

EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN (PC) 2001-2005 ENTRE EL GOBIERNO REAL DE CAMBOYA Y UNICEF

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes

El Programa de Cooperación (PC) 2001-2005 entre el Gobierno Real de Camboya y UNICEF fue sometido a una Evaluación de Programa de Cooperación (EPC) en 2004. La Oficina de UNICEF en Phnom Penh, siguiendo la recomendación de la Oficina Regional de Asia Oriental y el Pacífico, y después de realizar consultas con el Ministerio de Planificación del Gobierno Real de Camboya, solicitó que las direcciones estratégicas del nuevo PC (2006-2010) pudiesen contar con información obtenida mediante una EPC.

La EPC se basó en la Revisión de Medio Término (MTR, en sus siglas en inglés) del PC realizado en octubre de 2003. El ejercicio fue coordinado por el Ministerio de Planificación del Gobierno Real de Camboya y la Oficina del UNICEF en Phnom Penh con el apoyo de la Oficina de Evaluación en la sede de Nueva York y la Oficina Regional de Asia Oriental y el Pacífico.

La EPC de Camboya fue un ejercicio piloto del “Proyecto para el Desarrollo de Metodología y Directrices de Evaluación de Programas de Cooperación”, que corre a cargo de la Oficina de Evaluación en la sede del UNICEF de Nueva York y está financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido. El Proyecto sirve de apoyo al objetivo de UNICEF establecido en el Plan Estratégico de Mediano Plazo (2002-2005), que consiste en lograr que los Programas de Cooperación de País sean más eficaces en lo que se refiere a su enfoque, estrategias de ejecución y coordinación con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y otros aliados en cuestiones de desarrollo.

Propósito, alcance, limitaciones, objetivos y metodología

Propósito. El objetivo principal de la EPC de Camboya fue apoyar el proceso estratégico de desarrollo del próximo PC (2006-2010). El nuevo PC debería alinear en teoría sus objetivos, metas e indicadores con las prioridades del Gobierno para las actividades de desarrollo y las metas señaladas en el futuro Plan Nacional de Desarrollo Estratégico (2006-2010), que estará basado en la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza (2003-2005), el Plan de Desarrollo Socioeconómico (2001-2005), el Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Camboya (2003), así como la Estrategia Rectangular (2004).

Para UNICEF resulta también importante evaluar los progresos alcanzados en Camboya en el marco del Enfoque de programación basado en los derechos humanos y la Gestión basada en los resultados, así como la conformidad del PC con las prioridades de la organización definidas en el Plan Estratégico de Mediano Plazo y las metas globales hasta 2015 (Un mundo apropiado para los niños, la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio).

Alcance y limitaciones. Dado el tamaño y la complejidad del PC Camboya, y también con motivo de las sugerencias de los administradores de UNICEF en Camboya, se decidió en las primeras etapas que la EPC de Camboya se centraría en tres programas del PC: a) el Programa Seth Koma (Derechos de la infancia), con miras a desarrollar aún más los vínculos establecidos durante el MTR de 2003 con las nuevas políticas de descentralización y desconcentración de Camboya; b) el Programa de Salud y Nutrición y diversos aspectos de otros programas (especialmente sobre VIH/SIDA) en la medida en que son pertinentes para

mejorar la supervivencia infantil en el contexto de la Reunión de alto nivel sobre supervivencia infantil celebrada en Phnom Penh en mayo y junio de 2004; c) el Programa para niños y niñas necesitados de protección especial, que se caracteriza por una gran cantidad de intervenciones innovadoras que tal vez sea necesario ajustar y coordinar mejor con otros aliados en cuestiones de desarrollo.

También se decidió que la EPC se centraría en tres dimensiones estratégicas que recibieron una atención relativamente escasa en el MTR de 2003 y que normalmente se abordan en las EPC: a) la armonización y contribución del PC a los marcos nacionales de política en evolución, especialmente en lo que atañe a la progresiva realización de los derechos de los niños, las niñas y las mujeres; b) las asociaciones y alianzas estratégicas necesarias a todos los niveles para movilizar una respuesta efectiva a los problemas que impiden la realización de los derechos de los niños, las niñas y las mujeres; c) la ejecución del Enfoque de programación basado en los derechos humanos, de UNICEF, y la aplicación de la Gestión basada en los resultados en el CPC.

La EPC no ha prestado una atención especial a dimensiones clave relacionadas con la eficiencia, como la planificación y gestión de recursos humanos y la función de suministro. Sin embargo, existe alguna información sobre la movilización de recursos humanos y financieros por parte de UNICEF y los aspectos relacionados con los gastos financieros durante el PC actual (2001-2005), así como una evaluación sobre estos asuntos.

Objetivos. Los objetivos de la EPC de Camboya establecidos en los términos de referencia eran evaluar la *función* y la *pertinencia* del PC Camboya, su *diseño* y *enfoque*, su *nicho* y *ventaja comparativa*, así como su *eficacia* y *eficiencia*. También era preciso realizar una evaluación sobre la *movilización de recursos* y la *realización* de presupuesto. Un interés particular tenían las cuestiones relacionadas con la *sostenibilidad*, la *replicabilidad* de actividades y la *integración* de los resultados. La evaluación resultó también útil más allá del contexto de Camboya en la medida en que había que obtener lecciones de la experiencia para aplicarlas a la metodología de la EPC y la elaboración de orientaciones en el contexto global.

Metodología y proceso de evaluación. Camboya fue el primer caso piloto en el que la EPC siguió a un MTR. Este escenario tenía la ventaja de que la EPC podía aprovechar los resultados del MTR que se llevó a cabo en 2003 y centrarse en cuestiones estratégicas. Sin embargo, el desafío era mantener la participación de las partes interesadas en la convalidación y triangulación de los resultados de la evaluación con el menor costo transaccional posible.

Los métodos clave para llevar a cabo la evaluación incluyeron: a) un amplio *estudio de referencia* de documentos externos e internos, entre ellos estudios pasados y recientes, análisis y evaluaciones de proyectos y programas; b) una amplia ronda de *entrevistas/grupos de discusión seleccionados* con partes interesadas; c) *visitas sobre el terreno* a provincias, distritos y comunidades seleccionados; d) un informe inicial y un resumen anotado del informe final con las principales líneas de análisis como productos temporales de la EPC; e) un taller participativo durante el cual los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación podrían debatirse, y f) un informe final en forma de EPC. Toda la información ha sido triangulada y convalidada en la medida de lo posible.

La evaluación toma en cuenta las normas y los estándares de evaluación generalmente aceptados (OCDE/CAD y Asociaciones de Evaluación) para asegurar la *utilidad* (apropiación por parte de los interesados); la *factibilidad* (viabilidad política y rentabilidad); la *corrección*

(imparcialidad, respeto a los derechos de las partes implicadas, sensibilidad cultural); y la *precisión* (información adecuada).

Los factores que afectaron de manera favorable el proceso de evaluación fueron a) la existencia de un amplio informe MTR con información sobre todos los proyectos y programas, b) la disponibilidad de todo el personal de la oficina de UNICEF en el país para ofrecer información y análisis; c) la oportunidad de consultar con partes interesadas externas clave y realizar visitas de país; d) el apoyo constante del Representante de UNICEF y el Oficial responsable de la coordinación del programa.

La evaluación confrontó una serie de desafíos, los más importantes de los cuales fueron los siguientes: a) la ausencia de un Análisis de Situación actualizado, lo que obligó a realizar más investigaciones sobre la situación de los derechos de la infancia y de la mujer de lo que inicialmente se había previsto; y b) el diseño deficiente del PC (ausencia de un marco claro de resultados con objetivos e indicadores “SMART”) así como un buen sistema de seguimiento de los resultados. Debido a que la evaluación no puede por sí misma compensar estas deficiencias, la presentación de las principales experiencias y resultados informar necesariamente sobre actividades así como, y también es más ilustrativa que amplia.

Principales hallazgos y conclusiones

Roles y pertinencia: en comparación con otros mecanismos de asistencia externa, el PC moviliza una cantidad relativamente pequeña de recursos financieros externos: un promedio de poco más de 15 millones de dólares al año entre 2001 y 2003. Aunque la movilización externa de recursos es relativamente reducida si se compara con los organismos multilaterales o las instituciones financieras internacionales, el CPC ejerce una influencia en la sociedad de Camboya que supera el tamaño relativo de su contribución financiera.

El PC aborda una amplia gama de cuestiones que afectan a la infancia: supervivencia infantil, atención y desarrollo en la primera infancia, educación para todas las edades; VIH/SIDA; y cuestiones especiales relacionadas con la protección. El PC y los elementos del programa desempeñan numerosas funciones a varios niveles (nacional, provincial, comunidades) y en diferentes contextos sectoriales o temáticos, haciendo por tanto un uso flexible de los nichos y las oportunidades y desarrollando una amplia gama de ventajas comparativas. Por medio del PC, UNICEF contribuye activamente a la formulación de una legislación nacional, y de políticas y estrategias en los principales sectores sociales, especialmente la protección, la salud y educación de la infancia.

El Plan Maestro de Operaciones (MPO, en sus siglas en inglés) incluye la mejora de la supervivencia infantil como un objetivo específico y como parte de la razón de ser de cinco de los seis programas. Salud y nutrición, VIH/SIDA, Seth Koma, Educación y Promoción/Movilización social. El PC como un todo aborda muchos de los principales obstáculos y desafíos directos e indirectos que afectan la supervivencia infantil en Camboya.

Hay pruebas que indican que el PC ha abordado algunos de los temas específicos señalados por el Comité de los Derechos del Niño. Entre los diversos ejemplos cabe incluir a) una campaña nacional de inscripción civil; (b) campañas de concienciación contra la trata y la explotación sexual; (c) un marco de políticas de cinco años, capacitación policial y la creación de una línea telefónica especial para niños y niñas que sufren abusos. Estas iniciativas han llevado a una mayor concienciación en las zonas urbanas y rurales de Camboya sobre los

peligros de la trata, y un aumento en el número de denuncias y arrestos relacionados con crímenes sexuales contra la infancia.

Diseño y enfoque. El *Enfoque de la programación basado en los derechos humanos* tiene una larga tradición en el CPC Camboya hasta el punto en que un enfoque basado en los derechos humanos fue elaborado a nivel de poblado y de comunidad en una fecha tan temprana como mediados de los años 1990. Aunque el enfoque de los programas CASD / Seth Koma tuvo más éxito en lo que se refiere a la eficacia de los procesos, y fue menos exitoso en lo que atañe a resultados tangibles en las esferas de la salud y la nutrición (ver eficacia más abajo), el diseño del PC actual tal como se estableció en el MPO contiene la mayoría de los elementos de un enfoque a la programación basado en los derechos humanos adecuado. Por diseño, el PC tiene como objetivo la realización de los derechos de la infancia en Camboya, especialmente el derecho a la supervivencia, al desarrollo, a la protección y a la participación. También aborda como metas y objetivos las causas inmediatas, subyacentes y básicas de la falta de realización de los derechos de la infancia. Es posible también encontrar la mayoría de las buenas prácticas en materia de programación. Aunque se presta cierta atención a las disparidades por cuestiones de género (especialmente en la educación), hay una menor concentración en el desafío de promover la igualdad de género y la habilitación de la mujer.

El Programa de Cooperación de País no adoptó un enfoque de programación basado en los resultados (*gestión basada en resultados*). Un marco lógico/de resultados no era uno de los elementos del MPO. El MPO se refiere únicamente a cuatro metas generales (embarazos y partos seguros; buen comienzo en la vida para los recién nacidos; educación y protección de los niños y niñas en edad escolar y aprendizaje de aptitudes para una vida práctica; y participación adolescente) y a objetivos nacionales a los cuales contribuye el PC. El MPO no especifica la contribución concreta del PC a estos objetivos nacionales. Los resultados en el nivel de efectos se describen de forma más bien general y poco específica, por ejemplo, "apropiación/habilitación" y "conocimiento y conducta" a nivel comunitario o "políticas sociales" y "programas nacionales" a nivel nacional. No hay una descripción de los productos que se esperan. Debido a que no se estableció un enfoque lógico, tampoco hay información sobre las relaciones verticales y horizontales entre los productos, efectos e impactos de los resultados.

Las ambiciones que se fijaron en el MPO con respecto al *enfoque, convergencia e integración* no se han materializado completamente en el PC actual. El objetivo era que el PC se llevara a cabo mediante seis "componentes sinérgicos", cuya descripción ofrecía frecuentes referencias a metas generales (embarazos y partos seguros, buen comienzo en la vida para los recién nacidos, educación y protección para los niños y niñas en edad escolar, aprendizaje de aptitudes para una vida práctica y participación adolescente). Aunque hay varios ejemplos de convergencia e integración a nivel de las iniciativas concretas de proyecto, todavía hay una convergencia relativamente limitada a nivel de los diferentes componentes de programa.

Especialmente el Programa Seth Koma no ha alcanzado su potencial de convertirse en una fuerza integradora, ya que ha habido una cierta "desconexión" entre Seth Koma y otras actividades de programa en el nivel descentralizado (especialmente en relación con la salud y la nutrición). La reorientación de Seth Koma resultante del MTR de 2003 y la alianza estratégica con el programa Seila aumenta el potencial de que supere el relativo aislamiento que ha sufrido en el pasado y conecte con las políticas y estrategias integradoras de desconcentración y descentralización del Gobierno del Reino de Camboya.

El Programa para niños y niñas necesitados de protección especial atrajo un mayor interés y financiación durante la primera parte del PC y por consiguiente el programa se amplió en la

esfera de la prevención y la intervención temprana sin evaluar los nuevos proyectos piloto de protección. Además, el Programa ha comenzado a abordar una amplia gama de cuestiones, como por ejemplo la atención alternativa, la trata de niños y niñas, la explotación y el abuso sexuales y otros aspectos relacionados con la protección jurídica de los niños y las niñas (inclusive la inscripción de nacimientos) sin establecer prioridades o enfoques adecuados.

Eficacia. El PC actual puede atribuirse de manera razonable el logro de muchos resultados en lo que atañe a procesos y efectos a todos los niveles, como por ejemplo poblados y comunidades, provincias y el territorio nacional. Lo que un PC puede intentar lograr, posiblemente en estrecha cooperación con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, son efectos relacionados con buenos procesos y cambios de conducta e institucionales entre las partes interesadas, que son a un tiempo sujetos de derechos (niñas y niños, familias, comunidades, gobierno local, sociedad civil, ONG, etc.) y detentores de obligaciones (familias, comunidades, gobierno local, sociedad civil, ONG, gobierno nacional, organismos de asistencia externa). La documentación de estos resultados exige objetivos e indicadores específicos, medibles, viables y con plazos concretos (inclusive datos de referencia), un sistema adecuado de seguimiento, presentación de informes y evaluación de resultados y una comprensión clara del carácter específico y complementario de las contribuciones de otras partes interesadas. La falta de estos elementos limita las posibilidades de evaluar de manera adecuada la eficacia del PC.

El *Programa Seth Koma* ha sido objeto de varios estudios y evaluaciones durante el PC actual, que generaron algunos hallazgos notables sobre su eficacia. Los resultados más considerables del Seth Koma pueden definirse en relación al fortalecimiento de las capacidades de los sujetos de derechos y los detentores de obligaciones en los poblados que recibieron apoyo para conducir el proceso de desarrollo. Un resultado más tangible que puede atribuirse claramente al Seth Koma fue la mejora en el abastecimiento de agua y de letrinas en los poblados que recibieron apoyo, aunque no se ha producido un aumento importante en el uso de letrinas en comparación con las zonas de control. Las familias en los poblados Seth Koma, sin embargo, lograron un mejor rendimiento que las de los poblados de control en lo que atañe al conocimiento sobre temas de salud y prácticas de atención, así como la cobertura de inmunización y la administración de suplementos de micronutrientes. No obstante, en lo que se refiere a otros resultados tangibles, como por ejemplo mejoras en la situación nutricional de las madres y los niños y niñas, y mejoras en los ingresos y la utilización de servicios sociales, el programa no ha sido muy eficaz.

El PC se centra en una serie de cuestiones que son esenciales para la *supervivencia infantil* debido a que pueden generar claras ganancias a corto o mediano plazo y debido a que la contribución se complementa con las actividades. Por ejemplo, en el marco del Programa Nacional de Inmunización, el PC se centra en EPI-plus, es decir, micronutrientes y tabletas antiparasitarias para mujeres y niños. En la esfera del VIH/SIDA, en la que hay un apoyo externo considerable, el PC se centra en la enseñanza de aptitudes para una vida práctica de los jóvenes y de aptitudes para la crianza de hijos. Pero también ha habido varias esferas en que los esfuerzos han sido menores y donde un aumento de la atención se vería recompensado en lo que se refiere a la supervivencia infantil. Estas esferas incluyen, por ejemplo, apoyo al espaciamiento de los nacimientos, nutrición de la madre, atención obstétrica y del recién nacido, y enseñanza de aptitudes de alfabetización y para la vida práctica a jóvenes que no acuden a la escuela. Dada la función importante de los proveedores informales y privados en la prestación de servicios para los beneficiarios seleccionados por el PC, también se prestó menos atención a este grupo de lo que hubiera sido conveniente.

El PC ha contribuido considerablemente al marco legislativo y de políticas dirigido a los *Niños y niñas necesitados de protección especial*. Una nueva versión de una ley, que esperaba su promulgación desde 2001, ha sido sometida al Consejo de Ministros. Sobre el terreno, campañas de concienciación contra la trata y la explotación social, junto a toda una gama de actividades (capacitación de la policía, línea telefónica de urgencia, base de datos sobre casos, etc.), han producido un aumento en el número de denuncias y arrestos de los culpables de estos actos. Siempre que ha sido posible, las políticas nacionales han tenido en cuenta las experiencias sobre el terreno. Un buen ejemplo es la encuesta sobre atención alternativa que sirvió como base a la elaboración posterior de un marco regulatorio sobre atención alternativa para niños y niñas sin cuidadores primarios.

Sostenibilidad, posibilidad de reproducción e integración de los resultados. No hay pruebas sobre lo que ocurrió en los poblados y las comunidades que recibieron apoyo más o menos directo de *Seth Koma*, sólo las hay allí donde la asistencia externa se redujo o incluso se eliminó. Por lo menos desde 2003, el Programa Seth Koma ha reducido el apoyo directo que había prestado durante muchos años en numerosos lugares, a medida que cambió su enfoque hacia el nivel de comunidades y la cooperación con el Programa Seila. Tampoco hay pruebas directas que indiquen si los modelos de desarrollo introducidos por Seth Koma fueron utilizados y/o adaptados por aliados nacionales o externos fuera de las zonas y provincias del proyecto Seth Koma.

No había metas establecidas para la sostenibilidad y replicabilidad de las principales actividades relacionadas con la *supervivencia infantil*, y no hay pruebas de que las actividades fuesen seleccionadas teniendo en cuenta su sostenibilidad o replicabilidad. Las principales medidas para la integración de las intervenciones o experiencias que podrían tener repercusiones sobre la supervivencia infantil fueron por medio de las tareas sobre políticas y directrices nacionales (inclusive la utilización de estudios piloto o casos de prueba) y, a nivel provincial, mediante el apoyo a la planificación y aplicación de servicios del sector público. Sin embargo, la sostenibilidad de las importantes actividades relacionadas con la supervivencia infantil de este PC se considera poco probable a corto y mediano plazo, debido a la dependencia en la financiación y apoyo técnico de UNICEF. La ampliación o replicabilidad de iniciativas exitosas más allá de sus actuales esferas de ejecución exigirá también financiación y apoyo técnico de UNICEF o de otros aliados.

Por lo que se refiere al *Programa para niños y niñas necesitados de protección especial*, las actividades relacionadas con la situación posterior al conflicto son las que vienen de más atrás en el tiempo. Hay algunos ejemplos de sostenibilidad e integración relativas de iniciativas que han recibido apoyo, como por ejemplo el Sistema de Información Camboyano de Víctimas de las Minas, que es una base de datos bien establecida, amplia y muy utilizada. Existe la idea de utilizar este sistema como modelo y aplicarlo a la recopilación de datos sobre otras cuestiones relacionadas con la protección. El desafío, sin embargo, va más allá de la recopilación de datos, debido a la complejidad que supone conceptualizar las cuestiones relacionadas con la protección infantil. La creación de redes y estructuras es necesaria, pero no suficiente, para asegurar una mejor protección infantil. Los mecanismos de remisión de casos son limitados debido a la escasez de servicios sociales disponibles. Falta personal cualificado. El PC está promoviendo capacitación sobre servicios sociales, pero todavía es muy temprano para esperar la sostenibilidad y la integración si no se cuenta con servicios y apoyo externo.

Orientaciones y recomendaciones estratégicas

Consideraciones generales. La EPC apoya el punto de vista de los administradores actuales del PC en el sentido de que no se necesitan cambios importantes en el programa, más allá de lo que se requiere en cuestiones de ajustes al marco de políticas del Gobierno (especialmente NPRS y la Estrategia Rectangular) y CCA y el MANUD. En sintonía con los administradores del PC, la EPC ofrece recomendaciones sobre la contribución del PC a la desconcentración y la descentralización, sobre cuestiones relacionadas con la supervivencia infantil, así como con los programas destinados a los niños y niñas necesitados de protección especial. La EPC recomienda algunos ajustes relacionados con el enfoque de la programación basado en los derechos humanos, la gestión basada en los resultados y el seguimiento y evaluación de resultados.

Desconcentración y convergencia. La reorientación del Programa Seth Koma que se llevó a cabo durante el MTR de 2003 aumentó de manera considerable su importancia potencial como contribución a las políticas y estrategias nacionales. Transformó el programa, de una serie de actividades discretas a nivel de poblados y comunidades individuales –sin conexión incluso con otros elementos programáticos del CPC– en un enfoque que dispone de mayores posibilidades de replicación e integración de resultados debido a que forma parte de un esfuerzo nacional con un mecanismo de apoyo externo consolidado y coordinado.

El cambio de enfoque desde el nivel de poblado y comunidad hacia el de Consejos Comunales conlleva una serie de nuevos problemas que es preciso resolver. Aunque hay una excelente iniciativa para movilizar los Consejos Comunales más allá de la simple planificación y presupuestación de proyectos de infraestructura, e involucrarlos en cuestiones relacionadas con la realización de los derechos de la infancia, especialmente en los sectores de la salud y la educación, todavía falta una cierta claridad sobre las funciones que deben desempeñar los Consejos comunales a este respecto. Será importante incluir estas cuestiones en el programa de los Consejos, asegurar que sus miembros tengan la voluntad y la motivación para abordarlos (por ejemplo, incorporando mujeres entre sus miembros) y que se establezcan comités especializados para ocuparse de los derechos de la infancia y de la mujer. Éstas son medidas necesarias, pero no suficientes. Se requiere llevar a cabo un proceso para establecer las responsabilidades que deben asumir los Consejos Comunales con respecto a estas cuestiones sociales. También se necesita llevar a cabo un análisis de capacidades más refinado que sirva como base de un programa apropiado para reforzar estas capacidades.

Por muy importante que sea clarificar las tareas y responsabilidades de los Consejos Comunales, también es importante establecer en que *no* deben participar de forma directa. A lo largo de los años, los diferentes Ministerios del ramo, a menudo con el apoyo de UNICEF, han impulsado la creación de asociaciones, como por ejemplo aquellas que promueven buenas prácticas de maternidad y atención infantil (grupos de apoyo a las madres), contribuyen a una educación apropiada (asociaciones de progenitores y maestros) y gestionan la infraestructura de agua y saneamiento (grupos de usuarios de agua). Sin embargo, podría resultar apropiado determinar cuál debe ser la relación entre estas asociaciones y, por ejemplo, el Comité infantil y de la mujer del Consejo Comunal.

En sus nuevas funciones, el Programa Seth Koma debería aprender de las experiencias del pasado que es necesario establecer vínculos más estrechos con los expertos técnicos a fin de producir resultados notables en lo que se refiere a los cambios de conducta y de instituciones, como por ejemplo en la esfera de las prácticas para la mejora de la nutrición y la salud.

Los documentos clave de política en lo que atañe a la desconcentración y la descentralización hacen hincapié en la necesidad de una integración horizontal de los programas de los Ministerios del ramo a todos los niveles. Todavía se están elaborando directrices específicas como parte de la formulación del marco estratégico respectivo. En la medida en que el PC apoyado por UNICEF pueda contribuir de manera activa a este proceso nacional, tendrá que superar su propia “compartimentalización” sectorial y establecer un modelo de intervención más convergente a nivel de provincia, distrito, comuna y poblado. Seth Koma tiene el potencial de ser una importante fuerza de integración, siempre que tenga éxito para determinar, con cada uno de los otros programas, esferas concretas de cooperación e iniciativas de desarrollo conjuntas. Esto debe formar una parte importante en la elaboración de estrategias para la preparación del próximo PC.

Supervivencia infantil. El próximo PC debería reafirmar la primacía del derecho a la supervivencia como una de las metas generales dentro de las cuales las contribuciones de cada uno de los sectores y programas pueden definirse de una manera lógica e interactiva. Los éxitos en la reducción de la mortalidad infantil (ODM-4), estarán estrechamente relacionadas con la reducción del hambre (ODM-1), la mejora de la educación (ODM-2), la salud de la madre (ODM-5), la reducción de la desigualdad de género (ODM-3), un aumento en el acceso al saneamiento y el agua (ODM-7) así como una interacción efectiva entre las entidades gubernamentales sectoriales y locales.

Dada la naturaleza a largo plazo de algunos de estos desafíos, se recomienda que el PC 2006-2010 sea diseñado como la primera etapa de una estrategia en dos etapas que abarque la década de 2015, que es el plazo para los ODM. El PC 2006-2010 sería la primera. Esta “Etapa 1” del PC abordaría especialmente los factores *que determinan* las elevadas tasas de mortalidad, y además pondría a prueba y difundiría enfoques viables para superar los obstáculos más *directos*, lo que podría ampliarse a una escala mayor en la “Etapa 2” del CPC (2011-2015).

Dentro de esta visión de 10 años, se propone que el próximo CPC (2006-2010) adopte dos objetivos principales: a) una mejor asimilación de las intervenciones clave de supervivencia infantil por parte de la población rural pobre por medio de una intensificación en el apoyo multisectorial; b) la habilitación de los jóvenes de hoy como progenitores del mañana para una crianza planificada y fructífera. Los miembros de este grupo serán los padres y madres de los niños en la primera infancia durante los cinco años anteriores a 2015.

Las medidas clave para su consideración bajo el primer objetivo deben incluir: a) transformación de los ODM y medidas relacionadas en metas susceptibles de seguimiento dentro de los planes de desarrollo de las provincias, los distritos y las comunas; b) puesta a prueba de un modelo mejorado para la movilización social/promoción de la salud para la habilitación de las comunidades rurales pobres; c) provisión de incentivos basados en resultados y apoyo a una mayor cobertura y absorción de intervenciones o conductas clave en materia de salud, educación, agua y saneamiento; d) mantenimiento y ampliación del proyecto piloto Fondo de Capital, al mismo tiempo que se buscan opciones y alianzas para ampliar la escala de este fondo; e) explorar las funciones más apropiadas del PC en la tarea de comprometer a las organizaciones no gubernamentales y el sector privado en la mejora de la supervivencia infantil. El segundo objetivo podría realizarse por medio de medidas dirigidas a mejorar el conocimiento y el comportamiento de los jóvenes y los prestadores de servicios, y fortalecer el apoyo comunitario a este grupo.

Al decidir la estrategia general para mejorar la supervivencia infantil en el próximo PC, se recomienda que UNICEF aborde varios asuntos importantes. En primer lugar, se necesita una *financiación periódica continua y vincular los gastos a los resultados*. Es importante que los sectores pobres de la población utilicen cada vez más servicios de salud apropiados para reducir las muertes debidas a infecciones respiratorias y otras enfermedades de la infancia. Sin embargo, el Gobierno no dispone de los fondos operativos suficientes para el sector de la salud incluso al nivel actual de utilización y la proporción de fondos externos que se utiliza para los gastos periódicos es relativamente reducida. La EPC recomienda la ampliación del modelo piloto de Fondo de Capital de Svay Rieng, su inclusión en el plan Estratégico del Sector de la Salud, y su financiación.

Aunque UNICEF dispone de una amplia gama de alianzas eficaces con aliados técnicos y en materia de financiación para proyectos o subprogramas definidos en el sector de la salud, las relaciones son menos claras con respecto al fortalecimiento de sistemas por zonas geográficas, especialmente en las provincias prioritarias de UNICEF. Aunque las alianzas con otros organismos de las Naciones Unidas se consideran cordiales y productivas, existe la oportunidad, durante la preparación del nuevo PC, de revisar las relaciones, y especialmente mantenerse alerta en las esferas en que las funciones podrían ajustarse, y asegurar que los organismos de las Naciones Unidas presentan un enfoque cohesivo cuando realizan tareas de coordinación con otros aliados.

El apoyo de la Comunicación al PC actual ha hecho hincapié en dos esferas: (1) promoción al más alto nivel y (2) enfoques relacionados con los medios de difusión para cambiar conductas, con cierta atención a la formación de trabajadores de salud para llevar a cabo una comunicación interpersonal. La valoración de la eficacia de estos enfoques sería muy útil para la elaboración del próximo PC. Además, debería prestarse atención al apoyo de la promoción de la salud "basada en entornos", que toma en cuenta el entorno concreto en el que se debe lograr el cambio, e incluye la participación local en la planificación y ejecución de una gama de actividades viables y que se refuerzan mutuamente para una comunidad definida. UNICEF podría explorar la aplicación de este enfoque en el próximo PC, e incluir análisis para determinar las principales barreras que presenta el entorno al cambio de conducta deseado, y seleccionar aliados para fomentar el apoyo de la comunidad.

Niños y niñas necesitados de protección especial. El origen de este programa estaba estrechamente vinculado a la situación posterior al conflicto que se prolongó hasta mediados de los años 1990. En la actualidad existe todavía un gran interés entre los donantes sobre las minas terrestres y otros aspectos de la situación posterior al conflicto. UNICEF sigue siendo uno de los aliados preferidos en este proceso. Es muy probable que las cuestiones posbélicas dejen con el tiempo de tener una importancia primordial, aunque será un proceso gradual. Cuando exista la capacidad, UNICEF debería buscar una estrategia de salida en relación con las actividades relacionadas con las minas terrestres y determinar nuevas cuestiones de protección, tratando de repetir modelos funcionales (por ejemplo, la recopilación de datos).

El programa de niños y niñas necesitados de protección especial ha reaccionado en cierto modo a los temas y ha sido más bien dependiente de la disponibilidad de financiación de los donantes. La importancia pública de algunas cuestiones (por ejemplo, la trata de niños y niñas) desvió la atención de otras formas de abandono, malos tratos, violencia o explotación, que son menos conocidos pero tal vez tan graves o incluso más importantes. Es necesario aprovechar los elementos más estructurales del PC actual, evitar un mero "activismo" en cuestiones específicas y adoptar un enfoque lo más sistemático y programático posible para los principales temas de protección.

Un enfoque más programático para el programa de los niños y las niñas necesitados de protección especial puede articularse en torno a cuatro dimensiones principales, cada una de las cuales podría ofrecer una contribución para superar importantes carencias en la capacidad nacional: a) *investigación, seguimiento y promoción*; b) *reforma jurídica y asesoría en materia de políticas*; c) *experimentación de intervenciones sobre nuevas cuestiones de protección*; d) *capacidad directa de protección*.

La asesoría en materia de políticas y el apoyo a la reforma jurídica, inclusive el fomento de la capacidad en las esferas de la aplicación de la ley y la asistencia jurídica, deberían formar el núcleo del programa en el futuro. El Gobierno del Reino de Camboya y UNICEF deben llevar a cabo un ejercicio conceptual a largo plazo y establecer un plan de acción basado en los antecedentes de los ODM de Camboya y las políticas sociales generales del Gobierno. El plan de acción debería definir las metas que es necesario lograr en el marco de todas las cuestiones principales durante los próximos cinco años (tal como se ha hecho ya para la inscripción de los nacimientos, que debería alcanzar un 50% en 2005).

Enfoque de la programación basado en los derechos humanos. Aunque el enfoque de la programación basado en los derechos humanos ha recibido una atención adecuada en el diseño y aplicación del CPC actual, se ha hecho poco hincapié en la igualdad de género y la habilitación de la mujer. El ODM 3 tiene como objetivo eliminar las disparidades entre los géneros en la educación primaria y secundaria preferiblemente para 2005 y a todos los niveles para 2015, pero también abordar el desafío más ambicioso de lograr la igualdad de género en la educación y a través de las diferentes esferas de la sociedad para todos los grupos de edad, lo que supone una tarea mucho más compleja y un reto más profundo que alcanzar la paridad entre los géneros.

El enfoque hacia la igualdad entre los géneros y la habilitación tiene implicaciones que van más allá del sector educativo. Exige reconsiderar estereotipos que han determinado histórica y culturalmente los roles de las niñas y los niños, y de las mujeres y los hombres, en prácticamente todas las esferas del desarrollo. No solamente es necesario trabajar estrechamente con mujeres y niñas, sino también con hombres y niños, y el público en general, para eliminar los prejuicios y la discriminación basados en el género. Los niños y niñas que comienzan la pubertad requieren una especial atención y es necesario hacer hincapié en que se incluya la igualdad de género en la educación para una vida práctica. También existe la necesidad de un seguimiento y un análisis evaluador contextual y holístico continuado de las relaciones entre los géneros, e informar sobre el tema. A todos los niveles y con todos los aliados, es preciso reforzar la sensibilidad de género y mejorar la capacidad respectiva en las actividades programáticas. Para mejorar la sensibilidad de género, existe la necesidad general de obtener datos desagregados por géneros. Sin embargo, si la habilitación de la mujer es el objetivo final, es más importante que las relaciones entre los géneros se aborden en todos los enfoques programáticos orientados a las niñas y los niños y a las mujeres y los hombres.

La EPC recomienda reactivar el grupo de trabajo de los funcionarios de enlace sobre género con la oficina de país del UNICEF y tal vez ampliarlo a los homólogos en el gobierno y las organizaciones no gubernamentales aliadas. Una red funcional de funcionarios de enlace sobre género en varios Ministerios del ramo podría ser un excelente instrumento para mejorar la atención del gobierno a la igualdad de género y la habilitación de la mujer. Otro instrumento importante para impulsar la atención hacia la igualdad de género es una política destinada específicamente a la paridad de género en la contratación de personal de UNICEF, los Ministerios del ramo y las ONG aliadas. Aunque se han logrado algunos progresos en la Oficina

de País de UNICEF, todavía existe una considerable disparidad entre los géneros, especialmente entre el personal camboyano. Las disparidades en materia de género son más pronunciadas en las instituciones nacionales de gobierno, pero existe una política para aumentar la presencia de la mujer a todos los niveles.

Gestión basada en los resultados y seguimiento y evaluación de los resultados. La gestión basada en los resultados forma parte del marco *común* para 2006-2010, que los organismos del sistema de las Naciones Unidas en Camboya acordaron en octubre de 2004. El ámbito del MANUD está relacionado con la Estrategia Rectangular de 2004-2008, así como con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo. El MANUD se articula teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Camboya, así como la necesidad de tener en cuenta la dimensión de derechos humanos.

Es posible fortalecer el diseño del próximo PC aplicando los principios y prácticas básicos de la gestión basada en los resultados. Será preciso que al análisis de causalidad le siga el apoyo a la aplicación en forma de experimentación (con límites de tiempo), identificación de aliados y análisis de la capacidad y determinación de actividades para abordar las lagunas en la capacidad (especialmente en lo que atañe a influir políticas y estrategias). La planificación programática basada en los resultados tendrá que demostrar la relación causal entre los resultados perseguidos a niveles diferentes (productos, efectos e impactos). La suma de las intervenciones planificadas debería ser suficiente para lograr los resultados esperados. El marco lógico del CPC que recibe apoyo de UNICEF debería armonizarse con la Matriz de Resultados del MANUD (un requisito para el Plan de Acción del Programa de País o CPAP, en sus siglas en inglés, que reemplaza el Plan Maestro de Operaciones).

La reciente adopción en el CPC de Camboya de un Plan Integrado de Seguimiento y Evaluación de cinco años es importante, debido a que establece las necesidades de recopilación de datos e información analítica y los planes de seguimiento y evaluación en relación a los puntos principales de la aplicación del CPC. Cuando haya un marco lógico adecuado, los estudios y las evaluaciones pueden medir los resultados en comparación con los datos de referencia y ubicar los resultados en el marco más amplio de la labor de desarrollo.