

LA EVALUACIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES INNOCENTI

RESUMEN EJECUTIVO

Contexto y antecedentes

La evaluación del Centro de Investigaciones Innocenti (IRC, en inglés) fue realizada entre los meses de octubre de 2004 y enero del 2005 a petición del Comité Consultivo Internacional (IAC). El Director de la Oficina de Evaluación en la sede del UNICEF nombró un equipo de evaluación compuesto por un consultor superior externo y un oficial superior de evaluación del UNICEF. Un Grupo independiente de Evaluación realizó la labor de supervisión del proceso de evaluación. La evaluación se produjo a mediados del Programa actual del IRC (2003-2005). Sus resultados y recomendaciones deberán aplicarse en el próximo Programa (2006-2008).

El IRC (conocido también como Centro Internacional para el Desarrollo del Niño - ICDC) fue creado en 1986 y confirmado en 1988 por la Ley no. 312 de Italia. El Centro se encuentra en el Istituto degli Innocenti, una institución dedicada a la protección y educación básica de los niños y niñas abandonados que se remonta al siglo XV.

Durante toda su existencia, la labor del IRC se ha centrado en dos esferas: el análisis socioeconómico del bienestar de la infancia y los derechos de la niñez. La selección de las investigaciones se basa en tres criterios, refrendados por la Junta Ejecutiva del UNICEF y por el IAC: a) centrarse en esferas que son relativamente nuevas para el UNICEF y que podrían tener cada vez más importancia en el futuro; b) centrarse en las estadísticas y en las esferas que podrían ser delicadas o incluso controvertidas; c) superar las lagunas en el conocimiento de determinadas esferas de la labor del UNICEF que ya están integradas en las actividades de la organización.

Pertinencia

El IRC ocupa una posición exclusiva debido a que se trata del único centro del UNICEF dedicado a la investigación y es una de las pocas instituciones de investigación del mundo que aborda cuestiones relacionadas con la infancia. El Centro forma parte del UNICEF, pero disfruta de una relativa independencia para llevar a cabo investigaciones innovadoras y abordar cuestiones delicadas. Existe un consenso entre los aliados y las partes interesadas sobre la necesidad de que el IRC articule sus investigaciones y sus labores de promoción en sintonía con las prioridades del UNICEF, y mantenga al mismo tiempo su independencia para seguir siendo una entidad innovadora y crítica. Debido a que el Centro es relativamente reducido, solamente puede abordar algunas de las prioridades del UNICEF.

La concentración geográfica de los elementos clave de la labor del IRC es uno de los principales factores que determina la contribución del IRC a los diferentes objetivos del UNICEF. El Centro tiene un programa importante sobre Europa Central y del Este y la CEI, así como sobre los países industrializados. El IRC es el único organismo del UNICEF que proporciona análisis sobre la situación de los niños y las niñas en los países industrializados y su labor está bien considerada en algunos de los países europeos y por los Comités Nacionales en pro del UNICEF. Esta labor demuestra que el UNICEF se preocupa por todos los niños del mundo y que cada uno de los países necesita abordar sus propios problemas nacionales.

Las actividades del Centro relacionadas con los países en desarrollo son también numerosas, pero más variadas y menos coherentes. Las alianzas con los países en desarrollo son en general menos sistemáticas que con los países europeos.

Eficacia

El proyecto Monee (establecido en 1992) es una de las actividades punteras del IRC, y es para muchos uno de sus proyectos con mayor éxito. Su misión es supervisar el bienestar infantil, las condiciones sociales y la política pública en los países en transición de la región ECE/CEI con el objetivo de estimular debates nacionales e internacionales sobre políticas económicas y sociales que afectan a la infancia. Otras actividades abarcan una amplia gama de temas, como por ejemplo el registro del nacimiento, la justicia criminal internacional y la infancia, la pobreza infantil, la trata de menores de edad y la situación de los niños y las niñas en los conflictos armados.

Durante los últimos 15 años, el IRC ha producido más de 300 publicaciones, entre ellas libros, documentos y folletos. Muchos de estos productos del IRC parecen haber contribuido al logro de resultados de alto nivel en el plano de los efectos. El IRC ha demostrado su influencia en los cambios de las políticas y prácticas tanto en el ámbito internacional como nacional. Ha contribuido a la promulgación de nuevas leyes en el plano nacional y a la realización de cambios en convenciones internacionales. Ha proporcionado a las oficinas nacionales del UNICEF pruebas más firmes para promover cambios nacionales y ha contribuido a crear un entorno más positivo en favor de la protección de la infancia.

La evaluación observa que el número de actividades de investigación es todavía relativamente elevado y variado en relación al número de empleados con que cuenta el Centro. El IRC ha sido muy eficaz para generar nuevos conocimientos por medio de sus propias investigaciones y recurriendo a conocimientos técnicos externos en la preparación de sus publicaciones. El IRC demuestra una ventaja comparativa al ser un punto de contacto entre el mundo académico y la experiencia del UNICEF sobre el terreno. Realiza una función limitada, pero cada vez mayor, como intermediario en materia de conocimiento, lo que le permite recurrir al conocimiento externo, formular un programa compartido entre diferentes investigadores y organizaciones de investigación y coordinar investigaciones complementarias y en colaboración.

El IRC está estableciendo un enfoque más sofisticado de comunicación para abordar algunos problemas en la distribución de sus productos y la difusión de las conclusiones derivadas de sus investigaciones, aunque el sitio del IRC en Internet no está completamente terminado. Cada vez obtiene mejores resultados para identificar oportunidades destinadas a dar a conocer su labor y trabajar más estrechamente con algunas oficinas del UNICEF. El apoyo del IRC al desarrollo de capacidades dentro del UNICEF es limitado y tiene lugar en el marco de otras actividades.

El IRC ha establecido buenas relaciones de trabajo con algunas secciones del UNICEF, especialmente las Oficinas Regionales en Europa, los Comités Nacionales y las Oficinas de país en la ECE/CEI. La colaboración no es tan firme con otras secciones del UNICEF, como por ejemplo las Divisiones de la sede en Nueva York y las oficinas sobre el terreno de los países en desarrollo. Los mecanismos de comunicación y consultas existentes dentro del UNICEF (por ejemplo, el Grupo de Programas, del cual el IRC es miembro) no han facilitado un número suficiente de consultas sobre los programas de investigación y la integración de las conclusiones y hallazgos del IRC en los programas generales y las tareas de promoción del UNICEF.

Las redes de investigación sobre cuestiones relacionadas con los niños y las niñas no son tan efectivas como lo son en otros terrenos de investigación (por ejemplo, agricultura, salud). El IRC ha establecido relaciones eficaces con grupos dedicados a las políticas y la promoción de temas relacionados con la infancia, pero menos con organismos de investigación u ONG orientadas hacia la investigación. Las redes del IRC suelen estar basadas en contactos personales, aunque esta faceta se encuentre en proceso de mejora. Una segunda preocupación es que estas redes, tanto las redes de promoción establecidas de manera más formal, como los contactos de investigación más informales, suelen centrarse en torno a Europa y por tanto su potencial es más reducido que el que tendría una red más internacional. Las Oficinas Regionales/Oficinas de país del UNICEF tienen buenos enlaces en algunos casos con instituciones académicas en sus regiones y podrían convertirse en aliados muy útiles para establecer redes más amplias de investigación si existe un programa de investigación común.

Eficiencia

El IRC tiene el estatus de división de la sede del UNICEF, bajo la dirección del Director Ejecutivo Adjunto a cargo del Grupo de Programas. El estatus del IRC es diferente del de la oficina del país o regional, ya que el Centro dispone de un mandato internacional, pero también es diferente de otras unidades ubicadas en la sede debido a que su estatus y su modus operandi son más independientes. Sus presupuestos y planes de trabajo se realizan dentro del marco del proceso estándar del Examen del Presupuesto de Programas. El Director del IRC recibe apoyo del Comité Consultivo Internacional (IAC). Por lo general, los mecanismos de supervisión son eficaces.

Aunque los criterios para la selección de actividades de investigación son pertinentes y apropiados, el proceso por el cual se seleccionan las prioridades de investigación no está suficientemente documentado y las consultas externas para definir prioridades son limitadas. En 2000 se creó un Comité de Examen de Investigación (RRC) como comité interno, pero varias partes interesadas expresaron su preocupación de que este proceso era todavía inadecuado. La medición del desempeño es difícil debido a la falta de planes bien documentados que muestren productos planificados y resultados esperados.

El IRC ha aumentado de manera considerable la contratación de personal con conocimientos académicos de otras partes del UNICEF y emplea menos investigadores con antecedentes puramente académicos. Esto aumenta la capacidad del IRC para funcionar más como un intermediario de conocimientos con otras secciones del UNICEF. El número de empleados en el equipo de gestión es más elevado que en los institutos independientes de investigación o análisis de políticas del mismo tamaño; sin embargo, al formar parte del UNICEF, el IRC tiene que seguir procedimientos más exigentes que estos organismos independientes. El IRC está bien equipado para llevar a cabo las funciones financieras y administrativas que exigen las normas de contabilidad administrativa del UNICEF. Las instalaciones del IRC en el Istituto degli Innocenti son adecuadas para el personal actual, pero los nuevos empleados tendrían que ser ubicados en otro edificio.

Viabilidad financiera

Desde su creación, el IRC ha dependido de la financiación externa (Otros Recursos). La relativa contribución del Gobierno de Italia ha disminuido desde un 87% del total de recursos del IRC en 1997-1999 a una proporción proyectada de un 58% en el ciclo actual del programa a lo largo de 2005. Durante el mismo período, la proporción de otros gobiernos aumentó de un 8% a un 27% y los fondos de los Comités Nacionales aumentaron desde menos de un 1% a un 13%. En general, el IRC ha conseguido aumentar sus ingresos durante cada uno de los tres últimos ciclos de programas. Sin embargo, cada vez depende más de los fondos para

proyectos. El IRC es financieramente viable a un nivel modesto si se mantienen las actuales contribuciones básicas sin restricciones provenientes de Otros Recursos.

La Decisión de la Junta Ejecutiva del UNICEF de asignar Recursos Ordinarios para la financiación del puesto de Director del IRC constituye un reconocimiento por parte del UNICEF de la importancia del Centro. El IRC y la Oficina Regional para ECE/CEI han utilizado enfoques innovadores para financiar puestos dentro de la financiación reservada a los programas del UNICEF.

Aunque el IRC ha diversificado su base de donantes durante los últimos tres ciclos de programa, no dispone de una estrategia para la generación de recursos destinada a asegurar su financiación desde una perspectiva de medio a largo plazo. Las actividades programáticas no se han presentado en el formato más apropiado para atraer a los donantes. Como parte de la estrategia de recaudación de fondos a mediano plazo del IRC, el Centro podría fortalecer su estrategia de comercialización y considerar descripciones más accesibles de los programas y proyectos. En concreto, debería evaluar el potencial de definir proyectos amplios que puedan atraer el apoyo temático de múltiples donantes.

Oportunidades y desafíos

Si el UNICEF desea desarrollar más aún su liderazgo intelectual en determinadas esferas infantiles fundamentales, tendrá que decidir el nivel de investigación que es necesario apoyar, cómo y dónde debe realizarse esta investigación y cómo puede resultar el UNICEF más eficaz en la utilización de las conclusiones de las investigaciones. El UNICEF debe decidir quién debe dirigir la coordinación de las actividades de investigación. El IRC podría desempeñar esta función. El IRC es el único instituto plenamente dedicado a la investigación dentro del UNICEF, pero no es sin embargo la única sección del UNICEF que realiza investigaciones. Las oficinas de país y regionales prestan apoyo a una serie de estudios en lugares específicos, y otras divisiones del Grupo de Programas en la sede de Nueva York, así como las oficinas regionales, tienen también algunas responsabilidades en este ámbito.

El UNICEF y el IAC deberían analizar el enfoque geográfico y el ámbito de trabajo del IRC. En particular, el UNICEF debería decidir, en consulta con sus aliados, si el IRC debería ampliar su labor hacia esferas de investigación que son más pertinentes para los países en desarrollo, incluso mediante el establecimiento de redes y alianzas con instituciones de investigación en los países en desarrollo. El IRC debería establecer un mecanismo con otras secciones del UNICEF, y especialmente con otras Divisiones del Grupo de Programas en la sede de Nueva York, para analizar periódicamente las investigaciones planificadas por el IRC y sus progresos, así como la integración de las conclusiones de las investigaciones en las actividades generales del UNICEF.

El IRC debería aprovechar su ventaja comparativa derivada de su posición como punto de contacto entre la investigación académica y la experiencia sobre el terreno del UNICEF para adquirir mayores conocimientos técnicos intelectuales destinados a abordar objetivos clave del UNICEF. Debería dedicar más de sus recursos a esta función de intermediario de conocimientos y llevar a cabo más investigaciones complementarias o en colaboración con otras instituciones.

El IRC debería promover redes de investigación relacionadas con cuestiones infantiles y ampliarlas más allá del grupo. También debería tratar de realizar labores de investigación en colaboración con otras organizaciones, inclusive algunas de las ONG más orientadas hacia la investigación. El Centro debería buscar más oportunidades para acoger a personal proveniente

de otras organizaciones por un determinado periodo de tiempo o a profesores de visita en periodo sabático.

El Plan Gestión de Oficinas (OMP), de tres años de duración, debe utilizarse para una planificación y selección más estratégicas de las investigaciones, el desarrollo de redes, la recaudación de fondos y la planificación de la promoción. La utilización de un enfoque de marco lógico y declaraciones de resultados claras en la planificación de trabajo anual permitiría adquirir una mayor coherencia y transparencia de los programas y mejoraría el seguimiento del rendimiento y toda la información relacionada.

El IRC debería reducir aún más el número de actividades específicas de investigación y establecer equipos de investigación mayores en torno a temas seleccionados que puedan abarcar la división actual que existe entre los derechos de la infancia y la investigación socioeconómica. Su labor de promoción debería recurrir en gran medida a otras secciones del UNICEF (inclusive los Comités Nacionales) y otras instituciones aliadas estratégicas dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas.

La Sección de Comunicación del IRC puede desempeñar una función útil en la promoción, a la par de las actividades generales de promoción del UNICEF, especialmente por medio de la finalización de su sitio en Internet, pero no debe ser a costa de la difusión de conclusiones de investigación que todavía puedan mejorarse.

Por lo que atañe a la movilización de recursos, el UNICEF debería considerar la provisión de más recursos ordinarios al IRC, considerando la contribución que el IRC puede hacer para reforzar la investigación en el UNICEF. El Gobierno de Italia debe mantener y, siempre que sea posible, ampliar, el nivel general de apoyo financiero sin restricciones que ha estado proporcionando en los últimos años, así como contribuciones voluntarias tradicionales. Deberían tomarse las medidas necesarias para evaluar las posibilidades de aumentar el componente UNRRA (Administración de las Naciones Unidas para el Socorro y la Rehabilitación) de la financiación del Gobierno de Italia que proviene del Ministerio del Interior.

El IRC debería concluir de manera urgente su estrategia de movilización de recursos, con la cooperación constante de la Oficina de Financiación de Programas y la Oficina Regional del UNICEF en Ginebra. Debería evaluar el potencial derivado de desarrollar amplios temas de investigación que puedan atraer el apoyo temático de donantes múltiples. Debería explorar con los Comités Nacionales y otros potenciales aliados nuevas fuentes como las fundaciones que financian investigaciones. Esta estrategia debería analizar la manera de comercializar mejor las actividades del Centro.

En conclusión, el IRC tiene varias ventajas comparables muy valiosas. En primer lugar, tiene en cierta medida el poder añadido de formar parte de una organización respetada de las Naciones Unidas con un mandato mundial que se refiere a la infancia. El segundo lugar, el IRC se encuentra en una ubicación atractiva y que sirve de inspiración. Puede ser un punto de contacto importante entre la experiencia de campo del UNICEF, los vínculos del UNICEF en materia de políticas y la comunidad académica. El IRC puede aprovechar estas ventajas para mejorar más aún su función como centro de excelencia para la reflexión y colaboración entre públicos distintos.