



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
30 de junio de 2003
Español
Original: inglés

Información

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Segundo período ordinario de sesiones de 2003

15 a 19 de septiembre de 2003

Tema 6 del programa provisional*

Resumen de los exámenes de mitad de período y las principales evaluaciones de los 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 ésta pidió a la secretaría que le presentara un resumen de los resultados de los exámenes de mitad de período y las principales evaluaciones de los programas por países en el que se especificaran, entre otras cosas, los resultados alcanzados, la experiencia adquirida y los ajustes que fuese necesario introducir en ellos. De ser necesario, la Junta formulará observaciones sobre los informes e impartirá 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 2002.

* E/ICEF/2003/11.



Introducción

1. El presente informe comprende el examen de mitad de período de la República Popular Democrática de Corea, único país de la región donde se realizó un examen de este tipo en 2002. En el informe se incluyen también cuatro evaluaciones finalizadas en 2002: una evaluación del programa de los países insulares del Pacífico; dos evaluaciones de sendos proyectos de estudios para la paz del programa de enseñanza de Indonesia; y una evaluación de la enseñanza básica impartida a niños de minorías étnicas y otros niños desfavorecidos en Viet Nam.

Examen de mitad de período

República Popular Democrática de Corea

2. El examen de mitad de período del actual programa trienal (2001-2003) de la República Popular Democrática de Corea se llevó a cabo en septiembre de 2002.

3. **La situación de los niños y las mujeres.** La situación de los niños y las mujeres ha mejorado en estos dos años, como lo demuestra una disminución de la malnutrición. A pesar de los problemas económicos y de los desastres naturales recurrentes, la República Popular Democrática de Corea ha dado pruebas de una cohesión social notable y de su empeño por mantener servicios y derechos básicos para las mujeres y los niños. Sin embargo, la diferencia entre las necesidades y los servicios disponibles es considerable, y la capacidad del Gobierno para prestar mejores servicios es muy limitada y como lo es la capacidad de las mujeres, los niños y las familias para ejercer sus derechos.

4. La escala y el alcance de los problemas del país, junto a la malnutrición crónica y las enfermedades como condiciones recurrentes, apuntan a la necesidad de centrarse en el desarrollo del niño en la primera infancia, y en la atención materna. Es necesario examinar el papel que desempeñan las instituciones de cuidado del niño, especialmente por lo limitado de sus recursos y el deterioro de sus capacidades, y porque sustituyen, en lugar de reforzar, las funciones de los padres. Involucrar a las familias y las comunidades en servicios de atención de la salud y de cuidado del niño integrados y mejorados puede ayudar a elevar la calidad general de los cuidados. A más largo plazo habrá que prestar atención a la calidad de la educación. Ahora, es necesario adoptar medidas para supervisar atentamente, y mejorar, el nivel de aprendizaje de los alumnos, capitalizando los impresionantes logros cuantitativos del sistema educativo.

5. **Logros y limitaciones.** El examen de mitad de período se realizó menos de dos años después de la aplicación del programa y, por lo tanto, sólo se puede informar sobre resultados a corto plazo. En 2001 y 2003, la tasa nacional de vacunación infantil se mantuvo en el 75%, y más del 50% recibió las dos dosis de toxoide tetánico. Se reforzó considerablemente la cadena de frío y se aumentó la conciencia del público sobre el valor de la inmunización. Se organizaron con éxito dos series de días nacionales de inmunización contra la poliomielitis y días de salud infantil, en los que también se proporcionaron suplementos de vitamina A y se eliminaron los parásitos del 98% de los niños menores de 5 años. La erradicación de la poliomielitis sigue camino de la certificación en 2005. También se han aprobado los fondos que aportará la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización para la vacunación contra la hepatitis B.

6. El UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) prestaron apoyo a una evaluación del estado de nutrición realizada en 2002, en la que se determinó que la malnutrición infantil se había reducido drásticamente, debido, en parte, a los esfuerzos complementarios del PMA y del UNICEF. Aunque el consumo de sal yodada aumentó del 2% al 50% a nivel nacional, algunas zonas donde el bocio es endémico siguen sin estar atendidas aunque en algunas zonas, las mujeres embarazadas reciben cápsulas de aceite yodado. La producción de sal yodada alcanzó las 20.000 toneladas, pero la capacidad de refinación de la sal es un obstáculo que impide la yodación universal de la sal.

7. La falta de financiación suficiente, sistemática y segura sigue siendo un problema grave para muchos programas, en particular el programa de medicamentos esenciales, y para la provisión de agua, saneamiento e higiene. Para mejorar su ejecución en el futuro, es necesario seguir desarrollando la capacidad de abastecimiento y logística dentro del país. Una proporción elevada (el 85%) de los gastos de los programas se invierten en suministros, incluidos algunos gastos recurrentes (como los de combustible para transporte o el funcionamiento de equipos de hospital), y piezas de repuesto para plantas de tratamiento del agua y de producción de sal, lo cual es comprensible dada la situación económica del país y la escasez de divisas, pero repercute negativamente sobre los efectos de los programas. Existe el riesgo de que si los recursos nacionales disminuyen aún más, caigan por debajo del nivel mínimo necesario para que la ayuda exterior sea plenamente efectiva.

8. La Oficina Central de Estadísticas ha comenzado a utilizar ChildInfo para almacenar y visualizar información de gran importancia. El UNICEF ha trabajado para aumentar la capacidad del organismo nacional de estadísticas en ámbitos como las técnicas de estadísticas y estudios de muestreo.

9. **Evaluación de las estrategias del programa: experiencia adquirida.** La experiencia adquirida en los dos primeros años de aplicación en la difícil tarea de prestar apoyo a actividades dispares dio lugar a una programación más integrada, en la que se aumentó el énfasis en las prioridades centrales y se eliminaron algunas acciones menos eficaces. Ahora, los programas definen más claramente los resultados esperados. El énfasis en un mejor establecimiento de prioridades y una programación basada en los resultados (un procedimiento del marco lógico y planes de acción anuales expresados en resultados más claros y mensurables debería continuar). Las necesidades del país son innumerables y, en la mayor parte de los casos, el programa no tiene capacidad para atenderlas. Para obtener más resultados es importante hacer menos, pero hacerlo mejor.

10. El programa del país se ocupa como corresponde de los niños menores de 5 años en las cuatro provincias cada vez más vulnerables del este y el noreste, asignando el 85% de sus gastos anuales. Por consiguiente, debe mantenerse el énfasis en ayudar a los niños más vulnerables.

11. Además, dado que el programa ya no se centra en el socorro humanitario más urgente y se ocupa de la “preparación para el desarrollo”, algunos fondos serán empleados en actividades programáticas integradas en un número creciente de condados seleccionados distribuidos por todo el país. Se seguirá haciendo hincapié en los resultados tangibles, como se mencionó en el párrafo 10 *supra*, mientras la estrategia de cooperación se inclina hacia el establecimiento de mejores asociaciones para la ayuda humanitaria. Esto, a su vez, facilitará la cooperación para el desarrollo sostenible. El programa seguirá aplicando estrategias eficaces de bajo costo, reevaluará las

consecuencias sobre los gastos periódicos, promoverá el aumento de la financiación nacional del programa y financiará selectivamente los gastos locales continuados sólo cuando sea absolutamente necesario y fundamental para lograr los resultados.

12. Dado que las estrategias que emplea actualmente el programa no pueden reducir aún más la malnutrición infantil, es necesario pasar del tratamiento a la prevención. Es necesario introducir un enfoque multisectorial más integral y de base más amplia para reducir la malnutrición, que abarque tanto los factores determinantes inmediatos como los subyacentes, y que haga más énfasis en la prestación de servicios, la creación de capacidad y la promoción. A ese respecto, habrá que fortalecer y apoyar cada vez más el desarrollo de políticas y estrategias.

13. Como ejemplos positivos de colaboración en materia de programas que dieron como resultado logros considerables que habrá que seguir fortaleciendo y ampliando, cabe citar los siguientes: con la Organización Mundial de la Salud, en la erradicación de la poliomielitis; con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en educación básica; con el PMA, en producción local de alimentos; con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, en el suministro de medicamentos esenciales; y con Diakonie (Alemania), en la producción a nivel local de medicamentos esenciales. Cuando se disponga en el país de más fondos para los niños, el UNICEF tendrá que estar preparado para actuar como catalizador para aumentar y coordinar el apoyo de los interesados y los esfuerzos de los colaboradores. La colaboración con los ministerios y organismos gubernamentales debería extenderse para ampliar su participación en el programa. Además, habría que encontrar formas de involucrar a los niños en la planificación y la ejecución. A este respecto, se estudiarán las posibilidades de establecer alianzas con los niños, incluso con la Federación de la Juventud y por medio de las escuelas.

14. La supervisión de la situación general de los niños y las mujeres y de la marcha del programa debe reforzarse, de conformidad con la planificación basada en los resultados mencionada en el párrafo 10 *supra*. Esto ayudará a que la supervisión deje de centrarse en los insumos (principalmente los suministros) para pasar a basarse más en los productos y resultados. Todavía no hay información de referencia y desglosada, o la que se posee es poco sistemática, lo que afecta negativamente el establecimiento de metas y la planificación. El programa deberá definir un marco de supervisión de mediano plazo que incluya objetivos nacionales, los objetivos de “Un mundo apropiado para los niños” y los del plan estratégico de mediano plazo del UNICEF, todos ellos relacionados con la evaluación común para el país y los objetivos de desarrollo del Milenio. La reciente introducción de ChildInfo para supervisar la situación de los niños a nivel nacional y subnacional constituye una medida positiva que se debe apoyar y extender. Las visitas sobre el terreno también pueden utilizarse de forma más estratégica como herramienta de supervisión.

15. Se han hecho algunos ajustes a corto plazo incluso antes del inicio del nuevo programa del país:

a) Asignación de prioridad a elementos del apoyo humanitario para asegurar un mayor efecto en el mantenimiento de medidas de protección social;

b) Ampliación de criterios de convergencia en dos condados más en el noreste del país (hasta un total de cinco en 2003 y de diez en todo el país durante el próximo programa del país) y mejora de la definición y del desarrollo de acciones y

relaciones fundamentales del programa en estos condados, como base para una estrategia integrada de más largo plazo de desarrollo del niño en la primera infancia;

c) Aumento de la disponibilidad de información básica sobre el VIH/SIDA en todas las áreas del programa;

d) Adopción de un enfoque más sistemático de la generación de capacidad, en lugar de la simple capacitación;

e) Aumento del apoyo técnico al abastecimiento y la logística en el país, particularmente al Ministerio de Salud Pública.

16. **Plan de gestión del programa del país.** El ajuste del examen de mitad de período requiere hacer algunos cambios en la estructura de la oficina para aplicar la futura estrategia. Dado que el actual programa del país sólo abarca un período de tres años, se propuso iniciar los cambios cuando comience el nuevo programa del país en 2004, en el cual se seguirá con la acción humanitaria (prestación de servicios esenciales en sectores fundamentales) y se hará hincapié en los enfoques integrados del desarrollo óptimo del niño en la primera infancia en 10 condados.

17. El programa de salud y nutrición se dividirá en dos, con lo cual habrá un programa para cada uno de los seis resultados principales del programa del país. Cada uno tiene una institución homóloga clara en el Gobierno. El programa de planificación y promoción reemplazará al actual programa de planificación, información, supervisión y evaluación, dado que éste falló repetidas veces en el logro de sus objetivos, debido a la falta de una idea central. Los componentes de comunicación/información, educación y comunicación serán absorbidos por los otros programas, mientras que el programa de planificación y promoción se centrará en sistemas de planificación basada en la información, y en la preparación para casos de emergencia.

18. La cantidad de funcionarios de contratación internacional y su financiación no se modificarán. Todo el personal de contratación nacional será asignado por la Administración y se propone aumentar su número de 9 a 12, a fin de resolver las cuestiones más complejas del programa. Uno de los nuevos funcionarios trabajará en la esfera de la educación, donde actualmente no hay oficial del programa; otro apoyará al coordinador de programas, y el otro brindará apoyo a la Sección de Salud.

Principales evaluaciones de los programas por países

Evaluación acelerada del programa de cooperación en los países insulares del Pacífico

19. La evaluación del programa de los países insulares del Pacífico es la primera de una serie de evaluaciones de programas planificada para los próximos años en la región de Asia oriental y el Pacífico.

20. En su período de sesiones de enero de 2002, la Junta Ejecutiva recomendó que se llevara a cabo una evaluación acelerada del programa 1997-2001 para los países insulares del Pacífico, que brindaría información para el examen de la recomendación sobre el programa del país que se realizaría ese año. La evaluación se planificó y ejecutó durante un período muy breve y, en septiembre de 2002, se informó a la Junta de las conclusiones. El programa abarcaba a 13 países insulares del Pacífico y estaba formulado para contribuir al logro de los objetivos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y los objetivos de la región del Pacífico en favor de la infancia a

través de cuatro programas regionales (defensa y planificación en favor de los niños y los jóvenes, salud y nutrición, educación infantil y primaria, y supervisión y evaluación) y ocho proyectos (por países) basados en áreas específicas, además de un programa multinacional para los demás países.

21. La evaluación determinó que el programa era pertinente ya que trataba cuestiones importantes sobre la no realización de los derechos de los niños. Sin embargo, había fallas en la formulación del programa, pues sus objetivos eran demasiado generales, los resultados y productos no estaban suficientemente definidos ni tampoco la responsabilidad por su ejecución, y faltaban indicadores para la supervisión y evaluación del rendimiento. Por esos motivos, y también debido a la deficiente recopilación de información de referencia, fue difícil evaluar la efectividad del programa, aunque los objetivos fueron logrados ampliamente.

22. Se recomendaron mejoras a tres niveles: nacional (fortalecer el sentido de identificación con los programas de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los consejos nacionales en favor de la infancia; garantizar la presencia suficiente del UNICEF sobre el terreno; y forjar más asociaciones y alianzas estratégicas); regional (aumentar la cooperación con instituciones regionales para vigilar la evolución de la situación de los niños, desarrollar los recursos humanos y mejorar la comunicación); y programático (fortalecer la formulación, el modelo lógico y el plan integrado de supervisión y evaluación; articular la interrelación entre actividades operacionales y de promoción; y planificar mejores asociaciones).

23. Estas recomendaciones estuvieron reflejadas en la recomendación sobre el programa del país presentada a la Junta en septiembre de 2002 (E/ICEF/2002/P/L.10/Add.1), así como en el plan de gestión del programa del país acordado para prestar apoyo a este programa y en muchas otras actividades llevadas a cabo desde que finalizó la evaluación. El objetivo se centró en tres países (menos adelantados) prioritarios, en los que ahora se han establecido oficinas exteriores; aumentó considerablemente la participación del Foro del Pacífico en las cuestiones del VIH/SIDA, la supervisión de datos y la educación; y la Secretaría del Foro del Pacífico tomó parte por primera vez en la Sexta Consulta Ministerial de la región de Asia oriental y el Pacífico sobre los Niños (celebrada en Bali (Indonesia) en mayo de 2003). El nuevo programa del país se elaboró con arreglo a un formato basado en resultados completos, y cuenta con un plan integrado de supervisión y evaluación realista y operativo.

Evaluación del programa de educación para la paz en Aceh (Indonesia)

24. En 2002, se evaluaron dos programas educativos experimentales en Indonesia, uno para estudiantes de décimo grado en Aceh y otro para las escuelas primarias de Sulawesi meridional y Java oriental. Ambos programas añadieron al plan de estudios normal componentes destinados a fomentar la convivencia pacífica de sectores de la sociedad pertenecientes a diferentes etnias y religiones. El programa de Aceh fue bien recibido por docentes y alumnos, que declararon que les había resultado muy provechoso, y la evaluación recomendó ampliar el programa siempre que se garantizara su financiación. El programa para las escuelas primarias de Sulawesi y Java no resultó eficaz porque los modelos y conceptos no se habían adaptado como correspondía a la cultura y el nivel académico de los docentes. Además, el proceso resultó relativamente costoso.

25. Con el fin de atender la inquietud suscitada acerca de los niños que viven en una zona de conflicto, el UNICEF, en colaboración con la organización no gubernamental Non-violence International y asociados locales, contribuyó a revisar el plan de estudios del décimo grado, con los siguientes objetivos: a) disuadir del uso de la violencia y promover la solución de conflictos entre los jóvenes y los escolares de las escuelas públicas y privadas por medio de planes de estudios adecuados y el diálogo; y b) promover la Convención sobre los Derechos del Niño y la participación activa de los niños en iniciativas de solución de conflictos. Una característica distintiva del nuevo programa es la incorporación de la cultura islámica y acehnesa a sus materiales y métodos de enseñanza.

26. En la evaluación se dieron los resultados de las preguntas de respuesta libre utilizadas en entrevistas individuales y grupos de discusión y se llegó a la conclusión de que el programa había alcanzado los dos objetivos. Aunque la impresión de los libros de texto revisados se demoró y no hubo un diseño de las evaluaciones ni instrumentos para hacerlas, el programa se ejecutó sin demasiados obstáculos y la calidad de la capacitación impartida durante siete días a 190 docentes contribuyó a prepararlos para aplicar el plan de estudios con relativa facilidad. Aunque viven en una zona de conflicto, los docentes no se sintieron en peligro al dictar este curso, e incluso señalaron que el curso había sido una experiencia decisiva para ellos y para los 22.240 estudiantes que participaron, cuya conducta, actitud y habilidades se modificaron notablemente. Los estudiantes mostraron gran entusiasmo y consideraron que el curso debía dictarse durante más de un semestre y a todos los grados, y que también debía impartirse a funcionarios del gobierno y soldados.

27. El programa de educación para la paz es muy económico, ya que cuesta sólo 8,50 dólares por estudiante. Sin embargo, como todavía no forma parte del plan de estudios oficial de Aceh, su financiación sostenible sigue dependiendo, a corto plazo, del apoyo de organizaciones como el UNICEF. Sería fácil integrar el plan de estudios para la paz en los planes existentes, pero para ello sería necesario capacitar a más docentes e imprimir más libros de texto. El contenido del plan de estudios es culturalmente apropiado para musulmanes y acehneses, aunque los estudiantes señalaron que en los libros de texto se debería dar más reconocimiento a otras culturas representadas en Aceh. Además, se debería intentar contratar a más profesoras y lograr que se matriculen más mujeres en el curso. Aunque el plan de estudios tuvo bastante éxito y goza de la aceptación de muchas partes, los sucesos acaecidos posteriormente demostraron que tales acciones son muy necesarias, aunque deben ser a largo plazo.

28. Incluso después de que se acabaran los fondos inicialmente disponibles para esta iniciativa, se obtuvieron otros fondos para continuar con el programa, por lo que sigue la campaña para promover su adopción en todos los institutos de enseñanza secundaria de segundo ciclo en Aceh. Se han elaborado nuevos instrumentos de evaluación que sirven de referencia para determinar más claramente el aumento de los conocimientos y las habilidades del nuevo grupo de estudiantes que será capacitado.

Proyecto de educación integral del niño en Indonesia

29. La finalidad del proyecto experimental de educación integral del niño, iniciado en 2001 por el Gobierno de Indonesia, junto con el Global Dialogue Institute y el UNICEF, era lograr que los indonesios comprendieran su diversidad étnica y religiosa, la aceptaran y asumieran, en el contexto de los conflictos étnicos y religiosos,

tanto los que perduran desde hace años como los recientes. Se hizo una evaluación del proyecto experimental para determinar si convenía continuar con él y de qué modo.

30. Aunque abundó la voluntad, el esfuerzo y el optimismo de los que recibieron capacitación, las deficiencias de la traducción y el bajo nivel de educación de los profesores de las escuelas primarias contribuyeron a que más de la mitad de ellos no alcanzara a comprender el contenido algo abstracto y filosófico de los conceptos de “diálogo a fondo y pensamiento crítico”, pues además, no se habían simplificado adecuadamente ni adaptado a los intereses locales. Por lo tanto, la aplicación real del proyecto se limitó a aspectos pedagógicos no esenciales de la capacitación.

31. Las recomendaciones de la evaluación hicieron hincapié en la necesidad urgente de enseñar a los jóvenes indonesios a valorar de forma positiva y constructiva la diversidad de su patrimonio étnico y religioso. Si continuara el programa, es necesario desarrollar un concepto de diálogo a fondo y pensamiento crítico adecuado a la situación local, utilizando un vocabulario y ejemplos de la vida real que puedan ser comprendidos fácilmente por los profesores de las escuelas primarias. Los objetivos del programa sólo se pueden alcanzar si estas personas encargadas de su aplicación comprenden plenamente y perciben que están educando a una generación de indonesios capaces de apreciar y aceptar las diferencias.

32. Como resultado de la evaluación, el programa se suspendió en las dos agrupaciones de escuelas donde se había desarrollado experimentalmente, integrando las actividades en un programa denominado “Creación de oportunidades de aprendizaje para los niños”, que había dado mejores resultados.

Evaluación del proyecto de educación básica para niños de minorías étnicas y otros niños desfavorecidos de Viet Nam

33. El proyecto se ejecutó durante tres años (1999 a 2001), como parte integral del programa global de educación del UNICEF en Viet Nam, y fue financiado por el Organismo Australiano de Desarrollo Internacional y la oficina del UNICEF en Australia. Los dos objetivos principales del proyecto eran: mejorar la calidad de la enseñanza por medio de la capacitación de los docentes (el 70% de los cuales son mujeres) y aumentar las tasas de matriculación, retención y terminación de la escuela primaria. El mandato de la evaluación se centraba en los logros, las limitaciones y la experiencia adquirida, pero no incluía un componente sobre los aspectos financieros del proyecto.

34. La evaluación determinó que se habían realizado mejoras considerables en cuanto a la renovación de las prácticas docentes (hacia la enseñanza de varios niveles), una mayor motivación y confianza de los estudiantes, una mejor capacitación de los profesores y una participación más amplia de la comunidad, y que se habían distribuido material y equipo escolar.

35. Se observó un aumento considerable de las tasas de asistencia y terminación de las niñas, muchas veces equivalentes a las de los niños, aunque limitadas principalmente a las “escuelas experimentales”, en las que el nivel de participación de la comunidad era mayor o el dirigente de la aldea era más joven y comprometido y tenía estudios. En aldeas más aisladas o más pobres, la actitud hacia la educación de las niñas era todavía muy restrictiva, ya que se consideraba un despilfarro y que era innecesaria. Al parecer, el proyecto no logró modificar dicha postura en esas aldeas. Se llegó a la conclusión de que la educación de las niñas no dependía tanto de

la etnia o los valores culturales, como de la pobreza y la falta de educación o exposición de los dirigentes comunitarios.

36. La evaluación recomendó que en el futuro había que centrar el apoyo que se prestaba a los niños pertenecientes a minorías y desfavorecidos en las comunidades más desfavorecidas y en las que tienen necesidades más urgentes, ya que la necesidad de apoyo en estas regiones es abrumadora y excede en mucho la capacidad fiscal del Gobierno de mejorar la situación educativa. Se recomendó que las autoridades educativas recurrieran a los voceros y dirigentes comunitarios para promover en las comunidades los beneficios de la educación de las niñas. La participación de la comunidad no debería limitarse a proporcionar efectivo o trabajo, sino que también debería involucrarse a los padres en la adopción de decisiones y la administración de las escuelas. La evaluación reconoció que perduraba el desafío de crear en zonas remotas un entorno de aprendizaje en que se incluyera a los niños que no hablaban vietnamita, y recomendó que se capacitara a los profesores para ayudar a los niños que hablaban otras lenguas a aprender vietnamita a la edad que corresponda.
