



Consejo Económico y Social

Distr. general
10 de julio de 2009
Español
Original: inglés

Examen

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Segundo período ordinario de sesiones de 2009

14 a 16 de septiembre de 2009

Tema 6 del programa provisional*

Informe anual sobre la función de evaluación y las principales evaluaciones realizadas en el UNICEF

Resumen

El presente informe anual ha sido preparado de conformidad con la política de evaluación (E/ICEF/2008/4) y las decisiones pertinentes de la Junta Ejecutiva (2008/4, 2008/22). En la primera sección del informe se examina la aplicación de esa política.

El informe anual también contiene un resumen de las principales evaluaciones realizadas el año pasado en los países y a nivel regional y mundial. La información sobre las evaluaciones regionales y por países está basada en los informes preparados por los directores regionales.

* E/ICEF/2009/16.

Introducción

1. La función de evaluación ayuda al UNICEF a obtener oportunamente información estratégica y objetiva sobre el rendimiento de sus políticas, programas e iniciativas a fin de lograr mejores resultados en beneficio de las mujeres y los niños. Esa función contribuye tanto a la asimilación de conocimientos como a la rendición de cuentas a nivel institucional.
2. La mayor parte de los trabajos de evaluación de la organización se lleva a cabo a nivel de los países. Las oficinas regionales, que también realizan evaluaciones temáticas y multinacionales, cumplen funciones de supervisión y apoyo. Las divisiones de la sede realizan asimismo evaluaciones en sus respectivas esferas de competencia.
3. La Oficina de Evaluación del UNICEF desempeña una función directiva en materia de evaluación. Además, encarga la realización de evaluaciones independientes, en su mayoría a nivel mundial, y realiza evaluaciones conjuntas en asociación con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con los países en los que se ejecutan programas y con otros asociados.
4. El presente informe consta de dos partes. En la sección I se examinan los progresos logrados en la aplicación de la política de evaluación, en particular en lo que respecta a las evaluaciones descentralizadas. En la sección II se consignan las constataciones y recomendaciones de las principales evaluaciones realizadas el año pasado. Siempre que ha sido posible, se incluye también una nota sobre la respuesta de la administración y la aplicación de los resultados de las evaluaciones.
5. El anexo contiene una sinopsis del plan de trabajo bienal de la Oficina de Evaluación.

I. Examen de la aplicación de la política de evaluación

6. El presente examen ha sido preparado en respuesta a la decisión 2008/4 de la Junta Ejecutiva, adoptada después de aprobarse la política de evaluación. Se pasa revista, en particular, a las evaluaciones descentralizadas, ya que la mayoría de las evaluaciones de la organización tienen lugar sobre el terreno. El mejoramiento de la calidad de las evaluaciones descentralizadas tiene importancia crítica para cumplir los compromisos estipulados en la política de evaluación y alcanzar los objetivos fijados en los principales indicadores de resultados de las evaluaciones, que figuran en el plan estratégico de mediano plazo del UNICEF.
7. La información contenida en este examen procede de las siguientes fuentes: los informes de la Oficina de Evaluación; los resultados obtenidos y las observaciones formuladas por las oficinas regionales, incluidos los aportes de las oficinas en los países; los informes generados por los sistemas de información administrativa y un informe de la Oficina de Auditoría Interna del UNICEF sobre la gestión de las evaluaciones en las oficinas ubicadas en los países.
8. Cabe señalar que no se ha realizado ningún examen externo global desde que se aprobó la política de evaluación. No obstante, el UNICEF participó en el 2008 Global Accountability Report, evaluación que realiza anualmente la organización One World Trust, un centro de estudios con sede en el Reino Unido. Entre los órganos intergubernamentales que participaron en el examen de ese año, el UNICEF ocupó el primer lugar en capacidad de evaluación.

A. Apoyo de la administración y aplicación de la política de evaluación a nivel regional

9. La política de evaluación ha recibido un firme apoyo de la administración en todos los niveles; la mayoría de las regiones cuentan actualmente con estrategias claramente definidas para cumplir los compromisos contraídos en el plano normativo.

10. La directriz ejecutiva sobre la función de evaluación fue publicada en marzo de 2009 tras un largo proceso de consulta en el que participaron distintas partes interesadas. Sirve para orientar al personal directivo superior del UNICEF y a otros funcionarios cuando se trata de aplicar la política de evaluación a nivel operacional y hace hincapié en los siguientes elementos principales: una clara asignación de la responsabilidad en materia de evaluación en los distintos niveles de la Organización; el desempeño por la Oficina de Evaluación de una función directiva influyente en este ámbito y la importancia de que los responsables de la gestión sigan atentamente todas las etapas del proceso de evaluación.

11. Las oficinas regionales se han asegurado de que las partes interesadas sean conscientes de sus responsabilidades de distintas formas. La política de evaluación se comunicó a los jefes de todas las oficinas de las siete regiones, y los directores regionales hicieron hincapié en la importancia de aplicarla. Se organizaron sesiones informativas en las siete regiones como parte de las reuniones regionales de las redes de funcionarios encargados de las actividades de vigilancia y evaluación, con la participación de la Oficina de Evaluación. La política de evaluación también se dio a conocer en otras reuniones regionales técnicas o de gestión. Fue uno de los principales temas tratados en los cursos prácticos de planificación de políticas y programas más recientes organizados en tres regiones, y todos los funcionarios regionales encargados de las actividades de vigilancia y evaluación se refieren a la política en sus visitas a los países. La Oficina Regional para América y el Caribe también aprovechó la oportunidad de vincular los resultados y recomendaciones de las auditorías con la política de evaluación y contribuir así a la asimilación de conocimientos.

12. De acuerdo con la importancia que se asigna en la política de evaluación al mejoramiento de la planificación estratégica de las evaluaciones y a la asignación de recursos adecuados, se están formulando estrategias de evaluación o revisando las existentes en la mayoría de las regiones para determinar las necesidades de máxima prioridad y la forma de responder con eficacia en el plano regional.

13. El personal directivo de todos los niveles está cumpliendo su responsabilidad de divulgar y promover la política de evaluación. En la directriz ejecutiva se pone claramente de relieve el interés de la administración del UNICEF en la función de evaluación.

14. A este respecto hay oportunidades de aumentar la colaboración con la Oficina de Auditoría Interna. La política de evaluación, la directriz ejecutiva y el informe arriba mencionado sobre la función de evaluación constituirán la base de un examen de las cuestiones pertinentes que se incluyan en los futuros calendarios de auditoría.

15. Será necesario adaptar cuidadosamente la política a las condiciones existentes a nivel regional y nacional. Las encuestas de referencia, como la que se está realizando en la región del Oriente Medio y el Norte de África, son buenos ejemplos de mecanismos mejorados de control de la calidad. De acuerdo con la función que le corresponde, la Oficina de Evaluación proporcionará directrices para asegurar que la información obtenida en las encuestas se analice de manera sistemática y que las estrategias regionales estén centradas en la aplicación de los aspectos prioritarios de la política.

16. La Oficina de Evaluación, en estrecha colaboración con el Comité de Evaluación y las oficinas regionales, formulará las orientaciones técnicas y de gestión adicionales que sean necesarias.

B. Fortalecimiento del sistema de evaluación

17. De conformidad con la política de evaluación, las oficinas del UNICEF se comprometen a mejorar el funcionamiento del sistema de evaluación en todos los niveles. En 2008-2009 se hicieron considerables esfuerzos por reforzar la capacidad interna, y en la política de evaluación y la directriz ejecutiva se definen claramente las responsabilidades de las distintas partes. No obstante, como se señala más abajo, el ritmo de aplicación no será el mismo en todos los casos.

Casos en que hay más probabilidades de acelerar el progreso: rendición de cuentas, función directiva y capacidad del personal

Rendición de cuentas y función directiva

18. Dado que la administración apoya firmemente la política de evaluación, las oficinas y el personal de todas las regiones seguramente reconocerán y aceptarán su responsabilidad al respecto. Se prestará especial atención a la directriz ejecutiva y a las deficiencias señaladas en las auditorías en cuanto a la asignación de funciones, incluidas las de vigilancia y evaluación en los exámenes del desempeño, y a la obtención de apoyo técnico especializado.

19. En 2008 se llenaron cinco vacantes de asesores en actividades de vigilancia y evaluación en las regiones. La contratación de coordinadores de las encuestas regionales ha reducido en cierta medida el volumen de trabajo de los asesores y ha aumentado su capacidad de prestar apoyo a las actividades de evaluación. En 2009 se reestructuraron las funciones de un puesto de la Oficina de Evaluación para que su titular se ocupara principalmente de reforzar los vínculos entre la Oficina de Evaluación y las oficinas regionales. Asimismo, se ha revitalizado el Comité de Evaluación mediante, entre otras cosas, la participación de representantes de los más altos niveles de la administración.

Fortalecimiento de la capacidad del personal

20. Los directores de la mayoría de las oficinas regionales estiman que pueden reforzar adecuadamente la capacidad de evaluación del personal de vigilancia y evaluación y el personal de programas en un plazo de dos años. Aunque todavía no se dispone de un inventario de aptitudes que sirva de referencia, esa certeza puede atribuirse al extenso programa interno de capacitación que se ha ofrecido a partir de 2008. El programa ha incluido sesiones de capacitación en las reuniones de las redes regionales de los funcionarios encargados de las actividades de vigilancia y evaluación y en muchas misiones a las oficinas en los países. En colaboración con la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas, se dictó en dos regiones el curso del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (GENU) sobre la información indispensable que deben obtener los evaluadores de las Naciones Unidas; participaron en él 74 funcionarios. Muchos otros asistieron a otras conferencias de profesionales. El tema de la evaluación se incorporó en otros tipos de capacitación, como la programación basada en los derechos humanos, la gestión basada en los resultados y las políticas y procedimientos programáticos, lo cual contribuyó a una considerable diversificación de los métodos utilizados.

21. La integración de nuevas tecnologías ofrece nuevas oportunidades. Las reuniones organizadas por la Oficina Regional para Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes con objeto de intercambiar conocimientos sobre la función de evaluación se transmitieron en vivo por Internet y permitieron a al personal de vigilancia y evaluación mantener un diálogo con expertos de distintas partes del mundo. En su búsqueda de materiales preparados por gobiernos, universidades y otras instituciones, la Oficina de Evaluación obtuvo una gran variedad de cursos de evaluación que el personal podía seguir por su cuenta. La Oficina también ha organizado una comunidad de prácticas en línea que comenzará a funcionar en septiembre de 2009. Los intercambios, dirigidos por un moderador, permitirán al personal obtener las opiniones de otros profesionales sobre métodos de capacitación eficaces, así como respuestas a sus problemas inmediatos.

22. La interacción con otros funcionarios del sistema de las Naciones Unidas también puede ayudar al personal del UNICEF a desarrollar sus propias aptitudes. Además del GENU, cuya labor es de alcance mundial, hay en la actualidad grupos regionales en América Latina y el Caribe y en Asia y el Pacífico.

Casos en que el progreso es más lento y se requieren esfuerzos adicionales: recursos humanos y financieros

23. Seis regiones indicaron que seguían teniendo problemas para movilizar recursos financieros y humanos suficientes. En ese sentido, los países de ingresos medios y las oficinas pequeñas eran particularmente vulnerables. También prevalecía la tendencia a aumentar el volumen de trabajo del personal de vigilancia y evaluación. Se consideraba que la falta de orientación sobre cómo asignar recursos humanos para esta labor era un obstáculo de importancia crítica para alcanzar el objetivo de fortalecer la función de evaluación establecido en la política.

24. La respuesta de la Oficina de Evaluación ha consistido en preparar una serie de instrumentos para la reunión de datos a fin de facilitar la planificación de los recursos humanos y el desarrollo de la capacidad a largo plazo. Esos instrumentos incluyen a) la autoevaluación de las aptitudes del personal del UNICEF y de su interés en la labor de vigilancia y evaluación; b) el análisis de redes para localizar a las personas e instituciones a las que se pueda recurrir para obtener apoyo técnico, y c) la evaluación de los conocimientos técnicos, para facilitar la formulación de planes individuales de aprendizaje y orientar las estrategias de capacitación institucionales.

25. Los recursos financieros dedicados a la labor de evaluación (excluidos los sueldos del personal) no aumentaron en 2008. No obstante, los gastos en la totalidad de las actividades de vigilancia y evaluación superaron por primera vez el 3%. En un informe sobre la gestión de las actividades de evaluación de las oficinas de los países se llegaba a la conclusión de que la escasez de recursos financieros no era la principal causa de la baja cuantía de los gastos en evaluación; más bien era un reflejo de la prioridad asignada a la evaluación y de la planificación de esas actividades. Sí se señalaba, empero, que la mayoría de las evaluaciones realizadas a nivel de los países estaban vinculadas a proyectos financiados por donantes. La cuestión de la financiación posiblemente adquiriera más importancia cuando comiencen a hacerse evaluaciones de carácter más temático, ya que por lo general no se cuenta con fondos asignados específicamente a ese fin.

Cuadro 1
Gastos del UNICEF en actividades de evaluación a nivel regional y de los países en 2007-2008

	2007	2008	Tendencia en 2007-2008
Gastos en actividades de evaluación	10,1 millones	9,1 millones	-10%
Factor utilizado en la comparación: gastos globales del UNICEF en programas	2.500 millones	2.800 millones	+11%
Gastos en actividades de evaluación como porcentaje de todos los gastos en programas	0,40%	0,33%	-17%
Gasto medio por evaluación realizada	41.000	39.350	-4%
Gastos conexos: análisis, investigaciones y encuestas	34,1 millones	39,8 millones	+17%
Gastos conexos: datos, bases de datos, encuestas y estadísticas	26,0 millones	26,9 millones	+3%
Total de gastos en investigación, compilación de datos sociales y evaluación como porcentaje de todos los gastos en programas	2,79%	3,10%	+11%

26. Como demuestra el lento progreso realizado a pesar de varios años de esfuerzos, el fortalecimiento de la capacidad es más difícil de lo que parece. Por lo tanto, es uno de los principales elementos de los planes de trabajo mundiales y regionales para 2009-2011.

27. Es preciso ampliar rápidamente las plataformas electrónicas para promover el desarrollo de aptitudes y el apoyo mutuo. Los estudios de la Oficina de Evaluación sobre el empleo de esas plataformas en los sectores privado y público indican que ello puede ser una estrategia sostenible y eficaz en función del costo.

28. El Comité de Evaluación ha observado que las actuales inversiones financieras y en recursos humanos no bastan para alcanzar los objetivos de política fijados. Es preciso convencer a la administración de que redoble sus esfuerzos al respecto. Como punto de partida, será necesario asegurar que los funcionarios responsables de las asignaciones presupuestarias sean conscientes de su responsabilidad en la práctica, y que el personal directivo superior lleve cuenta de las inversiones.

C. Formas de asegurar que las evaluaciones sean de calidad óptima

29. De acuerdo con su política de evaluación, el UNICEF se ha comprometido a obtener resultados óptimos en lo que respecta a priorizar, planificar y realizar evaluaciones y aplicar sus resultados. Si bien es prematuro esperar que se logren rápidamente mejoras cuantificables, ninguna región ha indicado que ello vaya a plantear problemas en los próximos dos años, con la posible excepción de lograr que la administración responda en todos los casos.

**Casos en que hay más probabilidades de acelerar el progreso:
la planificación y la determinación de prioridades y el control
de calidad**

Planificación y determinación de prioridades

30. En el anexo 2 del plan estratégico de mediano plazo revisado figura el plan institucional de evaluaciones a nivel mundial, y el plan estratégico contiene indicadores del rendimiento de las evaluaciones.

31. Los planes integrados de vigilancia y evaluación de las oficinas en los países a veces han sido de escasa calidad; no obstante, las oficinas regionales se han comprometido a reforzar la función de supervisión para asegurar que esos planes se formulen como parte de la labor de planificación estratégica.

32. En el informe arriba mencionado se señalaban varias deficiencias en lo que respecta a la determinación de prioridades a nivel de los países, que en muchos casos estaban relacionadas con la planificación. Los problemas observados incluían a) una inversión excesiva en la evaluación de proyectos específicos, en lugar de evaluaciones temáticas o de programas; b) la continuación de ciertos programas durante muchos años sin que se realizara una evaluación, y c) una falta general de evaluaciones del desempeño institucional.

33. De conformidad con la política de evaluación, las oficinas ya han empezado a realizar evaluaciones estratégicas que van mucho más lejos que las evaluaciones de los proyectos apoyados por el UNICEF. En 2008, muchas oficinas aumentaron sus gastos en esta esfera.

Cuadro 2

Evaluaciones estratégicas realizadas recientemente en las oficinas del UNICEF

<i>Oficinas</i>	<i>Inversiones</i>
Región de África oriental y meridional	En 2008 comenzó la planificación de dos importantes series de evaluaciones multinacionales: una sobre los programas de transferencias de efectivo y otra sobre los programas en gran escala de abastecimiento de agua, saneamiento y enseñanza de prácticas de higiene.
Región del Oriente Medio y el Norte de África	Se realizó un examen regional de las evaluaciones interinstitucionales dirigidas por el UNICEF de la ayuda prestada en situaciones de emergencia.
Región de Europa central y oriental y Comunidad de Estados Independientes	Continuaron las evaluaciones multinacionales, que siguieron obteniendo excelentes calificaciones.
Región de América y el Caribe	Aumentó el número de oficinas en los países donde las evaluaciones de los programas nacionales de desarrollo se utilizan como instrumento de programación.
Oficina de Evaluación, en su calidad de miembro del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas	La Oficina prestó apoyo a la primera evaluación, dirigida por un país, del sistema de las Naciones Unidas en Sudáfrica.

Control de calidad

34. En el informe arriba mencionado se constató que, a nivel de los países, todas las oficinas visitadas habían establecido comités internos adecuados para elaborar los mandatos pertinentes. Algunos de los problemas señalados eran el escaso uso de los comités directivos durante las evaluaciones y el relativo aislamiento de los funcionarios de vigilancia y evaluación que no tenía conocimiento de las buenas prácticas de sus colegas.

35. En lo que respecta al control de calidad, las oficinas regionales están reforzando su ayuda para facilitar el establecimiento de redes de apoyo y una cultura que valore las evaluaciones de buena calidad:

a) La Oficina Regional para Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes ha creado un servicio de evaluación que facilita a las oficinas que lo solicitan 13 elementos de apoyo. Se formularon observaciones sobre los aspectos técnicos de todos los proyectos de documentos (mandatos, planes de evaluación e informes de evaluación);

b) Entre los recursos externos movilizados para prestar apoyo a las oficinas exteriores figuraban empresas consultoras privadas (Europa central y oriental y Comunidad de Estados Independientes), universidades, el centro regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la oficina regional de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América y el Caribe;

c) En la región del Oriente Medio y África del Norte se ejecutó un programa piloto en el que tres o cuatro funcionarios con conocimientos especializados del tema examinaron los mandatos preparados para las evaluaciones. Los resultados obtenidos fueron tan positivos que se decidió ampliar el programa;

d) La Oficina Regional para África Occidental y Central aumentó su apoyo de distintas maneras. La principal innovación se refería a la disponibilidad de medios para evaluar los programas. Se elaboraron métodos basados en listas de control para uso de las oficinas en los países;

e) En 2009, la Oficina Regional para África Oriental y Meridional centró su apoyo en un grupo de seis a ocho países para reforzar la asistencia técnica (diseño, ejecución, seguimiento y respuesta de la administración) a fin de promover una cultura que asignara importancia a la calidad de las evaluaciones.

36. Debería ser posible alcanzar en los próximos años, dependiendo de los recursos de personal disponibles, los objetivos de política relativos al apoyo para realizar evaluaciones estratégicas y al control de calidad a nivel regional.

37. Es preciso que las oficinas regionales y la Oficina de Evaluación participen más activamente; las oficinas en los países deberían fijar prioridades y adoptar buenas prácticas de gestión que aseguren la calidad y la independencia de las evaluaciones. Con el establecimiento de una comunidad de prácticas dinámica, el apoyo entre oficinas debería aumentar rápidamente.

38. El modelo utilizado en Europa central y oriental y en la Comunidad de Estados Independientes demuestra que es posible coordinar la participación de múltiples asociados externos adoptando un enfoque sistemático general con respecto a las medidas de control de calidad y a la asistencia para adoptarlas. Otras oficinas regionales también están estableciendo redes de apoyo. La Oficina de Evaluación

consultará a las oficinas regionales y procurará obtener economías de escala concertando contratos globales con centros especializados externos.

Casos en que el progreso es lento y es preciso redoblar los esfuerzos: respuesta de la administración

39. Si bien la política de evaluación estipula que la administración debe responder a las observaciones formuladas en todas las evaluaciones, varias regiones han señalado que el progreso a ese respecto ha sido lento. En el informe arriba mencionado también se señalaban deficiencias en esta esfera.

40. Una razón es la actual falta de directrices técnicas claras. Un problema más fundamental es que en algunos países, en particular en los de ingresos medios, no suele haber ninguna correlación entre las evaluaciones y la ejecución de los programas o proyectos. En algunos casos, por ejemplo, se evalúan todos los aspectos de los programas nacionales de desarrollo social, y la administración del UNICEF no es la única entidad responsable de dar una respuesta.

41. Entretanto, podrían ampliarse ciertas actividades concretas que han dado buenos resultados. La Oficina de Evaluación experimentó con un sistema para el seguimiento de las respuestas de la administración a las evaluaciones realizadas a nivel institucional. La plataforma se utilizó sobre el terreno en la región de Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes, a nivel regional y de los países, y su uso se ampliará en 2009.

42. La tasa de respuestas de la administración seguirá mejorando a medida que se establezcan directrices y métodos, se lleven a cabo actividades de capacitación y se refuerce la supervisión en esta esfera.

D. Desarrollo de la capacidad nacional

43. De acuerdo con la política de evaluación, el UNICEF se ha comprometido a desarrollar la capacidad nacional de evaluación. En 2008/2009 tomó una amplia variedad de iniciativas, entre ellas algunas de alcance regional dignas de mención, que complementan las actividades nacionales en curso.

44. Como en años anteriores, gran parte de ese apoyo se prestó en forma de capacitación directa, en muchos casos con ayuda de las oficinas regionales. Además de prestar asistencia a las oficinas de estadística y las dependencias de planificación con las que colabora desde hace tiempo, el UNICEF ayudó a otros asociados nacionales a desarrollar la capacidad de evaluación en diversos países y también facilitó fondos para la formulación de estrategias mundiales o regionales:

a) *Asociaciones de evaluación.* El UNICEF prestó apoyo a Egipto y Marruecos para establecer sus primeras asociaciones nacionales de evaluación y ayudó a Kenya a revivir una que estaba inactiva. Asimismo, participó activamente en todas las conferencias de asociaciones regionales.

b) *Oficinas nacionales de estadística.* El UNICEF, en cooperación con el PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y otras entidades, organizó una reunión de jefes de oficinas nacionales de estadística de la región de Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes a fin de

intercambiar información sobre las mejores prácticas para la formulación de políticas basadas en información fáctica.

c) *Capacitación de nivel universitario*. Continuó la colaboración con instituciones académicas de Asia meridional para el fortalecimiento de la capacidad de los funcionarios públicos y los profesionales de la sociedad civil. Se han dictado cursos en la India, el Pakistán y Sri Lanka, y en 2009 esos cursos también se realizarán en Bangladesh. Se han organizado cursos de evaluación especialmente destinados al personal directivo superior.

45. La forma en que se realizan las evaluaciones puede ser un factor importante del desarrollo de la capacidad nacional y es un elemento que ha ido adquiriendo cada vez más importancia en el enfoque adoptado por el UNICEF con respecto a la evaluación en todos los niveles.

46. Para encarar en forma coherente la cuestión del desarrollo de la capacidad nacional se requiere una buena coordinación con otras entidades de las Naciones Unidas, los donantes bilaterales y los bancos multilaterales. Reconociendo la importancia de la coherencia, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas ha organizado un subgrupo para coordinar los distintos enfoques del desarrollo de la capacidad nacional de evaluación.

47. Dado lo limitado de los recursos del UNICEF, la buena gestión de las asociaciones tiene importancia crucial para aumentar la eficacia. Las relaciones de colaboración que se están forjando en este ámbito para desarrollar la capacidad de evaluación están teniendo una repercusión positiva y podrán mantenerse y ampliarse en otros contextos.

E. Conclusión

48. El presente examen interno, realizado 18 meses después de aprobada la política de evaluación, indica que se han hecho considerables progresos, pero que la administración debe seguir ocupándose de fortalecer más la función de evaluación.

II. Resúmenes de las principales evaluaciones

A. Europa central y oriental y Comunidad de Estados Independientes

Evaluación temática de la reforma del sistema de justicia de menores en Albania, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán y Turquía

49. El UNICEF colabora con cinco Gobiernos de países de Europa oriental para facilitar su acceso a directrices normativas y a los servicios de especialistas de alto nivel en cuestiones de política para apoyar la reforma de los sistemas de justicia de menores de acuerdo con las necesidades específicas de cada país. En la evaluación se consideró si las estrategias adoptadas por el UNICEF en cada país eran apropiadas, si los programas se ejecutaban en forma eficiente y eficaz y en qué medida los países habían puesto sus respectivos sistemas de justicia de menores en conformidad con las normas internacionales.

50. Se comprobó que en los cinco países había tribunales especializados, secciones especiales para menores, fiscales especialmente capacitados y jueces designados para entender en casos de menores y unidades de policía especiales para menores. Como resultado de esas medidas, el número de menores que cumplían sentencias de prisión había disminuido, en algunos casos hasta un 50%. Las buenas prácticas adoptadas incluían, por un lado, la promulgación de nuevas leyes que prohibían las penas privativas de libertad para los menores que no tuvieran antecedentes penales y que hubiesen sido declarados culpables de delitos de escasa gravedad, y, por otro, la publicación de estadísticas actualizadas sobre la administración de la justicia de menores, lo cual facilitaba el acceso a información útil para la defensa de los intereses de los menores y la formulación de políticas. No obstante, había menores acusados de delitos que seguían detenidos por períodos inaceptablemente largos en las etapas procesales previas al juicio y a la sentencia. En esos casos, las condiciones de la detención no estaban en conformidad con las normas internacionales.

51. En la evaluación se recomendaba la detención en la etapa procesal anterior al juicio para los menores delincuentes que no tuvieran antecedentes penales, los delincuentes no violentos y los menores que estuvieran asistiendo a la escuela y mantuvieran buenas relaciones con sus familias. Se aconsejó al UNICEF que realizara estudios sobre las formas más apropiadas de prevención y de asistencia a los menores delincuentes y continuara su promoción de sistemas que abarcaran todos los aspectos de la administración de justicia de menores e incluyeran mecanismos de coordinación apropiados con todas las partes interesadas.

52. Los resultados de la evaluación se utilizarán para mejorar la forma de encarar la reforma del sistema de justicia de menores y adaptarlo a las necesidades de cada país, y en las conferencias subregionales que se celebrarán en Albania, Azerbaiyán y Turquía se intercambiará información sobre buenas prácticas en esta esfera. Los gobiernos, los parlamentos y otras instituciones asociadas importantes están preparando planes de acción para aplicar las recomendaciones de la evaluación a fin de reforzar y acelerar la reforma del sistema de justicia de menores en sus respectivos países.

Evaluación temática regional del fomento de la salud y la capacidad de comunicación

53. En esta evaluación se examinaron las deficiencias de la capacidad de comunicación en el sector de la salud pública y la medida en que ello había contribuido al fracaso de las campañas de inmunización complementaria y a la falta de preparación para hacer frente a la pandemia de gripe. La evaluación abarcó distintas subregiones: Albania y Serbia, en Europa sudoriental; Moldova, Rumania y Ucrania, en Europa central y oriental; Tayikistán y Uzbekistán, en Asia central, y Turquía.

54. Se constató que un número pequeño pero significativo de personas de la región poseían las aptitudes, la capacidad intelectual y la determinación de hacer una contribución importante a la reforma de los sistemas de salud facilitando la aplicación de estrategias de comunicación eficaces. No obstante, esos profesionales no contaban con un buen apoyo institucional y carecían de la mayoría de los recursos técnicos y financieros necesarios para esa labor.

55. Entre otras cosas, se recomendó que se acelerara la reforma de los sistemas de salud desarrollando una capacidad de comunicación profesional y sostenible en el sector sanitario; se establecieran nexos entre los sistemas nacionales de salud y el

sector privado y se facilitara la adquisición de nuevos conocimientos y prácticas para inducir cambios de comportamiento. Se pidió al UNICEF que aumentara su apoyo al personal de contraparte de los gobiernos prestando asistencia técnica para formular y poner en práctica estrategias de fomento de la salud a través de los medios de difusión y comunicación. Las constataciones de la evaluación se examinaron en todas las oficinas del UNICEF en los países y se incorporarán en las iniciativas y estrategias de la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial y la Comisión Europea destinadas a promover la reforma en el sector de la salud en la región. Los países que participaron en la evaluación prepararon un plan de acción para poner en práctica las recomendaciones formuladas en 2009-2010.

B. Asia oriental y el Pacífico

Evaluación provisional de los programas del UNICEF en Indonesia en 2006 y 2007

56. En esta evaluación se examinó la estrategia de programación del UNICEF en Indonesia después del terremoto y el tsunami ocurridos en Aceh en 2004 y del terremoto ocurrido en Nias en 2005. El propósito de la evaluación era obtener información sobre el desempeño del UNICEF y los resultados logrados y determinar la función, estructura y orientación de su apoyo, así como la estrategia para el futuro y los recursos humanos necesarios, y contribuir a la adquisición de conocimientos a nivel institucional sobre cómo vincular las respuestas de emergencia con la recuperación y el desarrollo a largo plazo.

57. Se constató que el UNICEF había tenido una participación importante en la labor de reconstrucción, en la organización de intervenciones para evitar la mortalidad después de los desastres y en el establecimiento de una base sólida para el desarrollo sostenible en los sectores de la educación y la protección de la infancia. No obstante, no se había analizado ni justificado claramente la labor emprendida por las distintas organizaciones participantes. Sin ese análisis sectorial detallado, no era fácil discernir el marco conceptual y los criterios en que se había basado el UNICEF para seleccionar determinadas intervenciones en la matriz de resultados del plan multianual relativo a cada sector, ni determinar cuán estratégicas habían sido esas intervenciones ni cómo se complementaban entre sí para alcanzar los objetivos fijados.

58. La evaluación generó 22 recomendaciones relativas al futuro de las oficinas, la dotación de personal, la programación en la etapa de transición y la definición de funciones y responsabilidades. En el caso de Aceh se aconsejó que la oficina permaneciera abierta a fin de contribuir a la creación de capacidad para ejecutar el plan multianual, prestando atención a las asociaciones en apoyo de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el caso de Nias se recomendó que todas las actividades programáticas, salvo en el sector de la educación, concluyeran a fines de 2008 y la oficina se cerrara a fines de 2009. Se determinó que la oficina del UNICEF en Yakarta se ocuparía del control de calidad, en tanto que las oficinas de Aceh y Nias se centrarían más bien en la gestión y el apoyo para la ejecución de actividades.

Evaluación de la reducción del nivel de arsénico en cuatro países de la subregión del Gran Mekong

59. El propósito de la evaluación era documentar y evaluar los progresos realizados por las oficinas del UNICEF en los países para la prevención y la reducción del contenido de arsénico del agua potable en Camboya, la República Popular Democrática Lao, Myanmar y Viet Nam. En términos generales, se constató que la intoxicación con arsénico constituía un peligro para aproximadamente 1,75 millones de personas que consumían agua con nivel de arsénico superior a las normas nacionales, y los cuatro países se centraron inicialmente en las consecuencias negativas que acarrea para la salud el consumo de agua contaminada con arsénico. No obstante, además del contenido de arsénico, los países habían empleado parámetros diferentes de la calidad del agua y no habían formulado estrategias claras y concisas de comunicación sobre las medidas de reducción.

60. Myanmar logró un aumento importante del número de muestras analizadas y considerables progresos en la creación de una amplia base de datos. En Camboya y Myanmar se ofrecieron a las comunidades de las zonas afectadas varias opciones para reducir el contenido de arsénico, entre ellas la recolección del agua de lluvia, distintas clases de filtros, incluso de cerámica, y la construcción de pozos entubados profundos y superficiales y de sistemas de agua corriente. En Camboya se hicieron exhaustivos análisis en todas las aldeas expuestas a los mayores riesgos y se cotejaron los resultados sobre el terreno, en tanto que en Myanmar y Viet Nam se remitieron muestras a los laboratorios para su verificación. En Camboya se realizó una encuesta específica de las actividades de reducción del contenido de arsénico y se fomentó la creación de asociaciones público-privadas en las comunidades afectadas.

61. Las recomendaciones formuladas se referían principalmente a la normalización de prácticas y procedimientos. El objetivo era reforzar, en su caso, las mejores prácticas, a saber: ampliar los análisis, cotejar sistemáticamente las muestras sobre el terreno y en los laboratorios, utilizar equipo de análisis normalizado, hacer encuestas de la reducción del contenido de arsénico, formular estrategias nacionales y reforzar la coordinación entre las partes interesadas. Las recomendaciones se han utilizado en actividades de promoción sobre la cuestión del arsénico y otras de carácter más general relativas a la calidad del agua y para reestructurar la programación en los cuatro países.

C. África oriental y meridional

Evaluación del programa acelerado de registro de los nacimientos en Mozambique

62. Se estimó que a comienzos de 2005 un 92% de los niños mozambiqueños menores de 5 años no tenían partida de nacimiento. Dada la situación, el UNICEF emprendió un programa para acelerar el registro de los nacimientos a fin de reducir el número de niños no registrados y establecer un procedimiento para el registro de los nacimientos de todos los niños a nivel de la comunidad. En 2008 se hizo una evaluación para determinar el grado de acceso de la población en general al sistema de registro y su conocimiento de los procedimientos de registro, el éxito de las campañas y la eficacia del modelo basado en la comunidad que se había adoptado en el programa.

63. En la encuesta se constató que el porcentaje de menores de 18 años registrados en el distrito de Xai-Xai había aumentado del 25,9% en 2006 al 70% en 2008, en tanto que en Maganja da Costa el porcentaje había aumentado del 3% al 60%. Se comprobó que el programa había sido particularmente eficaz en las zonas rurales, donde se habían empleado brigadas móviles para llegar a las comunidades más alejadas. El incremento de la tasa de registro de niños huérfanos fue algo mayor, señal de que la atención prestada en el programa al registro de los niños huérfanos y vulnerables había dado resultado.

64. En la evaluación se recomendó que en el futuro la movilización social para el registro de los nacimientos se adaptara progresivamente a las condiciones imperantes en las distintas zonas del país y, con ese fin, se estimulara la participación de los dirigentes comunitarios y los institutos provinciales de comunicación social. La evaluación también contenía varias recomendaciones de importancia estratégica relativas a la función de los encargados del registro, en particular su capacitación y supervisión, los mecanismos de planificación y coordinación y el funcionamiento del sistema permanente de registro de los nacimientos.

Evaluación de las medidas de prevención de las enfermedades diarreicas a través del sistema de atención perinatal en Malawi

65. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en colaboración con el UNICEF, el Ministerio de Salud de Malawi y Population Services International (PSI), patrocinó un programa piloto para determinar la viabilidad de medidas para mejorar las prácticas de higiene en Malawi, incluidas la desinfección y el almacenamiento de agua no contaminada en los lugares de consumo y fomentar la práctica de lavarse las manos con jabón. El propósito de esta iniciativa era mejorar la salud materna y reducir la incidencia de enfermedades diarreicas, la principal causa de morbilidad y mortalidad infantiles en Malawi. En la evaluación de 2008 del programa piloto, que abarcó a las madres de 775 hogares, se compararon, antes y después del programa, los conocimientos de las participantes acerca del agente de purificación del agua (WaterGuard), la medida en que lo usaban y la frecuencia con que se lavaban las manos con jabón.

66. La evaluación reveló que las participantes en el programa estaban mucho más informadas que antes acerca del agente de purificación de agua y lo compraban y lo empleaban con mucha más frecuencia. Asimismo, eran mucho más conscientes de la necesidad de lavarse las manos y más capaces de mostrar cómo hacerlo correctamente. Además del mejoramiento de la depuración del agua y las prácticas de higiene, la evaluación puso de relieve otros beneficios del programa, a saber, el uso de los servicios de salud durante el embarazo y durante y después del parto y el cuidado de los recién nacidos. También habían mejorado significativamente las prácticas de depuración del agua y lavado de manos entre las amistades y los familiares de las participantes en el programa, lo cual indicaba que esas prácticas se estaban difundiendo en la comunidad, especialmente entre las mujeres con hijos de menos de 5 años, que eran los más vulnerables a las enfermedades diarreicas.

67. Los resultados de la evaluación se han utilizado para promover la continuación del programa en los distritos de Blantyre y Salima y su ejecución en otros distritos de Malawi. Se recomendó que en el futuro el programa ampliado incluyera componentes de educación a cargo de las enfermeras de los servicios de salud que fueran capaces de observar los resultados del programa en sus visitas a los hogares.

D. Oriente Medio y Norte de África

Evaluaciones de la preparación y la respuesta ante situaciones de emergencia en el Oriente Medio y África del Norte, 2003-2008

68. Entre 2003 y 2008, la Oficina Regional para el Oriente Medio y África del Norte encargó la realización de varias evaluaciones de las respuestas de emergencia en casos de desastres naturales y desastres causados por el hombre. Sobre la base de esa amplia serie de estudios, la Oficina Regional encargó una evaluación para hacer una síntesis de las enseñanzas recogidas y examinar las recomendaciones que pudieran incorporarse en el futuro en la preparación y la respuesta en casos de emergencia humanitaria en todos los niveles.

69. La evaluación reveló que la introducción gradual de reformas en las operaciones humanitarias de las Naciones Unidas a nivel mundial habían influido mucho en esas operaciones: los coordinadores residentes eran cada vez más conscientes de sus responsabilidades en lo que se refería a la preparación y la respuesta en casos de emergencia, y el enfoque por grupos temáticos había resultado ser una herramienta útil para la coordinación. Los donantes también apoyaban el proceso de reforma, incluso por conducto del Fondo central para la acción en casos de emergencia y el procedimiento de llamamientos unificados y urgentes.

70. La calidad de la preparación y la respuesta del UNICEF en casos de emergencia ha ido aumentando progresivamente; la preparación es uno de los principales factores que determinan la capacidad de las oficinas en los países de responder de manera inmediata y apropiada ante una crisis. La Oficina Regional tiene además la responsabilidad de iniciar una respuesta cuando los países se muestran renuentes a reconocer la existencia de una crisis humanitaria o no están en condiciones de hacerlo. No obstante, es necesario definir claramente las condiciones que determinan la activación formal de una respuesta de la Oficina Regional.

71. Aunque la coordinación entre organismos ha mejorado mucho en el marco de la reforma de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas, el UNICEF tiene una importante función que desempeñar para promover procesos de preparación incluyentes y bien fundados y para movilizar asociaciones en los países donde las emergencias son poco frecuentes. Se aconsejó al UNICEF que, en su calidad de portavoz de la infancia, mejorara sus estrategias de comunicación y defensa de los derechos de los niños y su mandato general. Se constató que la evaluación, la planificación y la vigilancia eran puntos débiles de la labor del UNICEF; se recomendó que las oficinas en los países dedicaran más recursos al fortalecimiento de las medidas de vigilancia y se aseguraran de que se salvaguardaran y apoyaran los derechos y el bienestar del personal en todas las circunstancias.

Evaluación de la incorporación de la igualdad entre los géneros en los programas de las Naciones Unidas en Djibouti

72. En 2008, el equipo de las Naciones Unidas en Djibouti encargó la realización de una evaluación para determinar en qué medida se había incorporado la igualdad entre los géneros en las actividades programáticas incluidas en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) de 2003-2007. Esa evaluación reveló que el compromiso institucional del Gobierno de promover la equidad entre los géneros era muy firme; así lo demostraba la ratificación en 1998 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la

promulgación de leyes importantes sobre los derechos de la mujer. No obstante, seguía habiendo grandes obstáculos, entre ellos la falta de un mandato acordado para los coordinadores de las cuestiones de género de las Naciones Unidas y una capacidad directiva y técnica deficiente en el caso de algunos miembros del grupo temático sobre las cuestiones de género del equipo de las Naciones Unidas en el país.

73. En la evaluación se recomendaba que el Ministerio para la Promoción de la Mujer, el Bienestar de la Familia y los Asuntos Sociales estableciera un observatorio de las cuestiones de género con objeto de vigilar los progresos que se hicieran para superar las desigualdades; se recomendaba asimismo que el grupo de las Naciones Unidas en Djibouti tomara medidas más firmes para incorporar el género en los programas a los que prestaba apoyo y se asegurara de que se asignaran recursos suficientes a las actividades pertinentes. Se aconsejó tanto al Gobierno como al equipo de las Naciones Unidas que formularan criterios para asignar fondos a los programas nacionales de desarrollo e indicadores de resultados que tuvieran en cuenta el género.

74. Entre las medidas de seguimiento adoptadas por el Ministerio figuraban la contratación de más personal para reforzar su capacidad de planificación, vigilancia y evaluación de programas y el establecimiento de oficinas encargadas de las cuestiones de género en cada región del país. El Ministerio también finalizó su informe sobre la situación de la mujer y estableció un grupo de entidades asociadas para elaborar un marco que facilitara la incorporación de las cuestiones de género en sus actividades. Como parte del examen del MANUD, el equipo de las Naciones Unidas en Djibouti evaluará en 2009 los progresos realizados para aplicar las recomendaciones relativas al Grupo temático sobre las cuestiones de género.

E. África occidental y central

Evaluación de mitad de período del programa de asistencia ampliada para las personas que regresan a la República Democrática del Congo

75. El UNICEF y sus asociados encargaron una evaluación del programa de asistencia ampliada para las personas que regresan a sus lugares de origen, a través del cual se presta ayuda a las personas desplazadas dentro de sus países mediante la distribución de suministros no alimentarios, la rehabilitación de escuelas y evaluaciones multisectoriales. En el curso de dos años se prestó asistencia a 1.650.490 personas desplazadas internamente, a un costo de 12,24 millones de dólares.

76. En la evaluación se llegaba a la conclusión de que el programa había alcanzado sus objetivos, siendo el más importante la amplitud de la cobertura. Se constató que la mejor forma de ayudar a las poblaciones más vulnerables en el contexto de la situación humanitaria existente en la República Democrática del Congo era vincular las actividades de socorro, rehabilitación y desarrollo entre sí. Otras organizaciones humanitarias tomaban como modelo las evaluaciones multisectoriales realizadas por los asociados que participaban en el programa. Se comprobó que el programa era muy eficaz en función de su costo y que la asociación entre el UNICEF y cuatro organizaciones no gubernamentales era un ejemplo de cooperación digno de imitarse.

77. En la evaluación se recomendó que el programa de asistencia ampliada para las personas que regresan a sus lugares de origen no se considerara un mecanismo de respuesta rápida sino que se reafirmara su carácter humanitario y se hiciera hincapié en la sostenibilidad del retorno como punto de partida fundamental de todas las intervenciones programáticas subsiguientes y para facilitar la transición de las actividades en curso a programas de desarrollo a más largo plazo. Se recomendó asimismo que se eliminaran los derechos de matrícula escolar a través del programa ordinario de educación de la Dependencia de Operaciones de Emergencia del UNICEF, ya que al facilitar el acceso universal de los niños a la educación aumentarían al máximo los beneficios.

78. Las constataciones de la evaluación se han utilizado para mejorar las prácticas. Los equipos del mecanismo de respuesta rápida y del programa de asistencia ampliada están colaborando en la formulación de un método más simplificado de evaluación multisectorial. Se han tomado medidas adicionales para atender a las necesidades de las personas que regresan; con ese fin, se incluyen semillas, herramientas y azadas entre los suministros que se distribuyen a los repatriados. También ha comenzado la distribución de vales para la compra de una gran variedad de artículos indispensables para la subsistencia a fin de complementar la ayuda no alimentaria. El UNICEF y la Comisión Nacional Congoleña para los Refugiados han iniciado un estudio para apreciar mejor el alcance del fenómeno de reasentamiento y las distintas necesidades de las poblaciones desplazadas internamente.

Evaluación de las medidas para prevenir la transmisión del VIH de madre a hijo en Guinea Ecuatorial

79. Se encargó una evaluación para determinar los puntos fuertes y débiles de la estrategia de prevención de la transmisión del VIH de madre a hijo en 18 centros sanitarios de Guinea Ecuatorial, así como las oportunidades, riesgos y retos que se planteaban en relación con esa estrategia, por un lado, y, por otro, para facilitar la ampliación del programa. En esa evaluación se constató que la estrategia era adecuada para atender las necesidades de las mujeres y que la demanda de servicios era muy grande. No obstante, el programa tropezaba con las siguientes dificultades: a) la frecuente interrupción de los servicios debido a la escasez de medicamentos; b) la descompostura del equipo de ensayo, que causaba anomalías en las pruebas del VIH (debido a ello, las mujeres y los lactantes en muchos casos recibían tratamiento sin que se confirmara previamente si eran seropositivos); c) la falta de datos sobre la transmisión del VIH de madres a hijos, y d) la escasa motivación y la elevada tasa de atrición de los profesionales capacitados debido al bajo nivel de remuneración.

80. En la evaluación se recomendó que, con respecto a la prevención de la transmisión de madre a hijo, se formularan una política, un plan para la ampliación del programa y una estrategia para aprovechar de manera sistemática las oportunidades de obtener financiación externa. En cuanto a los aspectos clínicos, se señaló la necesidad de validar nuevos protocolos para la prevención de la transmisión y para la atención pediátrica y de establecer un sistema eficiente para la adquisición de suministros.

81. Las medidas sustantivas de seguimiento incluyen la creación de un comité intersectorial encargado de revisar el programa nacional de lucha contra el VIH/SIDA, del que la prevención de la transmisión de madre a hijo es un componente importante. Se ha establecido una asociación entre el UNICEF, el

Gobierno de Guinea Ecuatorial, el Gobierno de Cuba y el Instituto de Salud Carlos III de España para ampliar las intervenciones en esta esfera. Además, se ha incluido a Guinea Ecuatorial en el programa Sur-Sur al que presta apoyo el UNICEF, a fin de reforzar su capacidad técnica e institucional para ampliar el programa, y se ha presentado al Gobierno de España una propuesta relativa al seguimiento de algunas de las recomendaciones de la evaluación.

F. Oficina regional para Asia Meridional

Evaluación de la respuesta de emergencia del UNICEF al producirse inundaciones en la India

82. El UNICEF movilizó 4 millones de dólares después de las inundaciones ocurridas en 2007 en Bihar y Uttar Pradesh, en la India. Se hizo una evaluación de la pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de la respuesta de emergencia del UNICEF; otro de los fines era determinar las buenas prácticas que pudieran adoptarse en el futuro en situaciones de emergencia y en las actividades de recuperación. Se constató que la respuesta de emergencia en Bihar había sido pertinente, apropiada y oportuna y había estado bien coordinada y en conformidad con las directrices del UNICEF relativas a los compromisos básicos del Fondo para con los niños en situaciones de emergencia. También se determinó que se había prestado asistencia a las poblaciones más vulnerables.

83. En Uttar Pradesh, el Gobierno actuó rápidamente para prestar socorro, en tanto que el UNICEF apoyó la gestión operacional de las intervenciones sanitarias y estableció un sistema de vigilancia para la prevención de brotes de enfermedades. Sin embargo, hubo demoras para atender a algunos de los grupos más gravemente afectados debido a problemas de transporte en los dos Estados.

84. En la evaluación también se constató que el sistema establecido por el UNICEF para el suministro de artículos de primera necesidad constituía un modelo en su género y que se había ayudado al Gobierno a establecer normas para la fijación de prioridades y la capacidad general de intervenir oportunamente en situaciones de emergencia.

85. Entre las principales recomendaciones figuraban las de prestar más atención a las cuestiones operacionales y la diversidad espacial y reforzar el posicionamiento previo y la gestión de las operaciones en casos de emergencia. Se encargó al UNICEF que desarrollara y fortaleciera sus relaciones con las organizaciones no gubernamentales locales y adoptara procedimientos más flexibles de adquisición a nivel estatal en situaciones de emergencia. También se recomendaba que se reforzaran las funciones de los coordinadores de distrito para mantener enlace intersectorial y coordinación logística con los departamentos del Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, y se prestara más ayuda para la preparación de documentación consolidada a nivel de distrito sobre las intervenciones de apoyo en casos de emergencia. Las recomendaciones se están incorporando en los planes de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia y en los procesos de respuesta actualmente en curso.

Evaluación del programa sobre el cuidado y el desarrollo del niño en la primera infancia en Sri Lanka

86. En 2008 se hizo una evaluación del programa sobre el cuidado y el desarrollo del niño en la primera infancia, de Sri Lanka, para determinar si el programa era pertinente y apropiado para promover un desarrollo integral, evaluar la satisfacción de las personas encargadas del cuidado de los niños y la prestación de servicios y determinar si el programa había alcanzado sus objetivos.

87. Una encuesta de hogares reveló que la proporción de mujeres familiarizadas con los cuidados básicos durante el embarazo era ligeramente mayor en las zonas donde se ejecutaba el programa que en las zonas de control. También se habían obtenido mejores resultados en lo que se refería al apoyo que prestaban los maridos durante el embarazo, la tasa de lactancia materna exclusiva hasta los seis meses y la tasa de alimentación complementaria a la edad apropiada. No se observó ninguna diferencia entre los grupos en cuanto a la variedad de la dieta o la adopción de las prácticas de alimentación recomendadas para los niños de 6 a 23 meses de edad. Según la información disponible en la base de datos clínicos y sobre salud, las tasas de consecución de los hitos del desarrollo según la edad en las zonas donde se ejecutaba el programa eran bajas en comparación con las tasas de las zonas de control. Cabe señalar, sin embargo, que la información sobre los hitos del desarrollo en la base de datos clínicos no era satisfactoria en ninguna zona (ni las de ejecución del programa ni las de control).

88. En la evaluación se recomendó que las contribuciones positivas del programa sobre el cuidado y el desarrollo del niño en la primera infancia se incorporaran en las actividades de fomento de la salud infantil. Se señaló que para que el programa fuera sostenible sería necesario seguir fortaleciendo los recursos humanos, continuar las actividades de vigilancia y evaluación en todos los niveles y asignar recursos financieros adecuados en los planos nacional y subnacional.

G. Región de América y el Caribe

Evaluación del programa “Juntos” de transferencias condicionales de efectivo en el Perú

89. Desde 2005, el Gobierno del Perú ejecuta el programa “Juntos”, un programa de transferencias mensuales condicionales de efectivo cuyo fin era reducir la pobreza, promover un desarrollo humano sostenible y ayudar a las mujeres embarazadas y a las familias muy pobres con hijos de hasta 14 años. El UNICEF y el UNFPA hicieron una evaluación del programa en seis distritos rurales para determinar a) cuán accesible era el programa para las familias más vulnerables; b) cómo se utilizaban las transferencias de efectivo, y c) si había habido cambios de comportamiento entre los beneficiarios.

90. En la evaluación se constató que los beneficiarios del programa eran las familias más pobres que utilizaban las transferencias de efectivo para los fines previstos, ya que la mayor parte de los fondos se gastaba en alimentos, útiles escolares, uniformes y zapatos. Sólo en unos pocos casos los fondos se utilizaban para otros fines. No obstante, se expresó insatisfacción con los criterios de inclusión; la mayoría de los encuestados consideraba que el programa debía beneficiar a todas las familias pobres. La evaluación también reveló que la cuantía de

las transferencias no era suficiente para producir cambios sustanciales en las condiciones de vida de los beneficiarios.

91. Se recomendó, entre otras cosas, que se examinara el proceso de selección para participar en el programa y se evaluara la posibilidad de inscribir a todas las personas pobres de las pequeñas comunidades a fin de evitar conflictos entre los beneficiarios y los demás. Era necesario hacer un estudio a fondo de las características de los beneficiarios para ejecutar el programa de forma que se tuvieran más en cuenta las características culturales de la población.

Evaluación de la aplicación de las normas relativas a la transmisión vertical del VIH en las embarazadas en Chile

92. El propósito de la evaluación era examinar la tasa de aplicación de las normas para la prevención de la transmisión vertical del VIH, formuladas en 2005 por el Ministerio de Salud de Chile y, en particular, el diagnóstico de la infección por el VIH en las mujeres embarazadas, la aplicación del protocolo sobre la prevención y la forma en que los responsables de la adopción de decisiones encaraban esas normas. Se constató que en la aplicación del protocolo para impedir la transmisión vertical del VIH se prestaba suficiente atención a las medidas de prevención de la infección en los recién nacidos, aumento del acceso a la prueba del VIH y ampliación del alcance de los servicios. No obstante, el 45% de las embarazadas seguían sin tener acceso a la prueba de diagnóstico.

93. Asimismo, se constató en la evaluación que tanto los usuarios como los profesionales del sector salud estaban en favor de que las mujeres embarazadas, en su primera visita a los servicios de atención prenatal, se sometieran a una prueba obligatoria para detectar si estaban infectadas por el VIH. Se determinó que el seguimiento individualizado de las madres después del parto, para asegurar el tratamiento apropiado de los recién nacidos, y la colaboración con los laboratorios para obtener oportunamente los resultados de las pruebas eran buenas prácticas. No obstante, el personal médico tenía dificultades para aplicar el protocolo de prevención a los niños y ocasionalmente recurría a los tribunales para que se tomaran medidas de protección de los recién nacidos cuando las madres se negaban a someterse a la prueba del VIH.

94. La calidad de la atención médica que recibían las embarazadas variaba según la institución pública de que se tratara. Sobre la base de las constataciones de esta evaluación, se revisó y reforzó la aplicación de la norma. También se mejorarán la calidad y el alcance de los servicios de prevención para reducir la transmisión del VIH de madre a hijo. Asimismo, se evaluará el tratamiento de las madres seropositivas y de sus hijos recién nacidos, incluidas las futuras opciones para el tratamiento antirretroviral de madres e hijos.

H. Sede del UNICEF

Escuelas adaptadas a las necesidades de los niños: evaluación mundial de la programación del UNICEF

95. Se realizó una evaluación de la iniciativa de las escuelas adaptadas a las necesidades de los niños a fin de investigar tres aspectos de la programación del UNICEF: a) los principios en que se basaba la iniciativa; b) las características de

esas escuelas en la práctica y la medida en que cumplían los objetivos del UNICEF, y c) la medida en que la programación del UNICEF en el marco de la iniciativa contribuía a mejorar la calidad de la educación a nivel nacional.

96. En la evaluación se llegaba a la conclusión de que las escuelas adaptadas a las necesidades de los niños aplicaban en distinta medida los principios de la inclusión, la importancia de centrar la atención en el niño y la participación democrática. Los alumnos se sentían más seguros y apoyados y demostraban más interés en las escuelas en las que se aplicaban principios pedagógicos centrados en el niño y en las que había un alto grado de participación de las familias y las comunidades. Si bien era importante contar con edificios escolares bien construidos y seguros que ofrecieran a los alumnos un entorno adecuado para el aprendizaje, ello no bastaba para que una escuela fuera verdaderamente acogedora. Había otros aspectos menos tangibles que lo determinaban: la importancia de centrar la atención en el niño, la participación de los padres, el respeto mutuo entre los alumnos y los maestros y directores competentes y eficaces.

97. Se constató que los modelos propugnados en la iniciativa podían adaptarse fácilmente a distintos contextos y en general eran apropiados e innovadores. Desde un punto de vista operacional, se observó que la iniciativa proporcionaba un marco que podía aplicarse con distintos niveles de apoyo de acuerdo con las necesidades locales; también ofrecía a los Ministerios de Educación un enfoque útil y pertinente para asegurar que las escuelas fueran incluyentes, promovieran la participación y respondieran en forma sistemática a las necesidades de la comunidad. Más importante aún era el hecho de que el tipo de escuelas que promovía la iniciativa lograba crear un entorno en que las niñas se sentían incluidas; muchas más niñas que varones habían indicado que el entorno escolar era acogedor.

98. Los obstáculos que impedían alcanzar los objetivos del UNICEF con respecto a las escuelas adaptadas a las necesidades de los niños eran la falta de infraestructura y de estrategias para atender todas las necesidades de los alumnos con discapacidades físicas y problemas de aprendizaje y la imposibilidad de aplicar plenamente métodos de enseñanza centrados en los niños debido a las deficiencias de la formación docente y la capacidad pedagógica. Si bien todas las partes interesadas acogían con entusiasmo la idea de que los padres y las comunidades participaran en las actividades escolares, en muchos casos las escuelas no estaban en condiciones de permitir que las comunidades lo hicieran de manera que fuera útil.

99. En la evaluación se recomendaba que se mejoraran los aspectos programáticos de la iniciativa – la selección de directores de escuelas competentes que tuvieran la aptitud y la capacidad de aplicar las normas de la iniciativa; la formulación de estrategias tendientes a mejorar las condiciones para la aplicación de la iniciativa en las escuelas y las comunidades, y la promoción de la iniciativa como modelo para poner en práctica un programa de preparación para la vida cotidiana. En el futuro, el UNICEF debía tratar principalmente de alentar a los ministerios de educación a adoptar el marco de la iniciativa e integrarlo en sus estrategias y presupuestos nacionales de educación.

Evaluación de la encuesta a base de indicadores múltiples

100. El UNICEF encargó la realización de una evaluación externa independiente de la tercera ronda de la encuesta a base de indicadores múltiples para determinar la forma más apropiada de mejorar las encuestas y otras iniciativas análogas

importantes y decidir si los resultados justificaban los gastos y los compromisos asumidos. Con respecto al efecto de la encuesta, las principales constataciones fueron las siguientes: a) la tercera ronda realizada en 2005-2007 era un componente importante de la programación y la formulación de políticas del UNICEF basadas en información fáctica, y b) a nivel de los países, nueve de cada diez interesados opinaban que la encuesta era parte integral de la base de datos nacionales sobre las mujeres y los niños, en tanto que las organizaciones internacionales asociadas habían señalado que la encuesta era útil para las actividades de vigilancia y promoción relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En síntesis, las inversiones realizadas y los compromisos asumidos en relación con el programa de encuestas a base de indicadores múltiples estaban plenamente justificados.

101. Las herramientas, los materiales, la asistencia técnica y la capacitación que proporcionaba la sede del UNICEF para apoyar la realización de la encuesta eran de buena calidad. No obstante, se observó que en varios países la calidad de los datos era muy desigual y no se aplicaban estrictamente las normas en materia de muestreo ni los procedimientos sobre el terreno generalmente aceptados. Otros aspectos que debían mejorarse eran el número de indicadores, que había aumentado excesivamente entre la segunda y tercera rondas de la encuesta (lo cual significaba que los procedimientos y estructuras de adopción de decisiones estratégicas eran deficientes); las demoras en la publicación de los informes finales y, por último, la estructura descentralizada del UNICEF, debido a lo cual ciertas decisiones técnicas de importancia crítica para la realización de encuestas de hogares eran adoptadas por personas que carecían de suficientes conocimientos o experiencia.

102. Además de recomendar mejoras técnicas específicas, el equipo de evaluación formuló al UNICEF una serie de recomendaciones, a saber: a) aclarar que el principal objetivo de la encuesta a base de indicadores múltiples era, a nivel mundial, la vigilancia y la defensa de los intereses de la infancia y, a nivel nacional, el fomento de la salud y el bienestar de los niños (es decir, la encuesta no debía realizarse para facilitar la adopción de decisiones programáticas, ya que ello agudizaba los problemas de tamaño, costo y calidad); b) fomentar el control de la calidad por conducto de varios mecanismos racionalizando los procesos de adopción de decisiones, de modo que las personas con más conocimientos y experiencia participaran más activamente; c) aprovechar la inversión en la encuesta para reforzar y ampliar la base de datos fácticos sobre los niños y las mujeres, y d) considerar la posibilidad de establecer un centro permanente de apoyo de información.

103. La administración aún no ha formulado una respuesta detallada. No obstante, el UNICEF y las organizaciones asociadas ya han respondido a la mayoría de las recomendaciones técnicas y a muchas de las recomendaciones más estratégicas. Esas recomendaciones se están poniendo en práctica en un momento en que está por comenzar el cuarto ciclo de la encuesta.

Anexo

Plan de trabajo de la Oficina de Evaluación para 2010-2011

El plan de gestión de la Oficina de Evaluación para el bienio 2010-2011 abarca las siete esferas de acción que se indican más abajo. Se presentarán al Comité de Evaluación programas de trabajo anuales detallados en los que se indicarán las evaluaciones que han de realizarse.

1. Realizar evaluaciones independientes teniendo en cuenta las esferas prioritarias del plan estratégico de mediano plazo y otras prioridades institucionales importantes

Evaluaciones de los resultados de los programas

En colaboración con la Oficina de Auditoría Interna, la Oficina de Evaluación realizará anualmente evaluaciones de los resultados de los programas en cuatro o cinco oficinas en los países. El propósito de estas evaluaciones es determinar en qué medida contribuye el UNICEF al desarrollo nacional de los países receptores.

Evaluaciones programáticas

La Oficina de Evaluación realizará al menos cuatro evaluaciones programáticas importantes. Los temas se seleccionarán principalmente entre los que figuran en el plan integrado de vigilancia y evaluación para el bienio 2010-2011, contenido en el plan estratégico de mediano plazo. Es probable que se evalúen, entre otras cosas, los resultados del programa de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene en África oriental (conjuntamente con la Oficina Regional) y la eficacia de las actividades de promoción del UNICEF en la esfera normativa.

Evaluaciones humanitarias

Las evaluaciones en la esfera humanitaria abarcarán las cuestiones de la preparación y la respuesta y las etapas de transición y recuperación de las actividades humanitarias. Como mínimo, en el bienio 2010-2011 se harán dos evaluaciones humanitarias importantes. Un tema probablemente será el fortalecimiento de la igualdad entre los géneros en la programación de las actividades en este ámbito. También se harán evaluaciones en tiempo real.

Evaluaciones de la eficacia institucional

En las evaluaciones de la eficacia institucional se abordarán temas y funciones intersectoriales del UNICEF que son indispensables para asegurar la eficacia de su labor, en términos de resultados y efectos. Se harán varias evaluaciones, entre ellas una del Centro de Servicios Compartidos de la Región de Asia y el Pacífico. Un tema probable de evaluación será el desempeño institucional en el marco de un enfoque de programación basado en los derechos humanos.

2. Prestar apoyo a otras divisiones del UNICEF para que puedan realizar evaluaciones de conformidad con el orden de prioridades convenido

La Oficina de Evaluación prestará apoyo a otras divisiones y oficinas de la sede, previa solicitud, en las evaluaciones que hagan esas entidades, centrándose en

temas prioritarios, en particular los temas incluidos en el plan de vigilancia y evaluación para 2010-2011.

3. Participar, con las entidades asociadas que corresponda, en evaluaciones conjuntas e interinstitucionales que sean pertinentes para el UNICEF

La Oficina de Evaluación determinará, caso por caso, el grado apropiado de su participación en evaluaciones conjuntas e interinstitucionales. Las evaluaciones que se están considerando son las siguientes: a) la segunda fase de la labor para evaluar la aplicación de la Declaración de París; b) al menos una evaluación conjunta importante del sector humanitario y la continuación de los trabajos de la evaluación interinstitucional en tiempo real, y c) la evaluación de los proyectos piloto de la iniciativa “Unidos en la acción”, a la que se prestará apoyo si se solicita.

4. Mejorar la aplicación de las constataciones y recomendaciones de las evaluaciones mediante una gestión activa de los conocimientos adquiridos

La Oficina de Evaluación seguirá mejorando el sistema de divulgación de los informes de evaluación, a fin de que las constataciones se conozcan mejor y los países asuman la responsabilidad primordial de aplicar las recomendaciones. Se prestará apoyo para realizar cuatro exámenes de amplio alcance de la experiencia adquirida.

5. Proporcionar directrices claras para reforzar la función de evaluación en toda la organización prestando un asesoramiento y un apoyo apropiados

La Oficina de Evaluación seguirá formulando directrices y prestando asesoramiento sobre buenas prácticas de acuerdo con la política de evaluación en las esferas en que se determine que ello es necesario. También mejorará la planificación de los recursos humanos para las evaluaciones preparando un conjunto básico pero completo de materiales de evaluación del autoaprendizaje y de orientación técnica para el personal.

6. Prestar apoyo para el desarrollo de la capacidad nacional de evaluación a fin de promover la realización de evaluaciones bajo la dirección de las autoridades nacionales

La Oficina de Evaluación prestará apoyo a las oficinas regionales y en los países para desarrollar la capacidad de evaluación nacional. Se proporcionará orientación sobre cómo promover, movilizar y apoyar iniciativas para reforzar la capacidad directiva y técnica a nivel nacional. Para alcanzar este resultado, la Oficina de Evaluación colaborará estrechamente con el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. También prestará apoyo, previa solicitud, para la realización de evaluaciones bajo la dirección de las autoridades nacionales.

7. Contribuir a la mayor armonización de las prácticas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas y al desarrollo de la capacidad de evaluación del personal de las Naciones Unidas

La Oficina de Evaluación seguirá participando activamente en los equipos de tareas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas para armonizar los métodos y prácticas de evaluación y promover la coherencia en esta esfera en todo el sistema de las Naciones Unidas.