



## Consejo Económico y Social

Distr. limitada  
10 de julio de 2007  
Español  
Original: inglés

*Para información*

---

### Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

**Segundo período ordinario de sesiones de 2007**

5 a 7 de septiembre de 2007

Tema 4 del programa provisional\*

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

#### **Región de América Latina y el Caribe**

#### *Resumen*

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la decisión 1995/8 de la Junta Ejecutiva (E/ICEF/1995/9/Rev.1), en la que ésta pidió a la secretaría que le presentara un resumen de los resultados de los exámenes de mitad de período y las principales evaluaciones de los programas por países en que se especificaran, entre otras cosas, los resultados alcanzados, la experiencia adquirida y los ajustes que fuese necesario introducir en ellos. De ser necesario, la Junta formulará observaciones sobre los informes e impartirá orientación a la secretaría. Los exámenes de mitad de período, las evaluaciones y los estudios que se describen en este informe se realizaron en 2006 y 2007.

---

\* E/ICEF/2007/13.



## Introducción

1. El presente informe resume el examen de mitad de período correspondiente a la Argentina, cuatro evaluaciones y un estudio. Dos de las evaluaciones y el estudio tratan de políticas públicas: la evaluación del impacto de las políticas del Seguro de Maternidad y Niñez en 1989-2003 en Bolivia; el estudio *Aprova Brasil: O Direito de Aprender* (“Aprueba el Brasil: el derecho a aprender”) sobre buenas prácticas que propician el desempeño educativo en establecimientos escolares del Brasil; y el programa *Oportunidades* de México, relativo a las transferencias condicionadas de dinero. Además, las evaluaciones abarcan la iniciativa Municipios Amigos de la Niñez (MAN) y las intervenciones en Haití en favor de los niños a los que el VIH/SIDA ha vuelto vulnerables en el contexto del acceso general a tratamientos antirretrovirales (ARV).

2. La región de América Latina y el Caribe sigue aquejada de profundas disparidades sociales y económicas y en ella hay grandes cantidades de personas que padecen exclusión. Los promedios nacionales ocultan grandes disparidades entre las subregiones, las zonas urbanas y las rurales y entre los hombres y las mujeres, así como entre las poblaciones indígenas y descendientes de africanos y otras poblaciones. Una estrategia y una característica claves de los programas por países del UNICEF en América Latina y el Caribe es la focalización en las políticas públicas para reducir las disparidades y la exclusión, y las evaluaciones boliviana y mexicana aportan informaciones esenciales al respecto. La evaluación de la iniciativa MAN de la República Dominicana aborda otra estrategia fundamental para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio para todas las personas: actuar en los municipios para llegar a los colectivos más excluidos. Estas tres evaluaciones tratan de la malnutrición crónica, un problema persistente que no ha perdido gravedad. El Equipo de Directores Regionales decidió dar prioridad a la labor referente a la malnutrición crónica, además de a la mortalidad infantil y materna en el ámbito municipal. La evaluación de la República Dominicana contribuye a una base de conocimientos cada vez mayor y de importancia fundamental sobre las experiencias municipales, sumándose a las de numerosas y variadas experiencias dadas a conocer de Bolivia, el Brasil, Colombia y Ecuador, entre otros países. El estudio del Brasil sobre la educación de calidad pone el acento en buenas prácticas de importancia fundamental para toda la región, al tiempo que demuestra la función esencial del UNICEF en la generación de conocimientos y en lo relativo a influir en las políticas.

3. La evaluación de Haití demuestra que es posible integrar la atención psicosocial basada en la comunidad con el tratamiento antirretroviral, una metodología innovadora en la región. En el Caribe, el VIH/SIDA sigue constituyendo una preocupación primordial a pesar de los progresos de varios países en la lucha contra la epidemia. Los beneficios que reporta un acceso más amplio a los tratamientos ARV son especialmente patentes en las Bahamas, Barbados, Cuba y Jamaica. Ahora bien, la región del Caribe es la segunda del mundo en prevalencia estimada de la infección por el VIH (1,2% a finales de 2006), registrándose los índices más elevados (2-4%) en Bahamas, Guyana, Haití y Trinidad y Tabago.

4. Los programas y actividades en los países analizados en este informe ponen de manifiesto las prioridades nacionales y regionales esenciales y resaltan las importantes aportaciones del UNICEF y sus asociados en la región, comprendido el papel en curso de evolución que desempeñan en los países de ingresos medios. Se

extraen importantes enseñanzas de la labor relativa al desarrollo de capacidades y la prestación de servicios en los planos subnacionales, generando conocimientos, prácticas idóneas y compartiendo experiencias, así como influyendo en las políticas nacionales.

## Examen de mitad de período

### Argentina

5. **Introducción.** El examen de mitad de período del programa de cooperación para 2005-2009 se llevó a cabo entre febrero y abril de 2007, en un proceso en el que hubo una amplia participación de representantes del Estado y de la sociedad civil en los ámbitos nacional y provincial, con inclusión de universidades, organizaciones no gubernamentales, adolescentes, el sector privado y los medios de información, así como de organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas. El examen se efectuó en el contexto de los compromisos nacionales e internacionales referentes a los niños, los adolescentes y las mujeres, con miras a determinar con precisión el papel y el valor añadido del UNICEF en un país de ingresos medios como la Argentina, dentro del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en curso de elaboración.

6. La actualización del Análisis de Situación mostró que ha habido mejoras generales de la situación de los niños, gracias a varios factores: un crecimiento económico sostenido, el aumento del empleo y de los ingresos de las familias, el reconocimiento por el Gobierno de los derechos humanos en tanto que pilar del desarrollo democrático y el nuevo marco jurídico y las políticas públicas recién establecidas para promover la integración social. Ahora bien, determinados grupos siguen estando excluidos socialmente, y sigue habiendo grandes desigualdades en lo tocante al ejercicio de derechos, debidas a las agudas disparidades regionales, sociales y étnicas, al tiempo que los adolescentes siguen siendo vulnerables en muchas zonas.

7. **Información actualizada sobre la situación de los niños y las mujeres.** El examen de los progresos en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio mostró que es menester desplegar prioritariamente esfuerzos mayores en los terrenos de la salud y la nutrición, la anemia, la detección temprana de las mujeres infectadas por el VIH, el tratamiento del SIDA pediátrico y la mortalidad materna (que no ha disminuido desde los primeros años del decenio de 1990).

8. En cuanto a la educación, persisten los déficit de acceso, retención y calidad en sectores primordiales de las poblaciones infantil y adolescente más pobres. En la enseñanza primaria hay tasas elevadas de repetición de curso, y en los cursos superiores los principales problemas son el número de alumnos con edades superiores a la normal y el abandono temprano de los estudios, sobre todo entre los adolescentes (la tasa de abandono de la enseñanza secundaria asciende al 20% en el país y es más alta en las escuelas de menor calidad). Los niños indígenas padecen mayores limitaciones del derecho a la educación que otros niños. Por ejemplo, según datos parciales de las provincias de Wichi y Pilagá y acerca de los toba de la provincia de Formosa, solo 673 (el 6,9%) de los 9.659 niños indígenas matriculados en primaria pasaron al primer ciclo de la enseñanza secundaria, 108 (el 1,1%) a la terciaria o segundo ciclo de secundaria y 32 (el 0,3%) a la universidad.

9. Habitualmente, los adolescentes padecen de violencia ejercida contra ellos, prácticas inseguras que abocan en un riesgo elevado de consumo indebido de sustancias tóxicas, infección por el VIH y embarazos precoces. Al mismo tiempo, los adolescentes tienen escasas posibilidades de participar en la adopción de las decisiones que influyen en sus vidas. Es preciso que con urgencia se formulen o refuercen y se pongan en práctica políticas públicas multisectoriales y eficaces para atajar estos problemas críticos. Las medidas aplicadas a los adolescentes en situación de conflicto con la ley la mayor parte de las veces les privan de sus derechos y libertad. Todavía está pendiente una reforma del sistema de justicia conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño.

10. El trabajo infantil sigue siendo un grave problema, pues en las zonas rurales trabaja el 8% de los niños de 8 a 13 años de edad, frente al 6,4% en las urbanas. Entre los adolescentes de 14 a 17 de años, trabajan el 19,1% de los de las zonas urbanas y el 35,1% de los de las rurales, y el 25,3% de los segundos no están escolarizados. La tasa de abandono de los estudios asciende al 29,7% de los niños de 5 a 13 años que trabajan, frente al 12,6% de los que no trabajan.

11. Sigue sin resolverse la cuestión de poner en práctica un sistema de protección integrado en el plano local, para lo cual serán necesarias sanciones de menores sustitutorias de la reclusión (en 2005 había casi 20.000 menores internados, el 10% de los cuales habían delinquido) y una mejora del acceso a la justicia para la víctimas de violencia en la familia, cuestión ésta que últimamente ha adquirido mayor notoriedad.

12. En 2005-2007 ha aumentado el presupuesto público nacional asignado a la infancia. Ahora bien, todavía no se ha instaurado plenamente un marco y un sistema globales de políticas públicas en favor de los niños y adolescentes. Son necesarias una regulación, una coordinación y una descentralización más eficaces en los distintos niveles de gobierno, junto con la concepción y la ejecución de planes oficiales plurianuales e intersectoriales en todos los niveles de gobierno y la coordinación sistemática entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, aunadas a unos niveles superiores de participación de los ciudadanos y los adolescentes. Pese a la excelencia del acopio de datos del país, se precisa recoger y difundir puntualmente estadísticas sobre los niños y adolescentes, desglosadas por sectores y competencias territoriales. Los datos compilados sobre la violencia en los hogares y otras formas de violencia contra los niños son demasiado elementales o bien existen únicamente los de algunas provincias. La inscripción del nacimiento de los niños y las niñas es gratuita, pero aún no es universal y diversas encuestas han indicado que la población indígena es mayor que la que registran los datos oficiales.

13. **Progresos y resultados esenciales a mitad de período.** Los dos componentes del programa para 2005-2009 especificaban los siguientes resultados previstos: a) en cuanto a las **políticas públicas favorables a la equidad y a la integración**, el apoyo a la formulación y la gestión de políticas públicas, comprendidas las reformas de leyes e instituciones adaptadas a la Convención sobre los Derechos del Niño y orientadas a reducir las disparidades gracias a la mejora del acceso de los niños a servicios básicos de calidad; y b) en cuanto a **la supervisión y la movilización sociales**, el fomento de una cultura de responsabilidad social con miras a la supervisión, la promoción y la protección de los derechos del niño entre las personas encargadas de adoptar decisiones en materia de políticas públicas y los prestatarios

de servicios y la sociedad civil, las universidades, los líderes de la opinión pública, los medios de comunicación de masas y las familias.

14. Los resultados intermedios más importantes que el UNICEF respaldó fueron el aumento de las inversiones en educación, habiéndose fijado nuevas metas ambiciosas al respecto; la modificación de importantes programas nacionales de subsidios que invierten en la educación de las familias; y cambios iniciales en el sistema de protección. Otros hitos fueron la promulgación de la nueva Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (inspirada en la Convención sobre los Derechos del Niño), en vigor desde 2005, y el aumento de la consignación presupuestaria para educación (del 4,1% del ingreso nacional bruto en 2004 al 4,5% en 2005 y al 5,0% en 2006).

15. El apoyo al desarrollo de las capacidades nacionales dio lugar a la mejora del diálogo sobre políticas, la constitución de redes, las actuaciones en asociación y la programación intersectorial (especialmente entre los organismos de las Naciones Unidas que centran sus intervenciones en el VIH/SIDA, la disminución de la mortalidad materna, el trabajo infantil, la violencia en el hogar y los sistemas de información) y los gobiernos provinciales y locales (en particular los de las zonas más pobres del país). También se robustecieron las capacidades de periodistas, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones profesionales técnicas.

16. Mediante estudios y evaluaciones se generó y difundió nuevos conocimientos pertinentes, como forma de contribuir a una política pública más eficaz y a la mayor participación de la sociedad civil. Esos conocimientos correspondían a las áreas siguientes: a) la gestión de los servicios integrados de atención de la primera infancia; b) la integración y el mantenimiento de los niños y los adolescentes en la escuela; c) las prácticas de atención existentes en el sistema de salud; d) el acceso a cuidados de los niños huérfanos infectados por el VIH/SIDA; e) las iniciativas institucionales para prevenir y erradicar el trabajo infantil; f) los problemas críticos de la educación de los adolescentes; g) los menores internados y reclusos; y h) las buenas prácticas en materia de justicia de menores, comprendidas las medidas sustitutorias del encarcelamiento.

17. Un resultado importante ha sido el aumento de la capacidad de las autoridades provinciales y municipales, conseguido en buena medida gracias a la sistematización del conocimiento extraído de experiencias de ámbito subnacional. Se abarcaron varias áreas: los enfoques intersectoriales basados en los derechos, comprendida la focalización en los niños con discapacidades y necesidades especiales en materia de aprendizaje; la mejora de los sistemas de información, comprendida la supervisión de los presupuestos locales; y las estrategias de educación para reducir la repetición de curso y reintegrar a los adolescentes en el sistema.

18. Se llevaron a cabo actividades de desarrollo de capacidades allá donde se precisaba innovar, en las iniciativas siguientes: la iniciativa del Cono Sur de capacitación de actores de la justicia de menores; la educación de las familias cubierta por los principales programas públicos que conceden subsidios para mejorar la integración social; la formación de los adolescentes con miras a la participación y a la mejora de la educación; y la capacitación de profesionales de los medios de comunicación en el enfoque basado en los derechos.

19. Se promovió la concienciación de los ciudadanos, y los medios de comunicación resaltaron las cuestiones fundamentales que se plantean en los terrenos siguientes: la equidad de género, las prioridades de la educación, la necesidad de mejorar las inversiones de la sociedad en la infancia, la situación de los niños y menores a cargo de instituciones. Además, importantes cuestiones relativas a los niños y los adolescentes fueron objeto de mayor atención por parte de medios de información innovadores, especialmente el proyecto “Un minuto por mis derechos”.

20. Casi 4.000 niños recibieron asistencia directa con ocasión de las riadas que hubo en las provincias de Salta (2005) y Santa Fe y Entre Ríos (2006). En esas operaciones, se reconoció el importante papel del UNICEF en tanto que creador de capacidades, particularmente por haber hecho posible que se prestase una atención psicosocial generalizada a los niños.

21. **Recursos empleados.** El programa del país había previsto un tope anual de 3.120.000 dólares, de los que 600.000 correspondían a recursos ordinarios. El tope de los otros recursos (2.520.000 dólares al año) se alcanzó plenamente para 2005, 2006 y 2007 (casi exclusivamente mediante la obtención de fondos del sector privado del país, que aumentó en 2005-2006), y los fondos se emplearon en su totalidad en 2005 y 2006. Las cuantías se basaban en una cartera de ingresos equilibrada, estructurada principalmente en torno a numerosas pequeñas donaciones individuales de casi 45.000 donantes mensuales, a los que se informaba sistemáticamente de las actividades del UNICEF.

22. **Limitaciones y oportunidades que afectan a los progresos.** Con aproximadamente tres millones de dólares al año, el programa obtuvo resultados muy importantes en lo relativo a conseguir que la consignación presupuestaria nacional de ocho mil millones de dólares para los niños y los adolescentes se emplease de modo más eficaz y eficiente. Con una financiación relativamente pequeña, pero crítica, hay grandes oportunidades de contribuir a que se dé cumplimiento a los derechos de los niños aplicando las siguientes estrategias: creación de redes; ampliación de las asociaciones y obtención de apoyo; prestación de asesoramiento técnico para el ajuste de las leyes y demás instrumentos de regulación; apoyo a las evaluaciones y la documentación de las innovaciones locales; y aumento de la difusión de información y de la demanda de que se respeten los derechos.

23. En la ley de 2005 e virtud de la cual quedan protegidos los derechos de los niños y adolescentes, no se recogió una reforma específica del ordenamiento de la justicia de menores, como propugnan el UNICEF y sus aliados. Esta inexistencia de una reforma estaba vinculada a la opinión prevaleciente en el país de que se debe aplicar medidas de represión a los delincuentes juveniles. La oficina del país ha decidido intensificar el apoyo que presta a prácticas ejemplares de sustitución del encarcelamiento por otras medidas aplicadas por la justicia de menores, como medio de sentar las bases para la necesaria reforma jurídica. También se intensificará el apoyo que se preste al reforzamiento de la participación y la importancia concedida a los adolescentes, especialmente los de las zonas urbanas, a fin de que puedan contribuir al diálogo en torno a las políticas en la edificación de entornos protectores.

24. **Ajustes efectuados.** El examen de mitad de período no recomendó efectuar cambios básicos en la estructura del programa, sino aumentar la

importancia atribuida a determinados temas y estrategias durante el período restante (2007-2009).

25. En primer lugar, el programa del país debería reforzar su empeño en varios terrenos: logro de los objetivos de desarrollo del Milenio mediante la reducción de las disparidades; generación y difusión de conocimientos pertinentes orientados a fortalecer las capacidades técnicas e institucionales para que se pongan en práctica los derechos de los niños en los planos nacional y provincial; y apoyo a la adhesión del país a la cooperación Sur-Sur, en aumento desde 2005.

26. El UNICEF también debería aumentar su apoyo a las transformaciones culturales e institucionales necesarias en aplicación de la ley de protección de 2005 y de otros marcos jurídicos, promoviendo una mayor coordinación entre las instituciones. El UNICEF debería asimismo reforzar la planificación plurianual e intersectorial sistemática con miras a sistemas de protección integrados en los que participen el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Para ello, los principales interesados directos aliados deberían dialogar y establecer redes, aprovechando las oportunidades que se presentarán tras las elecciones de 2007.

27. Se debería poner el acento en la cooperación para promover la integración social, basada en la idea de edificar un entorno protector, libre de violencia y de discriminación, en el que se contemple la educación, en su sentido más amplio e interinstitucional, como el derecho que permite ejercer otros derechos. Esas actividades deberían insistir más en varias cuestiones: a) el fortalecimiento de las prácticas de atención familiar y la transformación de las instituciones educativas en espacios en que los niños se desarrollen y estén protegidos plenamente; b) el apoyo a la puesta en práctica a gran escala de políticas innovadoras para disminuir las tasas de abandono de los estudios y mejorar las de terminación de los mismos; c) las necesidades y los derechos de los adolescentes, tomando en cuenta las desiguales oportunidades que se les ofrecen y su diversidad cultural y étnica, y las ventajas que reporta su participación.

28. También se recomendó que se consolidaran las asociaciones con los medios de información, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para fomentar una cultura de respeto de los derechos de los niños y políticas públicas orientadas a esos derechos, comprendidas las relativas a la reducción de las disparidades. Para ello, era importante centrarse en el desarrollo de capacidades entre los medios de información.

29. También habría que concebir estrategias para aumentar el empeño del sector privado; movilizar más recursos para los niños en materia de educación y capacitación de los adolescentes; y estudiar nuevas asociaciones y estrategias de obtención de fondos que no estén limitadas por las fronteras nacionales.

## **Principales evaluaciones de los países**

### **Evaluación del impacto de las políticas del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez de Bolivia, 1989-2003**

30. **Motivos de la evaluación.** Para eliminar los obstáculos económicos y sociales que impiden el acceso a los servicios de salud y para disminuir rápidamente la

mortalidad materna y la infantil<sup>1</sup> con respecto a sus niveles de 2002 de conformidad con los objetivos de desarrollo del Milenio, a los que el país se adhirió en 2002, Bolivia amplió las políticas nacionales de seguro público, establecidas originalmente en 1996 y 1997. En 1996 se creó el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez para promover un mayor acceso a servicios públicos de salud de calidad entre las mujeres en edad de procrear y los niños menores de 5 años. En 1997, se puso en marcha el programa del Seguro Básico de Salud dentro de la estrategia de lucha contra la pobreza. Ese seguro ofrecía un conjunto de servicios integrados de promoción, prevención y curación centrados en los principales factores de mortalidad a las mujeres de bajos ingresos en edad de procrear y los niños menores de 5 años y ponía a disposición de toda la población servicios de lucha contra determinadas enfermedades. En 2002, de conformidad con la adhesión del país a la Declaración del Milenio, se instituyó el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), que reemplazó al componente del Seguro Básico de Salud relativo a determinadas enfermedades y se centró en un aumento de la cobertura para amparar a todas las embarazadas hasta seis meses después del parto y a los niños menores de 5 años. Las políticas de seguro de salud actuales se sufragan con recursos municipales directos procedentes del sistema fiscal nacional, que se distribuyen a todos los municipios conforme al tamaño de su población.

**31. Resumen de la concepción y la metodología.** Esta evaluación, realizada en 2006, tenía por objeto evaluar el impacto de las tres políticas de seguro gratuito en la salud de las madres y los niños y comparar los períodos anteriores y posteriores a su puesta en ejecución desde 1989. La evaluación se basó en un amplio análisis de datos secundarios procedentes de estudios socioeconómicos y de salud y demográficos de alcance nacional, del Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS) y la Dirección General de Contabilidad. Las estimaciones econométricas de los efectos de las políticas públicas de seguro se computaron a partir de modelos matemáticos basados en los riesgos de fallecimiento de los lactantes y los niños y en la probabilidad de que las madres tuviesen acceso a servicios de atención prenatal. Se desglosaron los resultados por zonas urbanas o rurales, niveles de servicios y departamentos y subsectores del Sistema Nacional de Salud. En la evaluación sólo se tuvo en cuenta a las personas que no tenían acceso a servicios de salud privados.

**32. Conclusiones, experiencia adquirida y recomendaciones.** Entre 1989 y 2003, se redujo la tasa de mortalidad derivada de la maternidad de 650 a 380 casos por cada 100.000 nacidos vivos (una disminución del 41%), la tasa de mortalidad infantil pasó de 89 a 64 por cada 1.000 nacidos vivos (un 39% menos) y la tasa de mortalidad de los menores de 5 años disminuyó de 125 a 81 por cada 1.000 nacidos vivos (una reducción del 35%). El análisis de riesgos indicó que los partos en servicios públicos disminuían el riesgo de muerte infantil, y un análisis de los datos de los períodos previos y posteriores a la puesta en práctica de las políticas de seguro mostró que las políticas de seguro gratuito contribuyeron positivamente a reducir la mortalidad. Se atribuyó estos resultados al mayor acceso a los servicios de salud por parte de las embarazadas y los niños menores de 5 años. El SUMI, instaurado en 2002, llevó a cabo 8,4 millones de prestaciones en 2003 y casi 15 millones en 2004. La mayoría de esas prestaciones correspondieron a servicios

---

<sup>1</sup> En 2002, Bolivia tuvo una tasa de mortalidad maternal estimada de 420 casos por cada 100.000 nacidos vivos. Ese mismo año, la tasa de mortalidad infantil estimada de Bolivia ascendió a 81 casos por cada 1.000 nacidos vivos. *Fuente:* UNICEF, Child Survival Data Indicators, 2005.

de pediatría (60,4%) y atención a embarazadas (18,8%). También aumentó el gasto en el seguro. El Seguro Nacional de Maternidad y Niñez recibió 0,6 millones de dólares el tercer trimestre de 1996 y el SUMI 4,3 millones en el tercer trimestre de 2004. Entre 1996 y 2002, aumentaron de 32 a 547 los diferentes tipos de prestaciones posibles. La descentralización de la gestión y los recursos financieros a los municipios fue evidentemente un factor primordial del éxito.

33. En cuanto a la utilización de los servicios públicos, en la evaluación se halló que las madres que tenían niveles superiores de ingresos e instrucción y que vivían en zonas urbanas se habían beneficiado más que otras madres. Los servicios todavía no llegaban a las poblaciones más pobres y más vulnerables a causa de la migración del campo a la ciudad y del recurso a los sistemas de salud tradicionales, y en algunos lugares no llegaban por motivos culturales.

34. También se constató que las políticas públicas de seguro han tenido un importante impacto positivo en la reducción del riesgo de fallecimientos infantiles en las zonas urbanas (-45%), pero que su impacto fue menor en las rurales (-2%). Se atribuyó la mejora a la existencia de mejores servicios de medicina neonatal en las zonas urbanas y a que las rurales seguían careciendo de servicios de ese tipo con plena capacidad. En cambio, las zonas rurales se beneficiaron de un efecto positivo en cuanto a la reducción de la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, que se atribuyó a la mejora de los servicios de pediatría gracias a las prestaciones del seguro; en las zonas urbanas, que ya disfrutaban de servicios públicos de calidad antes de que se implantaran las políticas de seguro, no se observó ninguna diferencia.

35. Al parecer, las políticas de seguro gratuito también han tenido un importante impacto positivo en los servicios de medicina prenatal, como indica el aumento del número de embarazadas a las que se efectuaron cuatro controles prenatales. El impacto parecía haber sido mayor en las zonas rurales y seguía habiendo una gran diferencia entre éstas y las urbanas.

36. A pesar de las mejoras relativas en las zonas rurales, había en ellas grandes desigualdades en cuanto al acceso y la calidad de los servicios de atención de salud en comparación con las zonas urbanas. No se logró el acceso universal a las prestaciones de salud para las embarazadas y los niños menores de 5 años por la persistencia de unas estructuras sanitarias deficientes, la distancia entre los hogares y los servicios de salud, el costo elevado de los transportes y, probablemente, factores culturales, vigentes sobre todo en las zonas rurales.

37. **Cómo se ha utilizado la evaluación.** Estos resultados fortalecieron la voluntad del Gobierno de proseguir las políticas de seguro gratuito, elevando el límite de edad de los beneficiarios a los 21 años. Se abordó el problema del costo de los transportes como obstáculo al acceso mediante un plan en virtud del cual los municipios garantizan el transporte de la mujeres que deben recibir servicios prenatales y da a luz. También se mejoró la calidad de los servicios estableciendo una serie de criterios de calidad mínimos obligados para los servicios de salud e instaurando servicios interculturales de salud materna. Por último, el Congreso inició los debates en torno a una nueva política de seguro gratuito que ofrecería acceso universal a las mujeres y los hombres y tendría por objeto llegar a las poblaciones más pobres y las zonas que requieren las intervenciones más enérgicas. El UNICEF ha desempeñado un papel fundamental en la concepción, el fomento y la sostenibilidad de estas políticas de seguro gratuito, y las actividades de

promoción llevadas a cabo posteriormente por el UNICEF y sus asociados han tenido una importancia estratégica para robustecer el empeño del Gobierno.

**Evaluación de *Aprova Brasil: O Direito de Aprender*. “Evaluación en participación de los resultados del aprendizaje en las escuelas primarias situadas en regiones de bajos ingresos”**

38. **Motivos de la evaluación.** En noviembre de 2005, el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Pedagógicas Anísio Teixeira, dependiente del Ministerio de Educación, llevó a cabo una primera prueba de ámbito nacional en más de 40.000 escuelas públicas para evaluar los conocimientos de lengua portuguesa (lectura) y matemáticas de los alumnos de los cursos cuarto y octavo. Los resultados indicaron que los alumnos tenían graves deficiencias en esas materias. Como consecuencia de esta *Prova Brasil* (“Examen el Brasil”), el Ministerio de Educación brasileño y el UNICEF llevaron a cabo *Aprova Brasil: O Direito de Aprender*, un estudio en participación efectuado en 33 escuelas públicas situadas en zonas socioeconómicas desfavorecidas de 14 Estados y el Distrito Federal del Brasil, donde los resultados del aprendizaje escolar estuvieron por encima del promedio nacional alcanzado en el test *Prova Brasil*.

39. La evaluación *Aprova Brasil* tuvo por finalidad movilizar a los administradores, dirigentes escolares y a la sociedad en general para mejorar el desempeño educativo de los niños y las niñas, atribuyendo una mayor responsabilidad a los establecimientos escolares, los profesores y los dirigentes en los resultados de los alumnos a su cargo. A un nivel más general, la evaluación tenía por objeto contribuir a mejorar la enseñanza básica en el Brasil, que se caracteriza por la desigualdad y la falta de equidad en el acceso a ella y por grandes diferencias de calidad. La evaluación respaldó el programa en el país del UNICEF para 2007-2011, que se centra en la educación de calidad para todos los niños y los adolescentes hasta los 17 años de edad y en garantizar el acceso a la educación a los 800.000 niños de 7 a 14 años de edad que no están escolarizados. Se ha determinado que mejorar la calidad de la educación es una prioridad regional.

40. **Resumen de la concepción y la metodología.** Para determinar qué aspectos de la gestión, la organización y el funcionamiento de las escuelas podrían contribuir a mejorar el aprendizaje de los alumnos, los investigadores seleccionaron escuelas de cinco regiones geográficas del Brasil que en *Prova Brasil* habían obtenido resultados superiores al promedio nacional a pesar de sus características socioeconómicas desfavorables.

41. Se seleccionó esas escuelas a partir del “índice del efecto de las escuelas”, que es un indicador compuesto que evalúa el impacto de la escuela en la vida y el aprendizaje del niño. El indicador compuesto se obtiene a partir de los datos socioeconómicos de los niños escolarizados (acopiados en un cuestionario en el curso de *Prova Brasil*), de datos de los municipios y de datos que muestran el nivel de competencia medio de la escuela. Las escuelas visitadas para realizar este estudio no fueron necesariamente las que mejores puntuaciones habían obtenido, sino las que habían tenido un mayor impacto. Las escuelas estaban situadas en barriadas de bajos ingresos en las que los estudiantes corrían grave riesgo de exclusión social y que, a pesar de ello, estudiaban con provecho.

42. En la evaluación se utilizó una metodología de evaluación rápida que se apartaba de la investigación de una unidad central de análisis —en este caso, las

escuelas seleccionadas— para determinar elementos que permitieran llevar a cabo un análisis más amplio. Los investigadores se basaron en una “libreta de campo”, una guía para observar, escuchar y registrar, concebida en un formato sencillo, apropiado para la metodología de evaluación rápida. Los investigadores tenían que entrevistar a directores, coordinadores de planes de estudio y enseñanza, profesores, alumnos, familias de alumnos, personal educativo y miembros de consejos escolares. Se incrementó la información con entrevistas a interlocutores externos de las escuelas, directores municipales de educación y miembros de las comunidades. Los alumnos, niños y adolescentes, desempeñaron un papel central guiando a los investigadores por las escuelas y dándoles a conocer sus percepciones de las clases y las actividades, los procesos de aprendizaje y las relaciones entre los diferentes actores, así como sus opiniones sobre los resultados del test *Prova Brasil*.

43. El estudio, realizado en octubre y noviembre de 2006 con un costo de 143.000 dólares, fue coordinado por el UNICEF y el Ministerio de Educación. Para efectuar la investigación de campo, se seleccionó a 12 entrevistadores con distinta formación y experiencia en investigación y evaluación.

44. **Conclusiones, experiencia adquirida y recomendaciones.** La mayoría de quienes participaron en las entrevistas, reuniones y conversaciones atribuyeron los buenos resultados de los alumnos a los profesores, a los propios alumnos, a las prácticas de enseñanza innovadoras y a la participación de la comunidad. Todos los participantes describieron una o varias prácticas aplicadas en la escuela que habían contribuido eficazmente al aprendizaje de los niños.

45. Ni la metodología ni el formato de la evaluación permitían atribuir directamente los buenos resultados de los alumnos sólo a las prácticas descritas, aunque se recalcó que eran pertinentes e importantes para las escuelas, especialmente para el aprendizaje por los alumnos.

46. Se agrupó las prácticas idóneas identificadas en bloques denominados “dimensiones del aprendizaje”, que constaban de los aspectos siguientes: a) prácticas de enseñanza que fomentaban la educación integral, esto es, las estrategias de trabajo de los profesores, los proyectos didácticos, la utilización y la producción de materiales pedagógicos, y los procedimientos de evaluación y mejora del aprendizaje de los alumnos; b) la formación inicial y permanente y la movilización de los profesores, así como los incentivos que se les otorgan, como la remuneración y el reconocimiento de su valía; c) la gestión democrática, la promoción de incentivos y prácticas que fomenten la participación a través de los consejos escolares existentes y la participación activa de las familias y los alumnos en la adopción de decisiones referentes a la escuela y su seguimiento; d) la participación cotidiana de los alumnos en la vida escolar, demostrando que los estudiantes pueden y deberían ser sujetos activos en el entorno escolar y en la vida social y de la comunidad; y e) las asociaciones externas con instituciones de la comunidad y el municipio, e incluso en el plano nacional, que servían para fortalecer a la escuela.

47. **Cómo se ha utilizado la evaluación.** La principal aportación de la evaluación fue movilizar a los gestores y educadores en los municipios y las escuelas para que practicasen una gestión basada en resultados, centrada en el aprendizaje de los alumnos. El estudio también desempeñó un papel al alentar a los gestores de la enseñanza a apreciar, comprender y analizar los indicadores de la educación, incorporando los datos sobre resultados a sus actividades de planificación,

supervisión y evaluación. Se pretende que la difusión del estudio dé un impulso movilizador que inspire nuevas prácticas y experiencias en las escuelas públicas de todo el país. El hecho de que el Plan de Desarrollo de la Enseñanza Básica esté fundado en el Índice de Desarrollo de la Enseñanza Básica, que incorpora los resultados del aprendizaje, refuerza el empleo del estudio como catalizador de nuevas prácticas de gestión y enseñanza. Al mismo tiempo, la evaluación se ha convertido en una referencia para importantes políticas públicas, como el Plan de Desarrollo Educativo puesto en marcha por el Ministerio de Educación. Además, en innumerables artículos y reportajes aparecidos en distintos medios de información el estudio ha servido de referencia.

48. El UNICEF compartirá la evaluación con todos los municipios que participan en la iniciativa Sello de Aprobación Municipal del UNICEF, que tiene por objeto movilizar la actuación municipal en favor de la infancia en la región semiárida brasileña. Se espera que los 13,5 millones de niños y adolescentes que viven en ella se beneficien de una educación de mejor calidad resultante de la implantación de prácticas idóneas en las escuelas.

#### **El estudio sobre el programa *Oportunidades* de México desde la perspectiva de los derechos humanos**

49. **Motivos del estudio.** El Gobierno de México ha ejecutado con excelentes frutos el programa *Oportunidades*, que llega a más de cinco millones de familias que viven en pobreza extrema, concediéndoles pagos en efectivo a cambio de que, con regularidad, sus miembros asistan a la escuela y acudan a los dispensarios de salud, y ofreciendo suplementos nutricios a las familias con hijos menores. El programa, con sus intervenciones integradas, ha ayudado a aumentar la inscripción escolar y a mejorar el estado de salud y de nutrición de los niños y las mujeres embarazadas y lactantes, contribuyendo de ese modo a romper el ciclo de pobreza intergeneracional. Varios países en desarrollo han expresado su interés en extraer enseñanzas de este programa, que además ha sido adaptado por la ciudad de Nueva York, en los Estados Unidos de América.

50. *Oportunidades* se empezó a ejecutar en 1997 con el título de *Progresá* y ha sido sometido a muchas evaluaciones y modificaciones. En 2000, se integró *Oportunidades* en la estrategia nacional general denominada *Contigo*, que tiene cuatro áreas de intervención interrelacionadas: capacidades (educación, salud nutrición), oportunidades de generación de ingresos (oportunidades de empleo y acceso al crédito) formación de patrimonio (ahorros y vivienda) y protección social.

51. Actualmente, el programa abarca todo el territorio nacional (2.429 municipios). En 2006, *Oportunidades* obtuvo la mayor consignación presupuestaria de los programas federales, con un total de recursos aprobados por el Congreso de más de tres millones de dólares. Se considera que es uno de los programas sociales más eficientes de México y de la región.

52. **Resumen de la concepción y la metodología.** Este estudio formaba parte de un estudio comparado organizado por el UNICEF (América Latina y el Caribe) para evaluar el enfoque basado en los derechos humanos de cuatro programas de transferencia condicionada de dinero existentes en la región: *Solidario* de Chile, *Bolsa Escola/Bolsa Familia* del Brasil y Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) de Costa Rica. Tenía por objeto evaluar si la concepción, y sobre todo la ejecución, de *Oportunidades*, condecía con un enfoque basado en los

derechos humanos, y más concretamente, con los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, es decir, la universalidad y la no discriminación, la indivisibilidad y la interdependencia, la participación, la rendición de cuentas, la sostenibilidad y el interés superior del niño.

53. La metodología seguida constó de entrevistas semiestructuradas con autoridades federales del programa de siete Estados (que representaban una tercera parte de la cobertura total del programa) y funcionarios estatales seleccionados que participaban directamente en la ejecución del programa. Se organizaron grupos de reflexión con niños y adultos beneficiarios de los mismos siete Estados y con miembros de organizaciones de la sociedad civil y estudiosos especializados en políticas de derechos sociales y humanos. Además, se analizaron informes de evaluaciones y estudios anteriores.

54. **Conclusiones, experiencia adquirida y recomendaciones.** Aunque el programa reconocía los derechos fundamentales de los ciudadanos, en un principio no se había concebido como un programa de cumplimiento de los derechos de las familias pobres. Uno de los principales obstáculos a que se enfrentan las estrategias de lucha contra la pobreza es lo difícil que les resulta a las familias pobres exigir que se realicen sus derechos y obtener algún resultado. Este obstáculo guarda estrecha relación con la endeblez de la cultura de los derechos humanos, comprendidos los papeles desempeñados por los titulares de deberes y de derechos, y con la inexistencia de mecanismos institucionales que promuevan el cumplimiento de los derechos humanos.

55. Los resultados del estudio indicaron que la focalización del programa en la lucha contra la pobreza y en el desarrollo de capacidades había contribuido al robustecimiento de los derechos humanos. Ahora bien, aunque el programa había estimulado un aumento considerable de las demandas de servicios públicos, en particular en los campos de la educación y de la salud, formuladas por los beneficiarios, la exigencia de que se diese cumplimiento a los derechos seguía siendo reducida y tanto la calidad de los servicios como la participación seguían constituyendo sendos problemas. Ello no obstante, los beneficiarios habían adquirido una mayor conciencia de sus derechos, comprendido el derecho a las prestaciones del programa, gracias en buena medida a las campañas permanentes de comunicación sobre esos temas.

56. En el estudio se formulaban varias recomendaciones concretas. En primer lugar, que se debía explicitar al comienzo del programa los criterios de selección de los beneficiarios de las transferencias condicionadas de dinero y que el programa debía prever una mayor participación de los varones y adultos de más edad. Como las transferencias condicionadas de dinero de *Oportunidades* habían sido encauzadas explícitamente a las mujeres adultas de las familias, se criticó el programa por perpetuar las funciones atribuidas tradicionalmente a las mujeres en el seno de la familia.

57. Se formularon varias observaciones con respecto a la sostenibilidad del programa. Primero, que el programa dependía de la voluntad política, ya que no existía ninguna base legislativa ni jurídica que sustentara su continuidad. Era preciso efectuar un estudio de viabilidad de la promulgación de medidas legislativas que confirieran carácter de derechos a las prestaciones del programa, lo cual reforzaría su sostenibilidad. Segundo, que el programa requería capacidad para aumentar la participación de las comunidades y mecanismos para facilitar el

cumplimiento de lo dispuesto en él. Había que mejorar la formación en enfoques basados en los derechos humanos, sobre todo de los profesores, los doctores y el personal de enfermería.

58. **Cómo se ha utilizado el estudio.** El estudio ilustra el importante papel del UNICEF en la generación de conocimientos en los países de ingresos medios. El aprovechamiento compartido de la experiencia de *Oportunidades*, junto con la de los otros tres programas similares existentes en la región, facilitará el intercambio entre los países de ideas acerca de cómo mejorar la concepción de los programas de protección social de la infancia. Se compartió un proyecto de informe del estudio con las autoridades del programa, que estuvieron de acuerdo en que se publicara más adelante. Se espera que la publicación del estudio fomente un debate en torno al papel del enfoque basado en los derechos humanos entre las autoridades encargadas de las políticas sociales y que sirva de base a un debate sobre el replanteamiento del programa, especialmente en el contexto de un cambio de la administración y la gestión federales de *Oportunidades*.

#### **Evaluación de la iniciativa Municipios Amigos de la Niñez (MAN) de la República Dominicana**

59. **Motivos de la evaluación.** La iniciativa MAN de la República Dominicana, basada en las directrices sobre Ciudades Amigas de la Infancia, tiene por finalidad concreta contribuir al cumplimiento de las metas de la Convención sobre los Derechos del Niño y de los objetivos de desarrollo del Milenio en el plano local propiciando la mejora de las estructuras de planificación y supervisión; el robustecimiento de la participación de las familias y las comunidades en la planificación y la ejecución de medidas en favor de los niños y una mayor intervención de los niños en los procesos locales de desarrollo. Esta evaluación de la iniciativa MAN, al cabo de casi 10 años de su puesta en marcha con apoyo del UNICEF, se realizó para evaluar su pertinencia, eficacia, eficiencia y efectos y para formular recomendaciones acerca de la reorientación que fuese necesario darle, a fin de contribuir a la elaboración del nuevo programa de cooperación entre la República Dominicana y el UNICEF para 2007-2011. La evaluación se centró especialmente en las limitaciones fundamentales que se habían constatado anteriormente: a) la escasa capacidad de supervisión y diagnóstico y de planificación existente en el plano local; b) la asimismo escasa cooperación intersectorial; c) el hecho de que la certificación de la iniciativa MAN no se hubiese basado en un sistema de indicadores; y d) la falta de claridad en la definición de las funciones y las responsabilidades respectivas de los distintos niveles de gobierno en lo referente a la protección de los derechos del niño. La evaluación tenía además por objeto contribuir a las prioridades regionales esenciales del UNICEF: fortalecer la labor y las capacidades en los municipios para llegar a las poblaciones excluidas; y complementar, sacar lecciones de la experiencia acumulada y contribuir a ella gracias a este tipo de labor municipal en países de la región, por ejemplo, Bolivia, el Brasil, Colombia y el Ecuador.

60. **Resumen de a concepción y la metodología.** La evaluación, realizada en enero de 2006, tuvo por finalidad evaluar en municipios de la iniciativa MAN escogidos la eficacia de las medidas ejecutadas en el plano municipal cotejándolas con los objetivos planeados y con las metas más generales establecidas por los municipios en 2005. También se evaluaron el grado de participación de los agentes locales y la sostenibilidad de los resultados alcanzados y de los procesos. La

metodología empleada consistió en una amplia participación de todos los interesados directos; un examen y un análisis de datos e informes secundarios; entrevistas con interesados nacionales fundamentales; visitas a 10 municipios escogidos por su tamaño, ubicación, situación en cuanto a desarrollo humano y número de actividades del UNICEF ejecutadas en ellos.

61. En cada visita a un lugar se realizaron dos talleres en participación, organizados para conocer las medidas ejecutadas y averiguar la percepción general de sus efectos; evaluar la percepción de la situación de derechos del niño concretos en el municipio; y calcular el nivel de comprensión de los derechos del niño y del papel de los encargados de garantizarlos. El primer taller fue multisectorial y participaron en él representantes de organizaciones de la sociedad civil, municipios, el Gobierno y ONG locales e internacionales. El segundo se llevó a cabo con jóvenes elegidos entre los niños y los adolescentes que participaban en uno o más de los proyectos de MAN. Además, en las visitas se realizaron entrevistas y un paseo por todo el municipio, de lo que se extrajeron informaciones obtenidas de manera aleatoria sobre el nivel de conocimiento y de comprensión de los derechos del niño entre los niños y los adultos con los que se conversó.

62. **Conclusiones, experiencia adquirida y recomendaciones.** La primera prioridad de la iniciativa MAN fue sensibilizar en los municipios acerca de los derechos de los niños. Las percepciones de los diversos actores locales entrevistados confirmaron totalmente que se había conseguido grandes progresos en ese terreno. Todos los niños y la mayoría de los adultos de los municipios de la red MAN tenían conciencia de los derechos del niño —tanto por lo que se refería a la noción misma como a su fondo— y de la iniciativa MAN.

63. En cuanto a la movilización de medidas en pro de los derechos del niño, se constató que la mayoría de los municipios seguían dependiendo de las iniciativas propuestas y concebidas en el exterior —por asociados como el UNICEF y ONG y por los programas gubernamentales nacionales—. Ello no obstante, en algunos municipios se había generado independientemente actuaciones, como medidas para hacer realidad el derecho a tener apellidos y una nacionalidad, el derecho a protección frente al abuso y la explotación sexual comercial y el derecho a la participación. La mayoría de los municipios de la red MAN habían alcanzado progresos notables en cuanto a establecer las estructuras necesarias para respaldar adecuadamente las actividades de MAN, si bien, en general, esas estructuras todavía no resultaban dinámicas y sostenibles, no eran totalmente transparentes y no ofrecían un espacio suficiente a la representación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Los funcionarios oficiales designados por elección dirigían las iniciativas y nombraban a quienes formaban parte de los procesos establecidos para aplicarlas. Otro problema era la escasa capacidad existente en el plano local, que daba lugar a una falta de continuidad y a un bajo nivel de coordinación con otras instituciones.

64. Hasta la fecha, esta mayor conciencia de los derechos del niño no se ha traducido en medidas municipales concretas para mejorar la calidad de vida de los niños mediante la iniciativa MAN. Aunque los progenitores y las familias tienen ahora conciencia de los derechos de los niños, todavía no están desarrollando colectivamente acciones para ponerlos en práctica. Ahora bien, cabría esperar que, en las familias, ese conocimiento hubiese mejorado las prácticas y hacen falta más

investigaciones para evaluar qué consecuencias ha tenido este mayor conocimiento de los derechos de los niños en el comportamiento de los adultos hacia ellos.

65. Una conclusión prometedora fue el grado de colaboración entre los organismos oficiales, con apoyo de las ONG, para producir planes municipales a favor de la infancia. Las actividades se centraron en varias áreas: el abuso y la explotación sexual comercial, la participación de los jóvenes, el derecho a tener apellidos y una nacionalidad, a actividades recreativas, a la educación, a la salud, a la nutrición y la promoción de los derechos del niño en general, todo ello a tenor de las circunstancias locales. Sin embargo, hacía falta impartir formación para mejorar la capacidad para efectuar análisis de situación y evaluaciones de necesidades y para elaborar planes con los correspondientes presupuestos. Además, era menester desplegar esfuerzos especiales para asegurar la más amplia participación de las poblaciones excluidas, a fin de llegar a los más pobres.

66. En la evaluación se constató asimismo que si bien la mayoría de los niños conocían sus derechos, muy pocos habían tenido hasta entonces la posibilidad de actuar colectivamente para alcanzarlos. Además, ni las estructuras ni los procedimientos sociales y jurídicos para garantizar esos derechos eran todavía bastante sólidos. Aunque los Consejos de Juventud habían obtenido buenos resultados en cuanto a demostrar la eficacia y las grandes posibilidades de la participación de los jóvenes en la adopción de decisiones y en las medidas de carácter local, normalmente los miembros de esos consejos no procedían de las familias más pobres y, por lo tanto, habría que hallar la manera de establecer una representación más amplia de la juventud.

67. Uno de los logros más prometedores de la iniciativa MAN fue el grado en que había estimulado el surgimiento de nuevas visiones en los municipios en torno a las medidas para propiciar los derechos de los niños. Por ejemplo, una conferencia en la que participaron muchos municipios en 2005 dio lugar a la creación de un conjunto mucho más amplio de metas y objetivos con miras al desarrollo ulterior de MAN. Esta evaluación tenía por finalidad abordar el potencial de MAN para alcanzar esos objetivos más generales, caracterizados por los objetivos de desarrollo del Milenio y el plan global de protección de los derechos de la niñez instituido por ley. Se observó que, si bien la ley es exhaustiva, es en gran parte una respuesta formulada como reacción ante violaciones de los derechos del niño. Existe la posibilidad de que la ley adopte procesos y estructuras en participación similares a los de MAN para llegar a una visión anticipatoria de la transformación de las comunidades en lugares propicios a los niños de manera sostenible.

68. Por último, seguía siendo problemática la sostenibilidad de la iniciativa MAN. Aunque el UNICEF había sido un factor determinante del éxito de la iniciativa, habría que respaldar al programa con medios locales y estructuras de gobierno independientes impulsadas por una sociedad civil autónoma, recursos presupuestarios sostenibles, prosiguiendo las actividades de sensibilización y promoción y las de formación en curso.

69. **Cómo se ha utilizado la evaluación.** La evaluación ha constituido una aportación importante a la reorientación de la estrategia de cooperación con los municipios. En particular, en la evaluación se recomendó que: a) se creara un sistema de certificación de MAN basado en indicadores específicos de sus efectos y gestión; b) se estableciera un sistema de supervisión de ámbito local para mejorar la supervisión de la ejecución y los efectos de los proyectos; c) hubiese una

participación mucho más amplia de los jóvenes, conectada a los Consejos de Juventud mediante la movilización en las comunidades; d) se fortaleciera las capacidades locales para llevar a cabo diagnósticos, planeamientos y elaboración de presupuestos con la participación de las comunidades, incluidos los niños y jóvenes; e) se aumentara la participación de la sociedad civil, en particular la de las organizaciones de base comunitaria, a fin de llegar a las zonas submunicipales con niveles más elevados de pobreza; f) se prestara apoyo al Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia para establecer sistemas de protección locales; y g) se apoyara el proceso de descentralización para que mejorase la coordinación entre las diferentes instituciones. La evaluación se tendrá debidamente en cuenta en el análisis regional que efectúe el UNICEF de la labor en materia de políticas en el plano municipal y en la documentación por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el UNICEF de la labor sobre políticas de ámbito municipal de importancia fundamental llevada a cabo en la región.

**Evaluación de las intervenciones integradas en favor de los niños a los que el VIH/SIDA ha hecho vulnerables, en el contexto del acceso general al tratamiento antirretroviral en Haití**

70. **Motivos de la evaluación.** Haití está asolado por una elevada prevalencia del VIH. Se calcula que en 2003 había en él 19.000 menores de 15 años que vivían con el VIH. La gran cantidad de niños huérfanos a causa del SIDA, las escasas capacidades de las familias y las deficientes respuestas basadas en la comunidad, junto a la inexistencia de tratamientos como el ARV, más la renuencia o la negativa pura y simple de los orfanatos a aceptar a niños afectados o infectados por el VIH, llevaron a la creación de un refugio denominado La Maison l'Arc-en-Ciel (ARC) en 1995 en Puerto Príncipe, cuyas actividades allanaron el terreno para una mejor atención institucional de los niños huérfanos y vulnerables en un contexto de débiles lazos comunitarios. La iniciativa resultó eficaz en lo relativo a prestar cuidados psicosociales a los niños admitidos en el refugio y se amplió a las actividades de asistencia social comunitaria en 2002 y a un programa de movilización comunitaria en 2003. Con apoyo del UNICEF, en diciembre de 2002 se puso a disposición de la ARC medicamentos antirretrovirales, gracias a lo cual aumentaron las posibilidades de supervivencia de los niños infectados y se hizo frente a los desafíos estratégicos y programáticos de la propia ARC.

71. En la ARC se ejecutan tres programas: un servicio de atención residencial (el refugio) para niños infectados o afectados por el VIH/SIDA; un programa de asistencia comunitaria que presta apoyo basado en el centro, consistente en formación en salud y VIH impartida a personas que se ocupan de esos niños y a los niños mismos, consultas médicas y atención a domicilio a familias afectadas por el VIH/SIDA; y un programa de Movilización de la Comunidad para compartir información con la comunidad en general, y aprovechar sus recursos. Aunque no tan singular como una intervención consagrada a los niños huérfanos y vulnerables, la manera en que la ARC había integrado los tres programas había tenido importantes consecuencias en la atención que se prestaba a los niños fuera de sus familias extensas. En concreto, la ARC empleó a miembros de sus programas comunitarios como familias anfitrionas; ayudó a suscitar la aceptación social de las personas que viven con el VIH/SIDA, por ejemplo, ayudando a conseguir que los niños y adultos seropositivos resultasen más familiares a los miembros de la comunidad; promovió

la sostenibilidad, en particular movilizándolo a voluntarios de un programa en apoyo de los de otro y compartiendo recursos entre programas.

72. El tratamiento ARV sólo se puede conseguir en unas pocas zonas de Haití; la inmensa mayoría de la población infectada no tiene acceso a esta terapia. Mientras no haya una mayor disponibilidad de este tratamiento, absolutamente necesaria, habrá que buscar estrategias y enseñanzas que faciliten una prestación más eficiente y eficaz de cuidados a los niños infectados y afectados por el VIH/SIDA. Además, en el contexto de Haití, hay que reforzar un enfoque basado en la comunidad para asegurar el cumplimiento de los derechos de los niños a acceso, atención y apoyo. La estrategia innovadora de la ARC en Haití, que conjuga el enfoque institucional de los cuidados que se prestan a los niños huérfanos y vulnerables con una dinámica comunitaria ‘generada’ mediante la movilización social, comprendida la movilización de las personas que viven con el SIDA, ofrece posibilidades de reproducción en lugares en que el riesgo de estigmatización es elevado y los lazos comunitarios son débiles —tanto en Haití como en otras zonas del Caribe.

73. **Resumen de la concepción y la metodología.** La evaluación tuvo por objeto: a) evaluar hasta qué punto podría la ARC seguir integrando de manera sostenible las intervenciones de divulgación y asistencia de carácter psicosocial en la comunidad, que tienen una importancia crítica, y el tratamiento ARV; y b) identificar las prácticas idóneas para facilitar su reproducción en Haití y acaso en toda la región del Caribe.

74. La evaluación apuntaba a detectar, convalidar y documentar buenas prácticas canalizadas por la experiencia de la ARC, mediante exámenes teóricos y entrevistas de informantes clave con personal de la ARC y del UNICEF y con personas que vivían con el SIDA y otros beneficiarios. Se prestó muchísima atención a las opiniones de los niños. Se complementó la evaluación con discusiones participativas en grupo y visitas de observación.

75. **Conclusiones, experiencia adquirida y recomendaciones.** Contrariamente a lo que cabía esperar, la introducción de tratamientos ARV por conducto de la ARC *no* obligó a la organización a concentrarse más en las cuestiones médicas y menos en las intervenciones socioeconómicas. La ARC dio, pues, ejemplo de cómo se podía integrar los cuidados y el apoyo con el tratamiento ARV, mostrando que había grandes posibilidades de reproducir este enfoque en la región. Es posible aunar programas que movilizan a las comunidades en torno al VIH/SIDA con programas que prestan apoyo a las personas que viven con el virus mediante un proceso gradual, cuidadosamente gestionado, en consulta con todas las partes. Ese enfoque integraría el tratamiento, los cuidados y la superación de la estigmatización y la discriminación.

76. El programa de divulgación y asistencia resultó eficaz al llegar a los hogares de personas víctimas de estigmatización y discriminación y prestar a esas familias apoyo psicológico y práctico. Las interacciones entre las personas que intervenían en los tres componentes del programa habían ayudado a disminuir la estigmatización y la discriminación. La integración con buenos resultados del apoyo institucional con las actividades de divulgación entre la comunidad y las de movilización de ésta fueron, una vez más, un modelo con grandes posibilidades para la concepción de otras iniciativas relativas al VIH/SIDA.

77. Los niños seropositivos pueden ser abogados sumamente eficaces de la tolerancia social respecto de las personas que viven con el VIH. Ahora bien, para evitar traumatizar o explotar a esos niños, hay que diseñar cuidadosamente y controlar el proceso y velar por que en todo momento se les consulte y asesore profesionalmente.

78. Voluntarias escogidas entre las encargadas de los cuidados (las “madres delegadas”) complementaron la labor desarrollada por el personal remunerado efectuando visitas a domicilio, formando el núcleo de un grupo de apoyo integrado por pares. Esas voluntarias asumirán gradualmente las funciones del personal remunerado, contribuyendo con ello a la sostenibilidad del programa.

79. Los animadores de la comunidad (“Líderes”), designados por instituciones locales orientadas a la prestación de servicios comunitarios, tuvieron un gran impacto positivo en el fortalecimiento de la comunidad. Cuando una comunidad, por lo que fuere, no acostumbra a cooperar para resolver problemas sociales, se le debe alentar a designar esos Líderes por conducto de instituciones locales como las iglesias y escuelas.

80. **Cómo se ha utilizado la evaluación.** Las conclusiones de la evaluación se publicaron y dieron a conocer entre los asociados. Se utilizaron para efectuar exámenes anuales e informes a los donantes, idear nuevas iniciativas del programa y reforzar las asociaciones integradas para cuidar de los niños huérfanos y vulnerables. Además, conforme a ellas, el UNICEF y sus asociados ampliaron la cobertura geográfica de las intervenciones integradas de cuidado de esos niños, concentrándose primordialmente en las actividades de divulgación entre la comunidad y en el reforzamiento de las capacidades de las familias. Es preciso ampliar el modelo en Haití para atender las necesidades críticas de los niños afectados por el VIH/SIDA.

## Conclusiones

81. Las evaluaciones y los estudios a que se refiere el presente informe ilustran los distintos papeles que el UNICEF está desempeñando en diferentes contextos nacionales de América Latina y el Caribe. Los programas analizados tienen un enfoque coherente de las políticas y los derechos humanos, centrándose en mejorar la política y los programas en los niveles subnacionales (especialmente, en el de los municipios) para llegar a las poblaciones excluidas. Esta focalización es sumamente importante en América Latina y el Caribe, la región más desigual del mundo por lo que se refiere a la distribución de los recursos sociales y económicos y donde las disparidades masivas y la exclusión de grandes segmentos de la población quedan ocultas muchas veces tras unos indicadores de promedios nacionales que, por lo demás, son buenos.

82. En la Argentina, el examen de mitad de período recalcó la evolución ininterrumpida del papel desempeñado por el UNICEF, que cada vez se centra más en la generación de conocimientos y la colaboración Sur-Sur, el desarrollo de capacidades, la movilización y la obtención de recursos, y la movilización social y las actividades de promoción de la reforma de la política y las leyes para colmar las lagunas esenciales que hay en lo que se refiere al cumplimiento de los derechos del niño. El examen de mitad de período reconoció que se habían obtenido sólidos

resultados en esos campos y recomendó un fortalecimiento de la difusión de conocimientos y el desarrollo de capacidades en los planos provincial y municipal.

83. La evaluación de la iniciativa MAN de la República Dominicana forma parte de una variadísima experiencia acumulada en materia de labor en los municipios y de resultados impresionantes en la región —por ejemplo, en Bolivia, el Brasil, Colombia y el Ecuador—. Dar prioridad a la labor conjunta en los municipios es una estrategia convenida por el Equipo de Directores Regionales de las Naciones Unidas en América Latina y el Caribe. La evaluación demostró que hay grandes posibilidades de que los países compartan conocimientos y que las tareas por realizar son alcanzar la participación y la sostenibilidad en los municipios y las familias. También mostró que esas iniciativas pueden ayudar a movilizar el empeño nacional en hacer realidad los derechos de los niños.

84. Las evaluaciones de las políticas públicas de Bolivia y México ponen de relieve la contribución vital que está haciendo el UNICEF al fortalecimiento de las políticas y a hacerlas sostenibles. A partir de una evaluación desde la perspectiva de los derechos humanos del exitoso programa de transferencia condicionada de dinero (*Oportunidades*) de México (dentro de un estudio regional más amplio que abarcó cuatro países), se formularon varias recomendaciones con vistas a la sostenibilidad y la eficacia de esos programas. La evaluación del programa Seguro de Maternidad y Niñez de Bolivia, que tan buenos resultados ha obtenido, mostró la necesidad de concebir las políticas y programas para que lleguen a las poblaciones más excluidas y de que se dé tanta prioridad como al acceso a la calidad de la prestación de los servicios. A esta conclusión también se llegó en la evaluación de México.

85. La evaluación de la educación en el Brasil aplicó una metodología rigurosa para aislar e identificar prácticas que contribuyan a mejorar el desempeño educativo. La calidad de la educación es un gran problema regional y este estudio aporta informaciones esenciales para mejorarla y para la cooperación Sur-Sur en este terreno. La evaluación de la respuesta integrada al VIH/SIDA aplicada en Haití puso de manifiesto los notables avances alcanzados en una situación sumamente difícil y señaló el camino para dar respuestas médicas y no médicas integradas a los niños seropositivos. Se mostró que una manera eficaz de prestar apoyo a las personas y las familias frente a la estigmatización y la discriminación es combinar la atención en establecimientos especializados, las actividades de difusión, la movilización de la comunidad y el tratamiento ARV.

86. Para robustecer la función de evaluación, se está concluyendo una estrategia regional de evaluación, con el objetivo de que las evaluaciones de ámbito nacional sean estratégicas y no sólo hagan una contribución al aprendizaje nacional, sino también al regional. Una serie de resultados regionales básicos que fueron fijados en la reunión de mayo de 2007 del Equipo Regional de Administración constituirá la base de esta estrategia, orientada a mejorar la calidad de las evaluaciones y a garantizar que se dé un mejor uso a sus conclusiones, inclusive en la colaboración Sur-Sur. Se ha previsto una mayor profesionalización de la función de evaluación, tanto en la oficina regional como en las oficinas de los países.