de sus hijos; mantener un sistema de información amplia y sistemática sobre los niños separados y huérfanos, y aumentar el conocimiento del público sobre cuestiones relacionadas con la protección del niño. En el informe también se señala la necesidad de informar a los donantes sobre esta cuestión a fin de recaudar los fondos necesarios.

Los niños afectados por el SIDA (Tailandia)

37. Este estudio, resultado de la colaboración entre el Global Orphan Project, el Ministerio de Salud Pública, la World Education Asia y el UNICEF, se realizó con el objeto de esclarecer el número de niños que corrían el peligro de quedar desplazados o huérfanos a causa del SIDA en Tailandia. Se utilizó una clasificación de tres niveles de riesgo: el primer nivel abarcaba a los niños cuyas madres estaban infectadas por el VIH pero todavía no presentaban síntomas, en el segundo nivel se incluía a los niños cuyas madres padecían el SIDA y el tercer nivel correspondía a los niños cuyas madres habían muerto de SIDA. Los resultados del estudio indican que el 82% de los 512.152 niños que se estimaba estaban afectados por el SIDA en Tailandia se encontraba en el primer nivel, mientras que el 11% estaba en el segundo nivel y el 7% en el tercer nivel.

38. En el estudio se recomienda que el Gobierno y las comunidades adopten de inmediato medidas preventivas para prestar asistencia a esos niños. Es necesario ayudar y alentar a las madres de los niños clasificados en los niveles primero y segundo para que hagan de antemano planes sobre la atención futura de sus hijos. En el estudio se recomendó también que el Gobierno formulara políticas concretas orientadas a ayudar a los niños afectados por el SIDA y adoptara un enfoque integrado, con la colaboración de los distintos ministerios pertinentes y los organismos asociados, para asegurar que se atendieran todas las necesidades de los niños. Se deben promover también las soluciones de carácter local. Además, es preciso movilizar recursos y elaborar normas para prestar asistencia en materia de atención médica y bienestar general a los niños infectados por el VIH.

La explotación sexual comercial de los niños (República Democrática Popular Lao)

39. La información disponible sobre la explotación sexual comercial de los niños en la República Democrática Popular Lao es limitada; por ello, el UNICEF y el Ministerio del Trabajo y Bienestar Social realizaron este estudio con el objetivo de aumentar los conocimientos sobre esa cuestión y examinar en especial las experiencias vividas por las niñas prostitutas. Se hicieron entrevistas a 133 niñas, todas menores de 20 años, a quienes se les preguntó sobre sus antecedentes, las razones por las que se dedicaban a la prostitución, las condiciones de trabajo, los maltratos de que habían sido víctimas y sus esperanzas y planes para el futuro.

40. Una importante característica innovadora del estudio fue que realizaron las entrevistas dedicadas a cuestiones relativas a la juventud, investigadores que habían recibido capacitación de expertos en relación con las técnicas para realizar entrevistas no oficiales.

41. Los resultados del estudio indican que los factores económicos (pero no la pobreza extrema) contribuyen de manera significativa a llevar a las niñas a la prostitución. La mayoría de ellas tienen cierto nivel de educación, pero son pocas las oportunidades de empleo a su alcance. La prostitución suele ser la opción mejor pagada. Además, según reveló el estudio, entre las niñas que enviaban dinero a sus familias, en algunos casos la familia no necesitaba ese dinero para sobrevivir, sino que más bien lo utilizaba para complementar los ingresos familiares y disfrutar de un mejor nivel de vida. Así, la oferta y la demanda crecientes de bienes de consumo son factores económicos que influyen en el comportamiento. También contribuyen los problemas familiares, pues muchas niñas declararon que habían escapado de sus hogares por los menos una vez. Asimismo, el estudio reveló un desconocimiento general del VIH/SIDA entre las entrevistadas y de la forma en que éste podía afectarlas. Además, pese a que la prostitución está prohibida por ley y se han promulgado nuevas leyes contra la prostitución de menores, esa legislación no se cumple estrictamente.

42. Una de las recomendaciones se refería a que el Gobierno debía elaborar un plan nacional para combatir ese problema, en que figurara la sensibilización de la opinión pública sobre las leyes pertinentes y los riesgos (incluido el VIH/SIDA) a que se exponían tanto los clientes como las prostitutas. Asimismo, se recomendó que se establecieran programas de formación profesional para aumentar las oportunidades de empleo de esas niñas, quienes en su mayoría indicaron que, de tener la oportunidad, abandonarían la prostitución. Además, se debe capacitar a los trabajadores sociales para que ayuden a las víctimas de la prostitución infantil, pues ese servicio no existe todavía, aunque ya se están elaborando los programas pertinentes.

Los niños de la calle (República Democrática Popular Lao)

43. El objetivo principal de este estudio, realizado a solicitud del Ministerio del Trabajo y Bienestar Social, fue determinar el número aproximado de niños de la calle y niños mendigos en la República Democrática Popular Lao y las razones por las que vivían y trabajaban en la calle, así como las formas de prestarles asistencia. A los efectos del estudio, se definió como niños de la calle a aquellos que consideraban la calle como su hogar o que pasaban la mayor parte del tiempo en la calle. Se encuestó a un total de 138 niños menores de 18 años de edad en cinco zonas. Además, se realizaron entrevistas a familiares, miembros de la comunidad, trabajadores sociales y agentes de la policía, apoyados por grupos de discusión y estudios de casos de algunos niños de la calle. Las entrevistas las realizaron investigadores calificados en cuestiones relativas a la juventud.

44. De acuerdo con los resultados del estudio, el 75% de los niños encuestados eran varones y un porcentaje significativo (el 46%) tenían muy poca edad, entre 6 y 10 años. Más del 66% de los niños que tenían entre 6 y 17 años dijeron que no pensaban asistir a la escuela, en la mayor parte de los casos porque no estaba a su alcance, a pesar de que la educación primaria era obligatoria y gratuita. Muchos de los niños dijeron que sus familias eran pobres y que por necesidad económica se habían visto obligados a mendigar o a dedicarse a otras actividades en la calle como hurgar

en la basura y vender mercancías. El 44% de los niños entrevistados dijo que había sufrido maltratos físicos y otros indicaron que padecían de depresión y otros trastornos psicológicos. La drogadicción y el alcoholismo eran cuestiones que también afectaban a esos niños.

45. En el informe se recomienda que se ejecute un proyecto experimental de dos años en nueve provincias en las que los niños y las comunidades son más vulnerables. Se pide también que se dé capacitación al personal encargado del bienestar social en todos los niveles y que se introduzca en la Universidad Nacional un programa de estudios superiores sobre trabajo social. Se debe vigilar de cerca y sistemáticamente el número de niños de la calle por medio de una base de datos nacional en la que se aprovechen los datos reunidos en este estudio. Además, se deben formular estrategias para facilitar y alentar el reingreso de los niños en la escuela. Se sugirió que en la municipalidad de Vientiane se estableciera un centro para niños de la calle que podría ayudar a los niños a regresar a la escuela, además de ofrecerles otros servicios, incluidos los servicios básicos de salud, alimentos, albergue y remisión a otros organismos de asistencia. Por último, en el informe se hace hincapié en la necesidad de coordinar la labor de los diversos organismos que ayudan a los niños de la calle para atender a sus necesidades de manera más eficaz.

Los menores en conflicto con la ley: una evaluación del sistema de justicia de menores (Papua Nueva Guinea)

46. La evaluación de la situación de la justicia de menores en Papua Nueva Guinea consistió en un examen de todos los aspectos (la edad y la responsabilidad penal, los procedimientos policiales y de detención, la libertad provisional, la remisión, el juicio, la condena, las correcciones aplicadas en la comunidad, la reclusión y la prevención de la delincuencia de menores) y en la formulación de recomendaciones sobre la base de las conclusiones. Algunos problemas tienen su origen en la falta de recursos, otros en la falta de capacitación y otros en la falta de conciencia. Asimismo, es preciso coordinar mejor el trabajo de las distintas entidades que se ocupan de los niños que tienen problemas con la ley, para cerciorarse de que no queden desprotegidos y reciban el trato aplicable a los adultos. Ello se debe también a que sólo el 3% de la población está inscrita desde el nacimiento, por lo que se utiliza una estimación general (basada en la cantidad de vello corporal) para determinar la edad de los niños. Otra recomendación es apoyar la aplicación en la comunidad de medidas sustitutivas de la reclusión, una opción económica para atender a los menores que tienen problemas con la ley, que los ayudará a reformarse y a no reincidir. Por último, es necesario perfeccionar la reunión de datos y la presentación de informes para poder vigilar la situación y asegurar que los menores no sean retenidos en lugares inadecuados ni por períodos de tiempo indebidos.

Informe de evaluación de los efectos del programa de desarrollo social para las zonas pobres (China)

47. El programa de desarrollo social para las zonas pobres se concibió como respuesta a la experiencia adquirida en un programa anterior en el sentido de que, para atender a los niños pobres, había que desarrollar la capacidad de sus madres y habilitarlas mediante actividades diversas, incluida la concesión de microcréditos.

48. Los resultados de la evaluación demostraron que al final del programa la riqueza y los ingresos eran superiores en los hogares que participaban en el programa

de desarrollo social para las zonas pobres que en otros hogares comparables, y que el acceso a letrinas y el uso de las sales de rehidratación oral contra la diarrea eran mucho mayores entre los hogares participantes en el programa. Las madres de familia del programa conocían mejor cuándo utilizar la sal yodada al cocinar y en sus hogares la condición de la mujer era superior. El programa adoleció, entre otros, de problemas en la selección, pues no todos los hogares que recibieron fondos eran pobres, aunque se suponía que ese era uno de los criterios de selección. Sin embargo, es más importante aún el hecho de que al parecer las operaciones de microcrédito y capacitación no eran sostenibles en términos de financiación ni de capacidad humana.

49. En respuesta a esta evaluación se procuró resolver la falta de capacidad para lograr la sostenibilidad mediante la prórroga por otros tres años de la duración del proyecto en los condados seleccionados, en lugar de ponerle término en 2000 como se había previsto inicialmente, para tener tiempo de lograr la sostenibilidad del programa en materia de capacidad humana y financiación. Progresivamente se dará fin al proyecto, que habrá concluido para el examen de mitad de período, siempre y cuando se haya alcanzado la sostenibilidad.

Evaluación de la capacitación (Myanmar)

50. El UNICEF gasta considerables recursos en actividades diversas de capacitación, pero rara vez se evalúa esa capacitación (salvo en los sencillos exámenes iniciales y finales y los formularios de evaluación de los cursos de capacitación). En la evaluación se incluyeron las actividades de capacitación realizadas en distintos sectores. Los resultados de la evaluación se unificaron en tres componentes principales: pertinencia, proceso y resultados. Se examinaron y analizaron los cambios que había producido la capacitación en los niveles siguientes: las actitudes y los conocimientos técnicos y prácticos de los participantes, el desempeño de las personas, los cambios en el desempeño de las organizaciones y los cambios en la situación de los interesados.

51. En la evaluación se siguió un criterio centrado en la utilización, que daba mayor realce a la participación de las partes interesadas en el proceso de evaluación, en particular en la preparación y formulación de las preguntas, el análisis de las conclusiones y los resultados y la redacción de las recomendaciones. En el UNICEF se estableció un Comité Directivo y, habiendo reconocido que las contrapartes del Gobierno eran partes interesadas fundamentales en la evaluación, durante todo el proceso se celebraron reuniones periódicas con funcionarios de contraparte. Para responder a las preguntas de la evaluación, el coordinador de la evaluación ayudó a establecer una perspectiva común de la relación entre los objetivos de la capacitación y los objetivos más amplios del proyecto correspondiente. Para ello, mediante la interacción con los interesados, se procuró que comprendieran mejor el modelo general del programa (la secuencia planificada de cambios e hipótesis) y luego se realizó un examen del modelo sobre la base de las conjeturas o dudas intuitivas de los interesados. Las partes interesadas ayudaron a definir otros factores que influían en los cambios en los diversos niveles de resultados.

52. En la evaluación se determinó que la capacitación era apropiada y pertinente como estrategia, pero no suficiente por sí misma para aumentar la capacidad, pues otros factores que influían en la capacidad del servicio, como las limitaciones institucionales y estructurales, los bajos salarios, la motivación, la contratación y los

puestos vacantes, también debían tenerse en cuenta para lograr efectos sostenibles en la capacidad. Se determinó que la ejecución de las actividades de capacitación había sido de alta calidad y eficaz en relación con los costos. Los resultados inmediatos de la capacitación fueron alentadores en cuanto al cambio en los conocimientos técnicos y prácticos y las actitudes de los participantes (primer nivel). Sin embargo, debido a la aplicación y el apoyo limitados, esos conocimientos disminuyeron con el tiempo. Las actividades de capacitación no cambiaron de manera significativa el desempeño de los individuos (segundo nivel) ni el de la organización (tercer nivel). Los evaluadores, en consulta con las partes interesadas, dieron tres explicaciones sobre la diferencia entre los resultados previstos y los reales: a) los objetivos de los componentes de la capacitación eran en muchos casos demasiado ambiciosos; b) la duración de la capacitación fue a menudo demasiado breve y no permitió que los participantes asimilaran y entendieran plenamente el tema correspondiente; y c) en la evaluación se determinó que, para que la capacitación mejorara de manera significativa el desempeño, se necesitaban también otros elementos. Estos resultados ya se han utilizado para adaptar las estrategias de creación de capacidad del programa de 2002.

Evaluaciones de la financiación de los servicios sociales básicos (Tailandia) y de la asignación de recursos para el desarrollo humano (Filipinas)

53. En estos dos estudios se evaluaron los niveles de gasto público por concepto de servicios sociales básicos en la segunda mitad del decenio de 1990. Se hicieron recomendaciones respecto de las medidas que deberían adoptarse para alcanzar nuevos progresos.

54. El estudio de Filipinas abarcó el período comprendido entre 1995 y 1998, y sus conclusiones fueron que en general las dependencias públicas locales aumentaron del 14,3% al 16,5% la proporción del presupuesto público asignada a los servicios sociales básicos, que en el informe se denominaba gasto en concepto de asuntos humanos prioritarios. La evaluación de la situación de Tailandia abarcó varios años del decenio comprendido entre 1986 y 1996. La asignación presupuestaria correspondiente a los servicios sociales básicos fue el 13,6% del presupuesto total en 1996, cifra que según el estudio aumentaría hasta el 14,4% en el presupuesto de 1997.

55. En los informes de ambos países se recalcó que, si bien se debían aumentar las asignaciones presupuestarias para servicios sociales básicos, era esencial que se vigilara el uso eficaz de los fondos y se hicieran las mejoras necesarias. Además, se recomendó que se revisaran los sistemas de distribución del presupuesto, para seleccionar sobre bases más equitativas las zonas que estuvieran más necesitadas, por su mayor nivel de gastos y menor asignación presupuestaria. Además, se deben establecer sistemas de reunión de datos e información para supervisar mejor la eficacia de los programas y proyectos en curso. También es necesario encontrar otras fuentes de fondos, como los ingresos generados en el nivel local y la cooperación con las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias de base y el sector privado. En el informe de Filipinas se recomendó además que el Gobierno central creara un programa de aportaciones paralelas para alentar a las autoridades locales a que asignaran una mayor proporción de sus presupuestos a los servicios sociales básicos. En el informe de Tailandia se recomendó que se examinaran y se aprovecharan las experiencias de otras entidades como las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias de base, los asociados internacionales y otros gobiernos en la utilización de sus fondos para los servicios sociales básicos.

Conclusión

56. En el examen de mitad de período de Filipinas se examinaron de forma integral los resultados satisfactorios y las deficiencias del programa de cooperación del país. Se determinó que se habían alcanzado resultados positivos en las esferas de apoyo más tradicionales (la prestación de servicios básicos de salud), pero, como era comprensible, los avances fueron más lentos en las esferas en que se cuestionaba el statu quo (las escuelas al servicio de los niños). Se determinó que el próximo paso a seguir era concentrar aún más la promoción y la movilización de los asociados en los niveles provincial y central, a fin de aprovechar las experiencias locales satisfactorias y darlas a conocer ampliamente, y llevar adelante y consolidar el Movimiento al servicio de los niños.

57. Los estudios sobre las cuestiones de protección del niño realizados en Filipinas, Indonesia, Papua Nueva Guinea, la República Democrática Popular Lao, Tailandia y Timor Oriental son variados por su estilo y objetivo. Algunos correspondían a actividades regionales, mientras que otros tuvieron un carácter totalmente nacional. No obstante, todos tienen en común la forma en que se viene enfrentando el frecuente problema de la falta de datos mediante investigaciones en esferas en que no resulta fácil realizar encuestas sencillas. Los nuevos resultados se utilizarán en mayor o menor medida en la planificación de programas, así como en la promoción. La clasificación de los niños en situación vulnerable debido a que sus madres padecen del VIH/SIDA tiene mayor orientación programática, mientras que el estudio de la explotación sexual comercial es más pertinente a los fines de la promoción.

58. Los dos estudios sobre cuestiones presupuestarias (Tailandia y Filipinas) dan indicios alentadores de que, al menos en esos dos países, se ha registrado cierto aumento en los recursos presupuestarios para los servicios sociales básicos, aunque los estudios concluyeron antes de que la crisis económica afectara a la región. Se hizo también una observación útil en el sentido de que las asignaciones presupuestarias no eran un indicador suficiente del éxito, pues el despilfarro de dinero en los programas mal administrados o mal orientados puede anular todo logro que se obtenga en la asignación de recursos presupuestarios.

59. Las otras dos evaluaciones importantes (China y Myanmar) demuestran que hacer una inversión de tiempo y dinero considerable en una evaluación importante produce resultados positivos, prácticos y fiables. En los dos países se ha utilizado la experiencia adquirida en las evaluaciones para ajustar los programas futuros. En el caso de China, esos ajustes han permitido modificar un programa sobre la base de las conclusiones de una evaluación anterior, por lo que ya se trata de experiencias “de segunda generación”.