

**INFORME DE
EVALUACIÓN**

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN (EPC) PERÚ-UNICEF

**OFICINA DE
EVALUACIÓN
DICIEMBRE 2004**

Para toda la infancia
Salud, Educación, Igualdad, Protección
ASÍ LA HUMANIDAD AVANZA

unicef 

**INFORME DE
EVALUACIÓN**

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA
DE COOPERACIÓN (EPC)
PERÚ-UNICEF**

**OFICINA DE
EVALUACIÓN
DICIEMBRE 2004**

Evaluación del Programa de Cooperación (EPC) Perú-UNICEF

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Nueva York, 2004

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Three United Nations Plaza
Nueva York, Nueva York 10017
Diciembre 2004

El equipo de evaluación estaba compuesto por Enrique Ipiña Melgar, Karen Hickson, Josefina Huamán de Joseph, Verónica González del Castillo, and Patricia MacLaughlin de Arregui. Lucien Back y Joaquín González-Alemán apoyaron la Evaluación desde la Oficina de Evaluación en Nueva York y finalizaron el presente Informe.

Este informe de evaluación ha sido elaborado por consultores externos con apoyo de UNICEF. El propósito del informe es el de evaluar el programa de cooperación y facilitar el intercambio de conocimientos entre el personal de UNICEF y sus socios. El contenido de este informe no refleja necesariamente la postura oficial de UNICEF.

Los nombres propios que aparecen en esta publicación no reflejan opinión alguna sobre el estatuto legal de ningún país o territorio, o de sus autoridades o de la delimitación de sus fronteras.

Para cualquier información adicional, por favor contáctenos:

Oficina de Evaluación
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Three United Nations Plaza
Nueva York, Nueva York 10017, Estados Unidos
Tel: +1(212)824-6567
Fax: +1(212)824-6492

CONTENTS

PREFACIO	i
LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS	iii
RESUMEN EJECUTIVO	1
RESUME ANALYTIQUE	3
EXECUTIVE SUMMARY	5
1. INTRODUCCIÓN	7
1.1. Contexto y justificación de la evaluación	7
1.2. Objetivos de la evaluación	7
1.3. Metodología	8
1.4. Organización y desafíos de la evaluación	9
2. DESCRIPCION DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN PERÚ-UNICEF	11
2.1. El acontecer nacional.....	11
2.2. Logros del Programa de Cooperación 1996-2000.....	14
2.3. Transición al Programa de Cooperación 2001-2005	16
2.4. Programa de Cooperación 2001-2005.....	18
3. RESULTADOS Y EXPERIENCIAS HASTA 2003	25
3.1. Experiencias y resultados del PC	25
3.2. Algunos de los principales resultados y experiencias asociados a los proyectos del PC....	26
3.3. Desafíos que se extienden a lo ancho del programa.....	29
3.4. UNDAF (en español, Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas)	30
4. Hallazgos y conclusiones	33
4.1. Papel, pertinencia y diseño del PC 2001-2005.....	33
4.2. Ventajas comparativas del PC.....	37
4.3. Eficacia e impacto.....	38
4.4. Sostenibilidad y replicabilidad de actividades y resultados, y análisis y gestión de riesgos	40
5. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES	43
5.1. Desafíos en el contexto del país	43
5.2. Papel potencial del PC.....	43
5.3. Alianzas estratégicas	44
5.4. Enfoque basado en los derechos humanos y gestión orientada a los resultados	45
ANEXOS	47
Anexo 1: Términos de Referencia	49
Anexo 2: Bibliografía	57
Anexo 3: Declaración de los participantes en la ceremonia de la Revisión de Medio Término (MTR) del Programa de Cooperación Perú-UNICEF	61
Anexo 4: Transición del PC 1996-2000 al PC 2001-2005	63
Anexo 5: Resumen ejecutivo del Programa de Cooperación Perú-UNICEF 2001-2005	65
Anexo 6: Convergencia de principios, prioridades y grandes objetivos	69
Anexo 7: Convergencia de los Programas y Proyectos	71

PREFACIO

El presente Informe es el resultado de la Evaluación del Programa de Cooperación (EPC) Perú-UNICEF llevada a cabo previa solicitud de la Oficina del UNICEF en Perú en consulta con el Gobierno del Perú. La Evaluación fue realizada en 2003 por la Oficina de Evaluación en la sede del UNICEF en Nueva York con apoyo de la Oficina Regional del UNICEF para América Latina y el Caribe.

La Evaluación del Programa de Cooperación apoyó el proceso de Revisión de Medio Término (MTR) del Programa de Cooperación en 2003. La Declaración de los participantes de la ceremonia de MTR alabó la naturaleza participativa y la utilidad del proceso de EPC por haber hecho posible las consultas con el Estado peruano, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades y los centros de pensamiento, los donantes y otras agencias del sistema de Naciones Unidas. El informe de MTR finalizado en 2004 menciona que la EPC proporcionó un contexto y una visión estratégicos a todos los proyectos del actual Programa de Cooperación.

La Evaluación se llevó a cabo entre julio y diciembre de 2003. En marzo de 2004 se preparó un borrador completo del Informe final. Este Informe contenía una matriz de resultados muy detallada de todos los programas y proyectos así como los informes sectoriales sobre salud y promoción de derechos (disponibles para quien los solicite). Se hizo circular el borrador del Informe para que los colegas del Perú y de la Oficina Regional del UNICEF pudieran formular sus comentarios. Éstos se han tomado en consideración en el presente Informe resumido, preparado por la Oficina de Evaluación en Nueva York en agosto de 2004.

El equipo de evaluación estaba compuesto por Enrique Ipiña Melgar, jefe de equipo; Karen Hickson, experta en evaluación de programas de cooperación; Josefina Huamán de Joseph, especialista en protección de derechos de los niños; Verónica González del Castillo, experta en salud pública; y Patricia MacLaughlin de Arregui, especialista en educación (la Sra. de Arregui no pudo concluir su contribución debido a otros compromisos).

Lucien Back y Joaquín González-Alemán apoyaron la Evaluación desde la Oficina de Evaluación en Nueva York y finalizaron el presente Informe. Manuel Buvnich y Samuel Bickel, de la Oficina Regional de Panamá proporcionaron graciosamente valiosos consejos y comentarios sobre los diferentes borradores. Andrés Franco y Esperanza Vives, Representante y Oficial de Programas del UNICEF en Lima respectivamente, así como todo el personal de la Oficina del Perú, contribuyeron de un modo u otro a la totalidad del proceso.

La Evaluación no habría sido posible sin el generoso apoyo de DFID, Reino Unido, ya que esta Evaluación constituía un ejercicio piloto del "Proyecto para el Desarrollo de Metodología y Directrices de Evaluación de Programas de Cooperación. Gestionada por la Oficina de Evaluación en Nueva York, la EPC en el Perú fue uno de los primeros de una serie de ejercicios pilotos de los que se están extrayendo valiosas lecciones para la mejora de las prácticas de programación en nuestra organización.

Llegado este momento, quisiera expresar mi más sincero agradecimiento a todos los miembros del equipo de evaluación, así como a todos aquellos que han apoyado el proceso con paciencia y perseverancia. Ante todo, mi aprecio va a aquellos participantes nacionales e internacionales de las reuniones y talleres en Lima, por haber compartido su visión con respecto al modo en que el UNICEF puede respaldar la progresiva realización de los derechos de los niños del Perú de manera más efectiva.

Jean Serge Quesnel

Director
Oficina de Evaluación
UNICEF, Nueva York

LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ACOIDPA	Asociación Coordinadora Interinstitucional para el Desarrollo de Paruro, Cusco
ACP / CCA	Análisis Conjunto del País / Common Country Assessment
CAD / DAC	Comité de Asistencia al Desarrollo / Development Assistance Committee
CCA / ACP	Common Country Assessment / Análisis Conjunto del País
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEFDM	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CINDESAN	Consejo Interinstitucional de Desarrollo de la Provincia San Marcos, Cajamarca
CPE / EPC	Country Programme Evaluation / Evaluación de Programa de Cooperación
CPMP	Country Programme Management Plan / Plan de Gestión del Programa de Cooperación
DAC / CAD	Development Assistance Committee / Comité de Asistencia al Desarrollo
DFID	Department for International Development / Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido
ECC	Early Childhood Care / Cuidados a niños menores de tres años
EBI	Educación Bilingüe Intercultural
EDA	Enfermedades Diarreicas Agudas
ENDES	Encuestas domiciliarias de Demografía y Salud
EPC / CPE	Evaluación de Programa de Cooperación / Country Programme Evaluation
FLS	Financial and Logistics System / Sistema Financiero y Logístico
GIA	Grupo de Interaprendizaje
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Syndrome/Acquired Immunodeficiency Syndrome
HRBAP	Human Rights Based Approach to Programming / Enfoque de Programación basado en los Derechos Humanos
IECD	Integrated Early Childhood Development / Supervivencia, Crecimiento y Desarrollo Temprano
IMCI	Integrated Management of Children's Illnesses
IMEP	Integrated Monitoring and Evaluation Plan / Plan Integrado de Seguimiento y Evaluación
INABIF	Instituto Nacional de Bienestar Nacional
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IRA	Infecciones Respiratorias Agudas
MDG / ODM	Millennium Development Goals / Objetivos de Desarrollo del Milenio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIMDES	Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano
MINED	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud del Perú
MPO	Plan Maestro de Operaciones / Master Plan of Operations
MTR	Revisión de Medio Término / Mid Term Review
MTSP	Plan Estratégico de Mediano Plazo del UNICEF / Medium Term Strategic Plan
NNUU	Naciones Unidas

ODM / MDG	Objetivos de Desarrollo del Milenio / Millennium Development Goals
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS / WHO	Organización Mundial de la Salud / World Health Organization
ONG	Organización No Gubernamental
ONUSIDA	Oficina de las Naciones Unidas contra el SIDA
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud
OR / OR	Other Resources / Otros Recursos
PAHO	Pan American Health Organization / Organización Panamericana de la Salud
PC	Programa de Cooperación
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAI	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROANDES	Programa Subregional Andino de Lucha Contra la Pobreza en el Perú
PROMS	Programme Management System / Sistema de Gestión de Programas
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano
RBPPM	Results Based Programme Planning and Management / Planificación y Gestión de Programas por Resultados
RR / RR	Regular Resources / Recursos Regulares
SIDA	Swedish International Development Agency / Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
TACRO	The Americas and Caribbean Regional Office / Oficina Regional del UNICEF para América Latina y el Caribe
TMM	Tasa de Mortalidad Materna
TOR	Terms of Reference / Términos de referencia
UMO	Universalización de la Matrícula Oportuna
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework / Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	United Nations Children's Fund / Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	United States Agency for International Development / Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
WHO / OMS	World Health Organization / Organización Mundial de la Salud

RESUMEN EJECUTIVO

La Evaluación del Programa de Cooperación (EPC) Perú-UNICEF tuvo lugar en 2003 previa solicitud de la Oficina del UNICEF en Lima en consulta con el Gobierno del Perú. El propósito de la EPC consistía en apoyar la Revisión de Medio Término que se llevó a cabo en octubre de 2003. El ejercicio fue realizado por un equipo de consultores bajo la supervisión directa de la Oficina de Evaluación de la sede del UNICEF en Nueva York y con el apoyo de la Oficina Regional del UNICEF para América Latina y el Caribe (TACRO). La evaluación era un ejercicio piloto del “Proyecto para el Desarrollo de Metodología y Directrices de Evaluación de Programas de Cooperación” financiado por DFID, Reino Unido.

Los objetivos de la Evaluación consistían en evaluar la pertinencia y eficacia del Programa de Cooperación (PC), así como la sostenibilidad y replicabilidad de sus resultados. Se prestó especial atención al diseño y enfoque del programa, a su ventaja comparativa en la evolución del contexto nacional, a la aplicación del enfoque de programación basado en los derechos humanos (HRBAP, en sus siglas en inglés) y a la medida en que los riesgos se analizaron y gestionaron. La EPC se centró principalmente en el actual Programa de Cooperación (2001-2005), pero también tuvo en cuenta los resultados y las experiencias del Programa precedente (1996-2000).

El UNICEF-Perú es reconocido como pionero en la conceptualización y experimentación en la aplicación de un enfoque de programación basado en los derechos humanos. Esta reputación extendida más allá de América Latina representa un resultado clave del Programa de Cooperación. El PC ha colaborado con el gobierno al contribuir a los Planes Nacionales de Acción por la Infancia (PNAI) e influir en los mismos. El actual PNAI 2002-2010 recibió un apoyo considerable por parte del UNICEF, que ayudó al gobierno a asegurarse de que estaba en armonía con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El PC también brindó asistencia en el desarrollo del presupuesto del PNAI y en la actualidad lo está respaldando de cara al diseño de un sistema adecuado de monitoreo de los resultados.

El presente PC se beneficia de un presupuesto de programas de aproximadamente 5 millones de dólares al año (que incluye una contribución relativamente pequeña de Recursos Regulares por parte del UNICEF y otra mucho más significativa de Otros Recursos proporcionada por socios externos). El PC ha respaldado numerosas actividades sectoriales aplicando el enfoque estratégico del ciclo de vida que permite abordar los derechos de niños y adolescentes. Las actividades han abarcado desde el cabildeo al apoyo en la movilización de recursos para el desarrollo de capacidades y la creación de redes, todo ello destinado a modificar actitudes y comportamientos con objeto de promover la inclusión social y el respeto a la diversidad cultural. La poblaciones beneficiarias del Programa de Iniciativas para la Inclusión Social viven en la zonas andinas y amazónicas y en las áreas periurbanas.

Dadas las desventajas de trabajar en áreas remotas y aisladas, no siempre es fácil lograr que los resultados sean sostenibles más allá del apoyo externo ni conseguir reproducir los modelos exitosos en otras zonas. El marco político reciente en el Perú, que apunta a la descentralización del desarrollo, ofrece nuevas oportunidades en este sentido. Sobre la base de los ejemplos de proyectos satisfactorios a nivel local, desde los que se ha pasado a la escala regional o nacional y que han permitido integrar experiencias en el conjunto de las políticas, debería desarrollarse una estrategia más integrada y explícita de incidencia pública.

Es necesario desarrollar una visión estratégica de las relaciones con los socios, haciéndolos partícipes de la variedad de los desafíos ligados a la realización de las metas nacionales y del PNAI. La alianza estratégica más obvia podría forjarse en el seno del Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF, en sus siglas en inglés). Asimismo, es preciso buscar alianzas estratégicas con la empresa privada. Debido a la escasez de los recursos disponibles, es necesario convencer al sector privado de que constituye un beneficio invertir en la infancia antes que en cualquier otro grupo.

El PC podría introducir una serie de mejoras en cuanto a su enfoque de programación basado en los derechos humanos. Este enfoque de programación podría sistematizarse a través de ejercicios de análisis de las capacidades más rigurosos, que determinaran cuáles son las capacidades que es preciso desarrollar a los diferentes niveles, tanto para los titulares de derechos como para los detentores de obligaciones. La dimensión de análisis en materia de igualdad entre los sexos también podría fortalecerse.

Asimismo, podría mejorarse el diseño del nuevo PC definiendo objetivos a la vez basados en los derechos y mensurables a nivel de producto, efecto e impacto, y que estuvieran, además, relacionados entre sí en un marco lógico más amplio que el de los proyectos y programas individuales. Esto tendrá que hacerse en cooperación con los socios de UNDAF en 2005. Una mejora en el enfoque y el diseño del PC contribuirán también a un seguimiento y una evaluación más adecuados, con claros beneficios en términos de atribución de responsabilidades programáticas, proceso de aprendizaje a la hora de compartir experiencias y prácticas apropiadas, y aplicación del análisis y la gestión de riesgos, dimensión esta ausente en gran medida del PC.

Los socios del PC deberían prestar mayor atención a los aspectos económicos de las experiencias recabadas en materia de ejecución de proyectos y programas. Es conveniente generar información más precisa sobre las inversiones realizadas y los costes recurrentes que han de cubrirse a mediano y largo plazo. La información debe abarcar no sólo las contribuciones del UNICEF y del gobierno, sino también aquellas realizadas por las comunidades, así como por los demás socios.

Dado el hecho de que, en el Perú, existe un marco legal que permite promover la vigencia de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres, se trata de que esos derechos se respeten y se hagan efectivos. A estos efectos, sería necesario que el PC reforzara aun más su acción sobre el fortalecimiento de las instituciones y de las condiciones políticas, económicas, sociales y relativas a los demás ámbitos. El Programa de Cooperación apoyado por el UNICEF tiene el potencial de contribuir todavía más a esta tarea, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local.

RESUME ANALYTIQUE

L'évaluation du programme de coopération (EPP) entre le Pérou et l'UNICEF a été mise au point en 2003 à la demande du Bureau de pays de l'UNICEF à Lima, en consultation avec le gouvernement du Pérou. L'objet de cet exercice était de soutenir la Revue à mi-parcours d'octobre 2003. Il a été effectué par une équipe de consultants sous la supervision directe du Bureau d'évaluation au Siège de New York avec l'aide du Bureau régional de l'UNICEF pour l'Amérique latine et Caraïbes. L'évaluation a été un exercice pilote du « Projet d'élaboration de méthodologies et d'orientation pour l'évaluation des programmes de coopération » du DFID (Royaume-Uni).

Les objectifs de l'évaluation étaient de faire une estimation de la pertinence et de l'efficacité du Programme de coopération, ainsi que de la durabilité et la répliquabilité de ses résultats. On a accordé une attention particulière à la conception et à la méthode utilisée, ses avantages comparatifs dans l'évolution du contexte national, l'application de la approche de programmation fondée sur les droits humains et la manière dont les risques ont été à la fois analysés et gérés. L'EPP portait principalement sur le programme de coopération en cours (2001-2005), mais prenait également en compte les résultats et expériences acquis à la faveur du programme précédent (1996-2000).

UNICEF Pérou est connu comme chef de file de la conceptualisation et de la mise en œuvre de l'approche fondée sur les droits humains. Cette réputation, qui dépasse les frontières de l'Amérique latine, est un des grands résultats du Programme de coopération. Le Programme de coopération travaille de concert avec le gouvernement en soutenant les Plans d'action nationaux en faveur des enfants et en influant sur eux. Le Plan d'action en cours (de 2002 à 2010) a reçu un soutien important de l'UNICEF, qui a aidé le gouvernement à garantir qu'il se conformait aux Objectifs de Développement pour le Millénaire. Le programme de coopération a prodigué son aide pour l'élaboration du budget de ce Plan d'action et prête actuellement son soutien à la conception d'un système adapté de suivi des résultats.

Le programme de pays en cours bénéficie d'un budget de programmation d'environ 5 millions de dollars par an (qui comprend une contribution relativement faible en Ressources Ordinaires provenant de l'UNICEF et une autre plus importante en Autres Ressources provenant de partenaires extérieurs). Le Programme de coopération a soutenu bien des activités sectorielles couvertes par l'approche stratégique qui se fonde sur le cycle de la vie, ce qui permet de traiter de la question des droits des enfants et des adolescents. Les activités ont été variées, depuis le soutien à la mobilisation des ressources pour le renforcement des capacités jusqu'au réseautage pour changer les attitudes et les comportements, de façon à promouvoir l'intégration sociale et le respect de la diversité culturelle. Les populations ciblées par le Programme Initiatives pour l'inclusion sociale vivent dans les Andes et dans l'Amazone, ainsi que dans les zones périurbaines.

Compte tenu du fait que travailler dans des zones éloignées et isolées comporte beaucoup d'inconvénients, il n'est pas toujours aisé d'accéder à une durabilité des résultats une fois que les soutiens externes se sont effacés, ou de reproduire des modèles avec succès dans d'autres zones. La toile de fond politique du Pérou, qui vise depuis peu à la décentralisation du développement, offre des possibilités nouvelles à cet égard. Sur la foi de deux projets satisfaisants au niveau local que l'on a étendus à l'échelle régionale ou nationale et qui permettaient d'intégrer les expériences acquises aux conjonctures définies par les politiques, on devrait élaborer une stratégie d'impact public plus holistique et plus explicite.

Les relations avec les partenaires devraient être intégrées à une vision stratégique qui les associe aux différents défis posés par la réalisation des objectifs et Plans d'action nationaux pour les enfants. L'alliance stratégique la plus évidente pourrait être instituée au titre du Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Par ailleurs, il est nécessaire de créer des alliances stratégiques avec le secteur privé. En raison de pénuries des ressources, il est nécessaire de convaincre le secteur privé des avantages qu'il y a à investir dans les enfants plutôt que dans d'autres groupes.

Le Programme de coopération a encore des progrès à faire dans l'approche de programmation fondée sur les droits de humains. Cette approche de programmation pourrait être systématisée par le biais d'exercices d'analyse de capacités plus rigoureux qui détermineront quelles sont les capacités qui doivent être développées à divers niveaux, à la fois pour les titulaires de droits et les détenteurs d'obligations. On pourrait aussi renforcer la dimension « analyse » de l'égalité des sexes.

Par ailleurs, il serait possible d'améliorer la conception du nouveau Programme de coopération en définissant des objectifs sur la base de droits mesurables en même temps au niveau des produits, des effets et des impacts, qui soient par ailleurs étroitement interconnectés dans un cadre plus vaste que celui des projets et programmes individuels. Cela doit se faire en 2005 en coopération avec les partenaires du Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Toute amélioration apportée à la méthode et la conception du Programme de coopération contribuera à un suivi et une évaluation mieux adaptés, dont les bénéfices seront évidents dans les secteurs de la responsabilisation au sein de la programmation, du processus d'apprentissage lorsqu'on met en commun les expériences et meilleures pratiques, et de la mise en œuvre de l'analyse et de la gestion du risque, dimension qui manquait largement au programme de coopération.

Les partenaires du programme de coopération devraient prêter davantage attention aux dimensions économiques des expériences acquises dans la mise en œuvre des projets et programmes. Il est bien commode de créer des informations plus exactes sur les investissements effectués et les coûts récurrents auxquels on doit faire face dans le moyen et le long terme. Les informations ne devraient pas porter exclusivement sur les contributions du gouvernement et de l'UNICEF, mais aussi sur celles effectuées par les communautés et par les autres partenaires.

En raison du fait que le Pérou dispose d'un cadre juridique qui permet de se livrer à une promotion des droits des enfants, des adolescents et des femmes, l'objectif est de les faire respecter et de procéder à leur réalisation. Dans ce but, il faudra que le Programme de coopération consolide encore davantage son action pour renforcer les institutions et les conditions favorables aux niveaux politique, économique, social ou autre. Le Programme de coopération qui reçoit l'aide de l'UNICEF a le potentiel de contribuer davantage à cette tâche, que ce soit au niveau national et régional ou au niveau local.

EXECUTIVE SUMMARY

The Peru-UNICEF Country Programme Evaluation (CPE) was prepared in 2003 at the request of UNICEF Country Office in Lima in consultation with the Government of Peru. The aim of the CPE was to support the Mid-Term Review conducted in October 2003. The exercise was carried out by a team of consultants under the direct supervision of the Evaluation Office at UNICEF Headquarters in New York, and the support of The Americas and Caribbean Regional Office (TACRO). The evaluation was a pilot exercise of the “Country Programme Evaluation Methodology and Guidance Development Project,” funded by DFID, United Kingdom.

The goals of the Evaluation were to appraise the relevance and effectiveness of the Country Programme of Cooperation (CPC), as well as the sustainability and replicability of its results. Particular attention was given to the programme design and approach, its comparative advantage in the evolution of the national context, the implementation of the human rights-based approach and the way risks were both analyzed and managed. The CPE focused mainly on the current Country Programme of Cooperation (2001-2005), but it also took into account the results and experiences of the previous Programme (1996-2000).

UNICEF-Peru is known as a leader for its conceptualization and experimentation in the implementation of the Human Rights-Based Approach. This reputation, which goes beyond Latin America, is a key result of the Country Programme of Cooperation. The CP has worked together with the Government by supporting the National Plans of Action for Children (NPAC) and influencing them. The ongoing NPAC 2002-2010 received substantial support from UNICEF, which helped the Government to ensure that it complied with the Millennium Development Goals (MDGs). The CPC provided assistance in the development of the NPAC budget and is now lending its support to design an adequate system for monitoring results.

The current CPC has a programme budget of around \$5 million annually (including a relatively small contribution to Regular Resources from UNICEF and another, more significant amount to Other Resources from external partners). The CPC has supported many sectoral activities under the life-cycle strategic approach, which allows to address children and adolescents' rights. Activities varied from lobbying to supporting resources mobilization for capacity-building and networking, in order to change attitudes and behaviours to promote social integration and respect of cultural diversity. The target populations of the Initiatives for Social Inclusion Programme live in the Andes and the Amazon, and in periurban areas.

Given that working in remote and isolated areas has many disadvantages, is not always easy to achieve sustainability of results beyond external support, or replicate successful models in other areas. The recent political framework in Peru, aimed at decentralizing development, offers new opportunities. On the basis of two satisfactory projects at local level, which went to regional or national scale and allowed to integrate experiences in the policy package, a more holistic and explicit strategy for public impact should be developed.

The relations with partners should be part of a strategic vision that involves them in the various challenges linked to the achievement of the national goals and the NPAC. The most obvious strategic alliance could be established under the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF). Also, it is necessary to create strategic alliances with the private sector. Because of shortages of available resources, it is necessary to convince the private sector of the advantages of investing in children rather than in any other group.

The CPC has room for improvements in the Human Rights-Based Approach to Programming (HRBAP). This programming approach could be systematized through more rigorous capacity analysis exercises that will determine which are the capacities that is necessary to develop at different levels, both for right holders and duty bearers. The analytic dimension of gender equality could be also reinforced.

Also, it may be possible to improve the design of the new CPC by defining goals based on rights that are at the same time measurable at output, outcome and impact levels, and that are also closely interrelated in a wider framework than that of individual projects and programmes. This has to be done in cooperation with UNDAF partners in 2005. Any improvement in the CPC approach and design will contribute to a more adequate follow-up and evaluation, which will have clear benefits in terms of programming accountability, learning processes when sharing experiences and better practices, and implementation of risk analysis and risk management, a dimension that was missing to a large extent in the CPC.

The CPC partners should pay greater attention to the economic dimensions of experiences drawn from the implementation of projects and programmes. It is convenient to generate more accurate information on the investments made and the recurrent costs that need to be covered in the medium- and long-term. Information should include not only UNICEF and Government contributions, but also those made by communities and other partners.

Due to the fact that Peru has a legal framework that allows the promotion of children, adolescents and women's rights, the goal is that these rights are respected and made effective. For this purpose, it will be necessary that the CPC reinforces even more its actions to strengthen the institutions and the political, economic and social conditions, as well as those related with other areas. The UNICEF-supported Country Programme of Cooperation has the potential to contribute more to this task, both at national, regional and local levels.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contexto y justificación de la evaluación

La Evaluación del Programa de Cooperación (EPC) Perú-UNICEF es la primera de esta naturaleza que se lleva a cabo en América Latina y el Caribe. Esta evaluación reviste una importancia particular dadas las significativas actividades desarrolladas en los últimos años en este país andino por el Programa de Cooperación o Programa de País, renovado y suscrito cada cinco años por el UNICEF y el Gobierno del Perú.

La Evaluación del Programa de Cooperación Perú-UNICEF se ha realizado a petición de la Oficina del UNICEF de Lima y de los socios nacionales del Programa, para que su Revisión de Medio Término (MTR, en sus siglas en inglés) reciba el apoyo de esta evaluación. Cuenta con el respaldo de la Oficina de Evaluación de la sede de la organización en Nueva York y de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe (TACRO, en sus siglas en inglés) en Panamá.

Dado que las Evaluaciones de Programas de Cooperación están comenzando en el UNICEF, esta EPC constituye un ejercicio piloto; de esa manera, forma parte 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, Reino Unido).

La EPC persigue la finalidad de “apoyar el proceso de Revisión de Medio Término y generar conclusiones, recomendaciones y enseñanzas aprendidas, que puedan ser de utilidad para el desarrollo de estrategias de cara a la preparación del siguiente Programa de Cooperación Perú-UNICEF”. La evaluación ha estado, en consecuencia, claramente orientada a brindar criterios y herramientas para una mejor planificación del Programa de Cooperación que está ejecutándose actualmente y, muy especialmente, del futuro Programa de Cooperación 2006-2010.

1.2. Objetivos de la evaluación

Los objetivos de la EPC Perú-UNICEF fueron los siguientes (cf. Términos de referencia):

- Evaluar el papel y la pertinencia del Programa del Perú (i) en lo que se refiere a la situación de los niños y las mujeres del país, (ii) en el contexto actual de las políticas y estrategias nacionales y (iii) como reflejo de las normas y estándares internacionales sobre los derechos de los niños (en particular, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer).
- Evaluar hasta qué punto y de qué manera el Enfoque de Programación basado en los Derechos Humanos se ha visto reflejado en el diseño y la ejecución del Programa de País en curso (2001-2005).
- Evaluar el nicho y la ventaja comparativa que el Programa del Perú tenga en relación a las estrategias y actividades de otros socios nacionales que contribuyen a hacer realidad los derechos de las mujeres y de los niños.

- Evaluar la consecución de los objetivos del Programa de País 1996-2000 y los avances en la realización de los objetivos del Programa de País 2001-2005 en relación con los Planes Nacionales de Acción.
- Evaluar la efectividad, eficacia e impacto de los proyectos y programas que cuentan con apoyo del UNICEF y determinar cómo aplicar las enseñanzas aprendidas del diseño y la ejecución de los programas anteriores y en curso.
- Analizar hasta qué punto las actividades y resultados son sostenibles en sus respectivos niveles (comunidades, instituciones de nivel medio o alto, etc.) y reproducibles en el contexto nacional y, más en concreto, en apoyo a las estrategias de descentralización.
- Evaluar elementos de análisis y gestión de riesgos internos y externos.

1.3. Metodología

Las normas básicas asumidas en esta EPC fueron las normas y lineamientos generales del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y también las normas de las Asociaciones de Evaluación. Las normas básicas o criterios para la evaluación del CAD, como constan en los “Principios para la Evaluación de la Asistencia al Desarrollo”¹, incluyen la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad.

Esos son los criterios fundamentales que siguen los Términos de referencia² de la EPC que, de esa manera, buscan garantizar 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 métodos de trabajo seguidos fueron:

- Revisión y análisis documental (documentos del Programa de Cooperación, documentos del UNICEF, documentos del Gobierno, etc.).
- Reuniones de análisis con los oficiales de la Oficina del UNICEF en Lima, tanto individualmente como en grupo.
- Revisión documental de los estudios recientes y de los informes de las evaluaciones practicadas.
- Entrevistas con los interesados (stakeholders).
- Reuniones de análisis con el Comité Intersectorial UNICEF-Gobierno.
- Reuniones de análisis con los Grupos de Referencia del país y de los dos departamentos visitados (Cusco y Cajamarca).

¹ OCDE/GD (91) 208, Development Assistance Committee, *Principles for Evaluation of Development Assistance*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París, 1991.

² Términos de referencia de la EPC Perú-UNICEF (anexo 1).

- Visitas de campo en dos departamentos (Cusco y Cajamarca) y en las provincias, distritos y comunidades seleccionadas en esos departamentos.
- Observación directa de las actividades del Programa de Cooperación.
- Un conjunto de talleres participativos en Lima, para la validación de los hallazgos y conclusiones preliminares. Esos talleres se sostuvieron con representantes de los donantes y las agencias del Sistema de las Naciones Unidas, de organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, del gobierno y de empresarios privados.
- Después de esa validación, presentación y análisis de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones preliminares ante el Gobierno del Perú, con la participación de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Salud y Educación en su más alto nivel de representación.
- Análisis de los hallazgos, conclusiones e implicaciones con los diversos oficiales y jefes de la Oficina del UNICEF en el Perú.

En todas esas actividades se buscó establecer los hechos confrontando la información, de modo que se sustentaran en más de dos o tres fuentes; privilegiando, en primer lugar, la información brindada por los actores; en segundo lugar, la información documental, y en tercer lugar, la observación directa de los miembros del equipo. También era importante lograr la mayor participación posible de los actores, interesados y beneficiarios en el diseño de los métodos de la investigación y en el establecimiento de los hechos, particularmente de los oficiales del UNICEF, las autoridades locales, los consultores locales, los técnicos, los promotores populares y los beneficiarios en general.

1.4. Organización y desafíos de la evaluación

La EPC Perú-UNICEF se ha realizado a petición de la Oficina de País, de acuerdo con el Gobierno del Perú, procurando, además de alcanzar los objetivos propios de la evaluación, contribuir a la Revisión de Medio Término prevista para el año 2003.

La EPC estuvo bajo la responsabilidad de la Oficina de Evaluación de la sede en Nueva York con el apoyo de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (TACRO). La Oficina de Evaluación, en consulta con la Oficina Regional de Panamá, TACRO y con la Oficina del país, seleccionó a dos consultores internacionales (Enrique Ipiña Melgar como jefe de equipo y Karen Hickson como consejera principal en metodología) y a tres consultoras peruanas (Josefina Huamán, Verónica González y Patricia Arregui³), especialistas respectivamente en protección de los niños, salud y educación, los principales sectores del Programa de Cooperación 2001-2005.

El equipo comenzó a trabajar en Perú el 14 de julio de 2003. Según el programa previsto inicialmente, la evaluación debía concluirse a finales de septiembre de 2003, es decir, antes de la reunión de Revisión de Medio Término fijada para el 14 de octubre de 2003. Esta planificación resultó ser un tanto optimista. El equipo consiguió presentar un resumen de los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones en octubre de 2003, pero la necesaria validación y sistematización de la información, así como su análisis, no se concluyeron hasta diciembre de 2003, al entregar el informe. Debido a otros compromisos de los miembros del

³ La Sra. Patricia Arregui no pudo concluir su contribución debido a otros compromisos.

equipo y de los funcionarios encargados de la gestión de la evaluación en Nueva York, el informe final completo se entregó en marzo de 2004. La presente versión del informe original se finalizó en Nueva York en agosto de 2004.

Estas circunstancias no han permitido abordar el trabajo en una programación lineal de forma que la terminación de una etapa fuera condición indispensable para comenzar la siguiente y así sucesivamente. Por el contrario, se ha desarrollado el proceso de la investigación en forma cíclica e iterativa. De ese modo, la opción metodológica básica consistió en un desarrollo progresivo de la investigación en espiral de aproximación creciente a los resultados finales, en busca de una mayor precisión y de una mayor claridad hasta el final.

Los Programas de Cooperación 1996 – 2000 y 2001 – 2005 se concibieron cuando la gestión orientada a los resultados aún no se había desarrollado plenamente en el seno del UNICEF. Los principales documentos del programa no seguían, por tanto, los principios del marco lógico, con objetivos claros e indicadores específicos, mensurables, realizables y definidos en el tiempo. Esto supone una dificultad añadida para evaluar la efectividad de un programa. En la medida de lo posible, el equipo de evaluación intentó reconstruir *a posteriori* una matriz de resultados para el Programa de Cooperación 2001-2005⁴.

También ha sido difícil evaluar la dimensión de eficiencia de los programas. El PC cuenta con recursos procedentes del UNICEF, del Gobierno del Perú y de la sociedad civil (ONG, comunidades, familias, etc.). De estas contribuciones, sólo aquellas hechas por el UNICEF quedan reflejadas en los documentos e informes del programa. En tales circunstancias, la EPC no pudo evaluar la eficiencia de los programas ni concluir si los resultados se habían obtenido a un coste razonable.

⁴ Existe una matriz de resultados completa para el PC 2001-2005 disponible previa solicitud.

2. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN PERÚ-UNICEF

2.1. El acontecer nacional

Ratificación de las Convenciones y Planes Nacionales de Acción

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) fue ratificada el 26 de enero de 1990 y entró en vigor el 4 de octubre de ese mismo año. El Perú fue uno de los primeros veinte países que ratificaron la CDN. Consecuentemente con esa ratificación, el Perú promulgó el Código de los Niños y Adolescentes en 1993, que establece el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente. Un año después, en 1994, el Perú creó la Comisión Nacional por los Derechos de las Niñas, los Niños, y los Adolescentes, presidida por el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano, PROMUDEH, actual MIMDES.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEFD) fue ratificada el 13 de septiembre de 1982 y entró en vigencia el 13 de octubre del mismo año. La adhesión del Perú a la CEFDM determinó un activo involucramiento de esta nación en las líneas de política contenidas en esa Convención internacional. Baste considerar que en 1994 se crea la Comisión de Derechos de la Mujer en el Ministerio de Justicia; y que actualmente el Perú cuenta con el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano, que ha desarrollado los correspondientes planes nacionales y cuyo último informe enviado al organismo coordinador de la convención tiene fecha del año 2002.

Sin embargo, se tomaron decisiones aun más importantes para la infancia y la adolescencia del Perú mediante el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAI) 1992-1995, seguido de un segundo PNAI 1996-2000. El actual Plan se aprobó en 2002 y su vigencia se extiende hasta 2010. Es importante constatar que las políticas del Perú para la niñez, la adolescencia y la mujer conforman ya una política de Estado que trasciende los cambios de gobierno y las alternativas políticas.

El PNAI 2002-2010 se fija 90 metas. A continuación, en el cuadro n° 1, mostramos algunas de las más significativas, a modo de ejemplo:

Cuadro n° 1. Algunas Metas del PNAI

- Reducir la tasa de mortalidad materna de 900 a 480 casos anuales.
- Evitar que la tasa de mortalidad supere 120 por cada 100.000 nacidos vivos, en el país.
- Reducir la desnutrición crónica de 730.800 a 584.640 casos.
- Lograr que el 85% de los niños y niñas de 6 a 12 años cursen el grado escolar correspondiente a su edad.
- Lograr que el 80% de los adolescentes matriculados finalicen la educación secundaria en edad oportuna.
- Reducir en un 55% la tasa de mortalidad materna de adolescentes de zonas marginales, andinas y amazónicas.
- Reducir en un 50% los casos de transmisión sexual y VIH / SIDA en adolescentes.
- Informar competentemente al 100% de las y los adolescentes y docentes de secundaria acerca de educación sexual y riesgos de las ETS y VIH/SIDA.
- Reducir a la mitad el número de adolescentes infractores.
- Consolidar para el año 2010 un sistema de justicia especializado en niños, niñas, niñas y adolescentes, y acorde a sus derechos.

Fuente: www.unicef.peru.org/peru

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010 es el documento marco de las acciones, programas y estrategias que deberán asumir y ejecutar los diferentes sectores e instituciones del Estado y la Sociedad Civil para lograr el cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes peruanos; por lo tanto, guarda relación directa con los acuerdos y convenios internacionales sobre infancia y adolescencia que ha ratificado el Gobierno Peruano, teniendo como norma eje la Convención Internacional sobre los derechos del Niño⁵. Asimismo, es notable la coincidencia de los objetivos estratégicos del PNAI con las Metas de Desarrollo del Milenio. Cabe señalar que el PNAI aún no cuenta con un plan de seguimiento y evaluación.

Contexto económico y social

El Perú, como casi todos los países latinoamericanos, ha sufrido las crisis económicas, políticas y sociales de los años noventa. La restauración de la democracia, unida a la implantación, en esos años, de un nuevo modelo económico centrado en el mercado, en la inversión privada y en la privatización del aparato productivo, condujo al país por nuevos caminos, atravesando situaciones no exentas de tensiones.

La restauración de la democracia peruana llegó con una nueva conciencia de la necesidad de descentralizar la administración pública. Así, el Gobierno del Sr. Alan García Pérez (hasta 1990) promovió la descentralización del Estado. Sin embargo, esta iniciativa no pudo prosperar debido, entre otras razones, a la fuerte crisis económica y financiera que sacudió al país en los últimos años de esa administración. El mal manejo de la economía fiscal, entre 1988 y 1990, llevó a la hiperinflación más aguda que ha conocido el Perú, agravada por el aislamiento internacional derivado de la limitación unilateral de los pagos anuales de la deuda externa al 10 % del PIB nacional.

El Sr. Alberto Fujimori sucedió al Sr. Alan García Pérez, desde julio de 1990, en medio de una enorme agitación social. Inicialmente, el gobierno se dedicó a reestructurar la administración pública centrándose en la reforma del poder judicial, el cierre del poder legislativo y la convocatoria de nuevas elecciones que incluían el mandato de una asamblea constituyente. El Sr. Fujimori gobernó en dos etapas.

La primera de ellas, de 1990 a 1995, estuvo marcada por el cierre del Congreso y la reelección del Presidente de la República. Esta etapa se caracterizó por la privatización de las empresas del Estado, proceso que aportó al Tesoro público una gran suma de recursos frescos. En esta etapa la lucha contra el terrorismo terminó con la derrota de *Sendero Luminoso* mediante el recurso a medios no exentos de graves violaciones contra los derechos humanos, tanto por parte de la guerrilla como por parte de las fuerzas del gobierno, como lo ha demostrado el Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación.

La segunda etapa del gobierno del Sr. Fujimori, de 1995 a 2000, se caracterizó por la guerra y la paz con el Ecuador, la derrota del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru y los grandes escándalos de la corrupción gubernamental. El intento de reelección del Sr. Fujimori, por tercera vez, terminó con el abandono de sus responsabilidades y su marcha al Japón, en noviembre del año 2000.

Los ingentes recursos que la privatización de las empresas públicas brindaron al gobierno del Sr. Fujimori, le permitieron mejorar, en la primera etapa de su régimen, el gasto público en el sector social en montos absolutos y como porcentaje del PIB. Un documento estratégico del

⁵ PNAI, Introducción, pág. 11. Edición oficial, publicada en colaboración con el UNICEF.

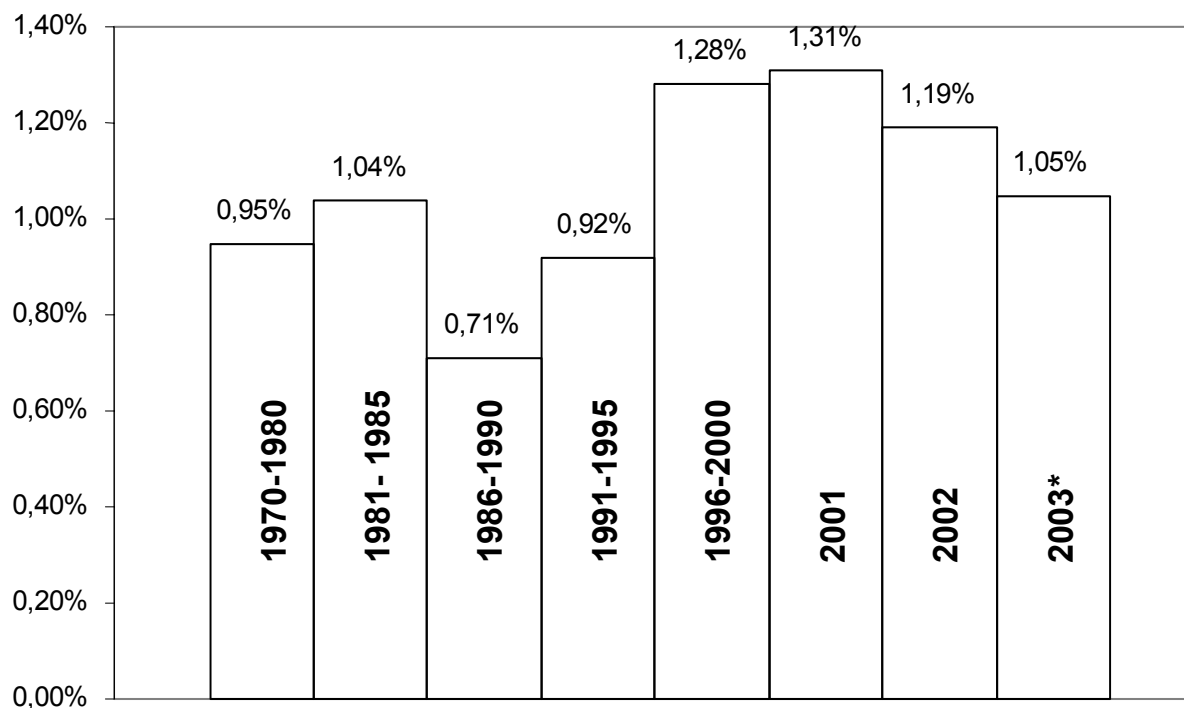
Programa de Cooperación Perú-UNICEF en el Perú señala:

Por primera vez en el país, la principal fuente de financiamiento para las políticas sociales es el Tesoro Público, habiendo gastado unos 1.343,2 millones de dólares sólo para servicios sociales básicos en 1998. Esto constituye una importante oportunidad para institucionalizar programas sociales orientados al logro de los Derechos del Niño y los Derechos de la Mujer y sienta las bases de sostenibilidad de la política pública⁶.

Así, entre 1994 y 1995, el gasto público en Educación y Salud, en términos absolutos, ascendió de 3.201 millones de nuevos soles a 5.649 millones; y en 1997 alcanzó el monto de 6.793 millones, elevándose a 8.351 millones en 1999.

En términos relativos y en un período más amplio de años, el gasto público en salud subió notablemente entre 1990 y 2001; comenzó a declinar a partir de 2002, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Cuadro n° 2. Gasto Público en Salud (en % del PIB)



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI; Banco Central de Reserva del Perú, BCRP; Marco Macroeconómico Multianual, MMM, 2003-2005; Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público SIAF-SP⁷.

⁶ Marco Estratégico de la Cooperación Perú-UNICEF 2001-2005. Documento Interno. Sec. I. A., pág.16. Lima, Perú, 25 de junio de 1999.

⁷ Datos citados en la exposición del Congresista Rafael Valencia-Dongo Cárdenas, Lima, octubre de 2003. Oficina del UNICEF en Lima.

Cuadro n° 3. Tasa de Mortalidad Infantil, Perú 1997-2002

Período	Tasa X 1000 N.V.
1972-1976	96
1977-1981	83
1982-1986	77
1987-1991	57
1992-1996	43
1997-2001	33
2002*	30
(*) : Cifra estimada en base a ENDES IV y estudios realizados Fuentes: Encuestas domiciliarias de Demografía y Salud (ENDES IV), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)	

Existe otro dato del MINSA (Ministerio de Salud) que resulta relevante en este contexto, a saber, la fuerte caída de la tasa de mortalidad infantil, de 57 en 1991 a 33 por 1.000 nacidos vivos en 2001. El declive relativo y posiblemente también en términos absolutos del gasto público en salud podría tener un impacto negativo a medio plazo en la evolución de la mortalidad infantil de menores de 5 años.

2.2. Logros del Programa de Cooperación 1996-2000

Programa de Cooperación 1996-2000

La suscripción y el desarrollo del Programa de Cooperación 1996-2000 se realizaron durante la segunda etapa del gobierno de Alberto Fujimori. En cambio, el siguiente Programa de Cooperación, 2001-2006, aunque se planificó y discutió en la segunda etapa del gobierno de Fujimori, se aprobó y suscribió después de la caída de Fujimori, bajo el gobierno del Presidente Valentín Paniagua, que asumió la máxima responsabilidad del Estado a finales de 2000 hasta el mes de julio de 2001, fecha en la cual juró el cargo el actual Presidente de la República, Alejandro Toledo.

Esas circunstancias muestran cómo, en el paso del primero al segundo de los dos últimos Programas de Cooperación Perú-UNICEF, el UNICEF ha tenido que enfrentarse a situaciones cambiantes y fuera de toda previsión, que han influido en las políticas sociales del Perú y en los diversos énfasis y matices de la ejecución del PC.

El Programa de Cooperación Perú-UNICEF 1996-2000 está conformado por cuatro programas nacionales. Lo acompañan dos programas de área subregional (compartidos con otros países latinoamericanos). Los programas nacionales son: Políticas Sociales, Educación Básica, Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, y Salud y Nutrición. Los programas de área regional son: PROANDES y Amazónico.

Los cuatro programas nacionales respondían a necesidades establecidas en los años anteriores y parecen ser una continuación, sin mayores alteraciones, de los programas y proyectos en ejecución en el transcurso de la etapa precedente. Cada uno de los cuatro programas nacionales se dotó de un presupuesto relativamente ajustado a las necesidades de cada programa y proyecto.

Marco Estratégico 1999

Fueron decisivas las conclusiones de la Reunión de Estrategia del Programa de Cooperación Perú-UNICEF 2001-2005, sostenida en Lima, el 25 de junio de 1999. El Marco Estratégico que se definió en dicha Reunión, basándose en las lecciones aprendidas en la ejecución del PC anterior, señala las Metas pendientes y la Agenda Prioritaria para el siguiente Programa de Cooperación.

La Reunión de Estrategia de 1999 para la cooperación Perú-UNICEF reconocía que el Perú había alcanzado un nivel de desarrollo económico intermedio en la América del Sur, con un PIB de 2.185 dólares en 1998 y una tasa de urbanización del 72 %. A pesar de esos logros, el Marco Estratégico elaborado en la Reunión tiene el mérito de haber puesto sobre la mesa el tema de la exclusión social, mostrando que no todos se habían beneficiado de esos mejoramientos.

Prosigue el Marco Estratégico señalando que, aunque los promedios nacionales de pobreza extrema disminuyeron en los últimos tres años, las disparidades aumentaron. Y señala a la Sierra rural y a la Selva como las regiones donde la pobreza es crónica y el desarrollo se ha estancado. Como causas convergentes en esa situación indica el centralismo económico y político y la debilidad institucional. Como consecuencias, menciona la indefensión de las comunidades excluidas del desarrollo ante los desastres naturales su limitado acceso a la justicia debido a las barreras culturales, el racismo, la intolerancia y la discriminación. Apunta, además, a la subordinación y al maltrato de la mujer y de la niña, a la violencia familiar, a la falta de respeto por la diversidad cultural y a la escasez de instancias aglutinadoras de jóvenes *que crecieron en un marco de violencia política y anomia social generalizada en la década de los ochenta*⁸.

En consecuencia, la Reunión de Estrategia diseñó una Agenda Prioritaria del UNICEF-Perú para el logro de los Derechos del Niño y de la Mujer, que ya mencionamos más arriba y que tiene su punto de partida en las metas pendientes de logro del Plan Nacional de Acción por la Infancia 1996-2000 enmarcadas en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial por la Infancia de 1990. Esa Agenda Prioritaria parece haber influido decisivamente en el diseño del PC 2001-2005.

Se establece que el logro de esas metas requiere programas intersectoriales, integrados, con intervenciones transversales al desarrollo de las familias y de las comunidades. Se reconoce también que es necesario fortalecer el seguimiento (monitoreo) y la evaluación *incluyendo las estadísticas, la vigilancia ciudadana y la coordinación intersectorial e interinstitucional a nivel local*. Se reconoce especialmente que *un sistema de evaluación continua es indispensable para la toma de decisiones*. Y se introduce una novedad para la programación: *La Cooperación se concentrará en acciones que contemplen a la niña o niño en forma integral a lo largo de su ciclo de vida desde la gestación hasta la adolescencia, con un enfoque preventivo y motivador para el cambio y con acciones dirigidas a las causas subyacentes*⁹.

Sobre esas bases, la *Agenda Prioritaria* se concreta en la universalización de los servicios básicos de calidad y culturalmente pertinentes en salud, educación y justicia; la reducción de las brechas por razón de sexo en la niñez, particularmente en el caso de las niñas de la sierra y selva; el fomento de una política pública elaborada con la participación de los adolescentes; la promoción y el fortalecimiento de las familias en el cuidado integral del niño pequeño, en su

⁸ Marco Estratégico, pág. 3

⁹ Marco Estratégico, p.14.

crecimiento y desarrollo; la mejora en la producción, el análisis y la difusión de información sobre los grupos de la población en situación de exclusión, y sobre mecanismos y espacios de inclusión; el seguimiento a la Iniciativa 20/20 y a los principales indicadores de la niñez, la adolescencia y la mujer. La Agenda propone, asimismo, fortalecer los sistemas y mecanismos de planeamiento, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a nivel nacional sectorial y local para la toma de decisiones, y promover la vigilancia ciudadana y la coordinación multisectorial. Para ello, aboga por fortalecer las alianzas estratégicas para promover responsabilidad social respecto de los derechos del niño y los derechos de la mujer, estableciendo puentes a nivel nacional, regional y local, para incluir en la agenda social “Los Niños Primero” y los derechos de la mujer.

2.3. Transición al Programa de Cooperación 2001-2005

La suscripción y la ejecución del Programa de Cooperación 1996-2000 se realizaron durante la segunda etapa del gobierno de Fujimori. En cambio, el siguiente Programa de Cooperación, 2001-2006, aunque se planificó y discutió en la segunda etapa del gobierno de Fujimori, se aprobó y suscribió después de la caída de Fujimori, bajo el gobierno del Presidente Valentín Paniagua, que asumió la máxima responsabilidad del Estado del 17 de noviembre del año 2000 hasta el 28 de Julio de 2001, fecha en la cual juró el cargo el actual Presidente de la República, Alejandro Toledo.

El Anexo 4 muestra de manera gráfica en qué consistió la transición y cómo la casi totalidad de los programas y proyectos del PC anterior fue incorporada en el PC 2001-2005.

Si examinamos la programación del PC 1996-2000 y la comparamos con la programación del PC 2001-2005 encontraremos algunas diferencias fácilmente apreciables:

El Programa de Políticas Sociales del PC anterior, con sus dos proyectos de Planeamiento y Monitoreo, y Movilización Social, junto con el proyecto de Comunicación para la Acción del Programa de Educación Básica, se concentran en el nuevo Proyecto de Comunicación Social, que se pone al servicio de todos los programas y proyectos del nuevo PC. Esta reconfiguración se condensa en el componente de *comunicación*; no obstante, el componente de *planeamiento y monitoreo* queda fuera de la reorganización.

- El Programa de Protección del Niño del PC anterior, que tenía dos proyectos orientados a la vigencia de los derechos, se convierte en el nuevo PC en el Programa de Promoción y Monitoreo de los Derechos, con tres nuevos proyectos: Promoción de Derechos, Comunicación Social e Información y Vigilancia Social. El antiguo Proyecto de Protección del Niño se convierte en Proyecto de Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes, en el Programa para la Inclusión Social.
- El Programa de Educación Básica transfiere al nuevo Proyecto de Educación Básica sus proyectos de naturaleza estrictamente educativa, en tanto que cede sus componentes vinculados a la salud y el desarrollo temprano y de comunicación social en favor de los nuevos proyectos orientados específicamente a esas áreas. Esta transformación parecería estar dirigida a la educación *básica* como se comprende desde Jom Tien; es decir, como la educación permanente de todas las personas — niños, jóvenes y adultos, “Educación para Todos” — dirigida al logro de las competencias básicas para la vida en nuestro tiempo. Sin embargo, las actividades del nuevo proyecto se limitan a la escuela primaria y no abarcan otros ámbitos de la educación básica.

- El Programa de Salud y Nutrición se desdobra en los dos nuevos proyectos de Maternidad Segura y de Supervivencia, Crecimiento y Desarrollo Temprano. Se abandona el proyecto de Gestión de Servicios de Salud y Medicamentos.
- El Programa de Iniciativas para la Inclusión Social del actual PC se ordena en cinco proyectos siguiendo la lógica del ciclo de vida. Esta lógica, además de organizar mejor los componentes de salud y de educación, ha permitido visualizar mejor los problemas particulares de la adolescencia, que se abordan novedosamente a través del proyecto de Participación Adolescente. A pesar de lo positivo de esta innovación, el ordenamiento lineal del ciclo de vida no favorece a la necesaria intersectorialidad transversal entre los diversos proyectos.

En resumen, los proyectos de ambos programas del PC 2001-2005 ya estaban en el PC 1996-2000. Al formularse el nuevo PC, fueron prácticamente trasladados sin sufrir cambios aparentes de fondo. Hoy, aunque se sigue haciendo lo mismo que hace cinco años, es posible observar cambios implícitos en la nueva orientación estratégica hacia los Derechos Humanos.

2.4. Programa de Cooperación 2001-2005

Objetivos y estrategias del PC 2001-2005.

El cuadro n° 4 resume objetivos y estrategias del PC 2001-2005 tal y como aparecen en el Plan Maestro de Operaciones 2001.

Programa de Cooperación 2001-2005	
Programa 1: Iniciativas para la Inclusión Social	
<p>Objetivos específicos</p> <p>a. Reducir la mortalidad materna a 150 por 100.000 nacidos vivos en áreas de extrema pobreza con una tasa de mortalidad materna de 450 o más.</p> <p>b. Asegurar el acceso al cuidado integral por lo menos a un 30 % de los niños y niñas menores de tres años. Esto cubre la prevención de diarrea y neumonía; todas las vacunas necesarias; asistencia a servicios de salud competentes; nutrición adecuada, incluida la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad; y estimulación temprana.</p> <p>c. Promover la universalización del acceso oportuno a la escuela y la permanencia de las niñas y los niños en ella.</p> <p>d. Incrementar los logros de aprendizaje en las áreas de exclusión, por lo menos en un 20 % en la línea de base promedio fijada al comienzo del programa, realizando pruebas estandarizadas de lectoescritura a los diez años de edad.</p> <p>e. Incrementar el número de adolescentes que participan en organizaciones municipales y comunitarias formales e informales en un 30 %.</p> <p>f. Incrementar en un 30 % el número de niñas, niños y adolescentes con acceso a servicios de calidad de prevención y resolución de conflictos y asistencia cuando se violen sus derechos.</p>	<p>El Programa de Iniciativas para la Inclusión Social tiene los siguientes propósitos:</p> <p>a. Promover el desarrollo de estrategias de intervención; es decir, <i>mecanismos de inclusión e iniciativas multiculturales para políticas públicas</i>.</p> <p>b. Promover la inclusión social en las <i>regiones con exclusión más acentuada; es decir, en zonas representativas de los Andes y la Selva, así como en zonas urbanas de mayor disparidad y donde la población es principalmente indígena</i>.</p> <p>c. Determinar cómo superar las barreras que impiden el ejercicio de sus derechos a los más pobres y excluidos.</p> <p>d. Comprobar que se ha identificado la política inclusiva requerida y su viabilidad.</p> <p>Y para lograrlos se ha previsto el uso de las estrategias siguientes:</p> <p>a. Trabajar junto a líderes comunitarios, operadores y administradores de los servicios públicos.</p> <p>b. Seguir el ciclo de vida, desde el embarazo hasta la adolescencia: <i>Maternidad segura, Cuidado para la Supervivencia, Crecimiento y Desarrollo Temprano, Educación Básica, Participación de Adolescentes y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes</i>.</p> <p>c. Desarrollar las capacidades nacionales y locales para adaptar la legislación y aplicar las leyes basadas en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEFDM).</p> <p>d. Eliminar las barreras culturales para un acceso universal a los servicios y facilitar el proceso de descentralización.</p> <p>e. Utilizar la promoción o abogacía y (la) movilización social para fortalecer a los gobiernos locales, operadores de servicios públicos, comunidades organizadas con una demanda informada especialmente entre mujeres, niños, niñas y adolescentes.</p>

Programa 2: Promoción y Monitoreo de los Derechos de Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres	
<p>Objetivos específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Desarrollar un Sistema de Garantías para la protección y vigilancia de los derechos de las niñas, de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, con énfasis en el acceso a los servicios para la denuncia de violación de derechos y una respuesta adecuada de conformidad con la CDN, así como la resolución extrajudicial de los conflictos. b. Reforzar el conocimiento, las actitudes y las prácticas a nivel familiar y comunitario en salud materna, para la supervivencia, el crecimiento y desarrollo temprano, la educación básica y la promoción y protección de sus derechos. c. Generar una mayor concienciación sobre abuso y explotación de niños y niñas, en forma por ejemplo de violencia doméstica, abuso sexual y trabajo infantil, a través del desarrollo de la comunicación a nivel nacional, institucional, comunitario y familiar. d. Incluir el tema de la exclusión en la agenda social desarrollando un sistema de información que apoye los procesos de toma de decisiones. e. Al final del período de cinco años se habrá diseñado un Sistema de Garantías y deberá existir un conocimiento sobre la exclusión y sus implicaciones, y un compromiso amplio que garantice derechos a todos los niños y niñas sin excepción. 	<p>El Programa de Promoción y Monitoreo de los Derechos tiene los siguientes propósitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Promover <i>políticas públicas inclusivas</i> a partir de <i>la experiencia adquirida en el Programa Iniciativas para la Inclusión Social</i>. b. Promover <i>el derecho a la información y a los conocimientos</i>. c. Reforzar <i>el compromiso de las instituciones, los líderes de opinión, el sector privado y las autoridades en torno a los derechos de los niños y niñas y las mujeres</i>. d. Desarrollar un <i>Sistema de Garantías con un compromiso amplio que garantice derechos a todos los niños y niñas sin excepción. Al final del período de cinco años se habrá diseñado un Sistema de Garantías y deberá existir un conocimiento sobre la exclusión y sus implicaciones</i>. <p>El programa de Promoción y Monitoreo de los derechos espera lograr sus propósitos y objetivos mediante la aplicación de las siguientes estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Otorgar prioridad al <i>acceso a los servicios para la denuncia de violación de derechos y a una respuesta adecuada conforme con la CDN, así como la resolución extrajudicial de los conflictos</i>. b. Utilizar la <i>comunicación social a nivel nacional, institucional, comunitario y familiar</i>. c. Desarrollar un <i>sistema de información que respalde los procesos de toma de decisiones</i>. d. Pactar alianzas con <i>líderes locales de opinión, grupos comunitarias de mujeres organizadas, universidades, sector privado, Iglesia, prensa y autoridades que fortalezcan la toma de decisiones relacionadas a políticas sociales y económicas</i>. e. Reforzar <i>el compromiso de las instituciones, los líderes de opinión, el sector privado y las autoridades en torno a los derechos de los niños y niñas y las mujeres</i>.

Una vez aprobado el programa de Cooperación 2001-2005, con su Plan Maestro de Operaciones y los presupuestos correspondientes, la ejecución de los programas y proyectos quedó aún condicionada a la efectiva recaudación de los fondos previstos. Esa circunstancia determinó, junto a otras no previstas en el momento de la programación, que no pudieran ejecutarse todos los componentes fijados en el MPO. De manera semejante, en los años 2001 y 2002 y en lo que se ha avanzado de 2003 al momento de realizarse la EPC, se han realizado actividades que no se encontraban previstas en el MPO. Esos cambios o ajustes se han debido a diversas causas, pero principalmente a tres:

- La imposibilidad de conseguir los fondos presupuestados para actividades específicas.
- La aparición de necesidades en las comunidades marginadas, no previstas en el MPO, pero en línea con los postulados del MPO, acordado y firmado con el Gobierno del Perú.
- La oferta de nuevos recursos por donantes para actividades relacionadas con el PC, pero inicialmente no planificadas en los Planos Anuales de Acción.

Debe mencionarse que estos ajustes no son una práctica que se dé exclusivamente en el PC Perú, sino que son práctica habitual en los PC respaldados por el UNICEF en todo el mundo. Los ajustes realizados en el PC quedan reflejados en los cuadros 5 y 6.

Cuadro n° 5. Ajustes realizados en el Programa de Iniciativas para la Inclusión Social

Proyecto	Actividades incluidas en el MPO, pero ausentes en el PROMS¹⁰	Actividades no incluidas en el MPO, pero verificadas en el PROMS
Maternidad Segura	a. Participación del varón en el cuidado del embarazo y la crianza de los hijos. b. Fortalecimiento de las responsabilidades de las familias de las mujeres gestantes. c. Desarrollo de un sistema de referencia y contrarreferencia entre el establecimiento de salud y los agentes comunales.	1. Años 2001-2002: Inmunizaciones y gestión de las campañas de vacunación en localidades de la Selva. 2. Año 2003: a. Registro de niños. b. Inmunización de madres y niños, transferidas de Supervivencia, Crecimiento y Desarrollo Temprano. c. Diagnóstico de VIH/SIDA en gestantes de comunidades excluidas. d. Promoción de la lactancia materna.
Supervivencia, Crecimiento y Desarrollo Temprano.	Se excluyen del PROMS, en 2003, las actividades de inmunización y se transfieren a Maternidad Segura.	Actividades de estimulación psicoafectiva.
Educación Básica	a. Actividades orientadas a cumplir el objetivo de mejora de la tasa de terminación de la primaria. b. Actividades orientadas a incrementar en un 20 % el tiempo efectivo anual dedicado a aprendizajes.	a. Actividades de educación inicial y educación temprana (2001, 2002, 2003). b. Actividades de apoyo a los adolescentes (2001, 2002).

¹⁰ PROMS: *Programme Management System* (sistema de gestión de programas) es el programa informático con el que el UNICEF administra los recursos de sus programas.

Participación Adolescente		Actividades de apoyo a instancias del Estado, la sociedad civil y las municipalidades para impulsar políticas de adolescencia con un enfoque basado en los derechos (2001, 2002)
Protección de los Derechos de los Niños y Adolescentes	Actividades de promoción de experiencias satisfactorias de erradicación de las formas extremas de trabajo infantil.	

Fuente: Oficina del UNICEF-Lima.

Cuadro n° 6. Ajustes realizados en el Programa de Promoción y Monitoreo de los Derechos

Proyecto	Actividades incluidas en el MPO, pero ausentes en el PROMS	Actividades no incluidas en el MPO, pero verificadas en el PROMS
Promoción y Monitoreo de los Derechos	<ul style="list-style-type: none"> a. Actividades de promoción de mecanismos de resolución no judicial de conflictos y participación de las niñas, los niños y los adolescentes. b. Actividades de formación de redes nacionales para la prevención del maltrato infantil y la violencia familiar. c. Actividades de asistencia para la instalación de la Defensoría de los niños y adolescentes en la Defensoría del Pueblo. d. Actividades de adecuación legislativa y de servicios de administración de justicia. (2001,2002) 	<ul style="list-style-type: none"> a. Actividades de asistencia técnica para la elaboración del PNAI. b. Actividades de Diálogos binacionales.
Comunicación Social		a. Actividades de Participación Adolescente (Paradero 45)
Información y Vigilancia Social	<ul style="list-style-type: none"> a. Asistencia Técnica para garantizar un seguimiento y una evaluación adecuados del PC. b. Asistencia Técnica a las contrapartes y al PC para el desarrollo de metodologías de seguimiento y evaluación. c. Desarrollo de un sistema nacional de evaluación continua sobre los derechos de la niñez y la mujer, la pobreza y la exclusión en las contrapartes nacionales, a través de sistemas de información geográfica, bancos de datos, sistemas integrados de indicadores sociales y redes de monitoreo y vigilancia social. d. Fortalecimiento del sistema de estadísticas continuas, de encuestas de hogares y de los sistemas de información social de las instituciones públicas y entidades académicas para el monitoreo de los derechos del niño y la mujer, especialmente en temas sin estadísticas sobre situación social. 	

Fuente: Oficina del UNICEF-Lima.

Recursos y gastos

Nos referimos exclusivamente a recursos proporcionados y gastos efectuados por el UNICEF. No hemos tenido en cuenta los aportes regulares del Estado ni de las comunidades locales al Programa de Cooperación. Los primeros se dan, sin la menor duda, a través de los presupuestos sectoriales anuales del Gobierno Central y de los Gobiernos Regionales y Municipales, que proveen de recursos de infraestructura y personal, principalmente. Los segundos se producen, sobre todo, a través del trabajo voluntario de las personas.

Para establecer los recursos proporcionados y los gastos realizados en la ejecución del Programa de Cooperación 2001-2005, durante los dos primeros años, se ha acudido exclusivamente a la información proveniente de las oficinas centrales del UNICEF en Nueva York. Los Recursos Regulares son aquellos proporcionados al PC por el presupuesto principal del UNICEF. Otros Recursos son esencialmente fondos de los donantes. Así, presentamos un cuadro general que refleja el gasto por origen de los recursos desde 2001 hasta 2002. Los porcentajes corresponden a la parte de los recursos asignados que fue efectivamente desembolsada y son significativos de la capacidad de ejecución de los programas del PC. La proporción de gastos de los recursos del programa fue aparentemente excelente. Es importante resaltar que el presupuesto del programa depende esencialmente de las contribuciones de los donantes, un fenómeno que no es inusual para un PC en América Latina.

Cuadro n° 7. Presupuesto de Gastos del Programa para el ciclo 2001 -2005¹¹
(en miles de dólares americanos)

Año	Recursos Regulares			Otros Recursos			Cuentas de Todos los Programas		
	Asignación FLS	Gasto	%	Asignación FLS	Gasto	%	Asignación FLS	Gasto	%
2001	967.212	967.212	100	3.279.536	3.392.354	103,44	4.246.748	4.359.566	102,66
2002	972.767	971.900	99,91	4.244.712	4.434.889	104,48	5.217.479	5.406.789	103,63

Fuente: Financial and Logistics System FLS NYHQ

¹¹ El cuadro sólo representa el presupuesto de programas, que incluye algunos gastos de personal. Excluye los gastos de personal del Representante, de los Oficiales de Programa internacionales y de diez Oficiales Nacionales, que forman parte de un presupuesto de apoyo aparte. Las asignaciones FLS son generalmente inferiores a las contribuciones nominales de los donantes, ya que existe un gasto de recuperación en la sede del UNICEF. En algunos casos, las asignaciones FLS pueden ser superiores a las contribuciones nominales de los donantes debido a remanentes y/o contribuciones de fondos globales o interregionales.

Cuadro n° 8. Contribuciones — Otros Recursos 1999-2002

	1999	2000	2001	2002	Total
Gobierno de Bélgica	85.689	73.499	-2.481	0	156.707
Gobierno de Canadá	408.162	327.827	318.258	2.948	1.057.195
Gobierno de Finlandia	0	0	445.235	254.901	700.136
Gobierno de Italia	0	0	230.000	0	230.000
Gobierno de Noruega	0	0	9.809	0	9.809
Fondo OPEP Agencias Intergubernamentales	0	0	50.000	100.000	150.000
Gobierno del Perú	91.188	0	0	0	91.188
Gobierno de Suecia	109.465	74.181	0	0	183.646
Gobierno del Reino Unido	0	0	197.890	-599	197.291
USAID/Gobierno de los EEUU	1.400.000	959.788	1.399.982	880.968	4.640.738
Comité Francés UNICEF	0	179.066	0	0	179.066
Fondos consolidados de los Comités Nacionales	0	0	157.311	16.329	173.640
Comité Alemán UNICEF	8.264	7.991	6.395	9.024	31.674
Comité Italiano UNICEF	52.850	0	0	0	52.850
Comité Japonés UNICEF	75.937	74.006	0	58.000	207.943
Comité Holandés UNICEF	300.000	300.000	0	0	600.000
Comité Español UNICEF	1.208.306	1.133.821	964.567	1.496.441	4.803.135
Comité EEUU UNICEF	0	94.500	77.500	0	172.000
ONG NetAid Foundation	0	65.474	86.316	0	151.790
UNICEF-Perú	0	17.083	45.945	22.044	85.072
Sistema de Naciones Unidas, Secretariado de las NNUU	0	0	0	700.000	700.000
Sistema de Naciones Unidas, Banco Mundial	205.994	0	0	0	205.994
	3.945.855	3.307.236	3.986.727	3.540.056	14.779.874

Fuente: Financial and Logistics System FLS NYHQ

El cuadro n° 8 representa los Otros Recursos. Para el período 2001-2005 el Consejo Ejecutivo del UNICEF aprobó un límite de los Otros Recursos a recaudar por un montante de 25 millones de dólares para el período de cinco años. Como muestra el cuadro n° 8, la movilización de OR ascendió a casi 4 millones en 2001 y a poco más de 3,5 millones en 2002. Estos son los porcentajes de movilización de OR que corresponden al UNICEF en otros programas de cooperación.

3. RESULTADOS Y EXPERIENCIAS HASTA 2003

3.1. Experiencias y resultados del PC

El UNICEF-Perú es reconocido como pionero en la conceptualización y experimentación en la aplicación de un enfoque de programación basado en los derechos humanos. Esta reputación extendida más allá de América Latina representa un resultado clave del Programa de Cooperación.

El PC ha colaborado con el gobierno al contribuir a los Planes Nacionales de Acción por la Infancia (PNAI) e influir en los mismos. El actual PNAI 2002-2010 recibió un apoyo considerable por parte del UNICEF, que ayudó al gobierno a asegurarse de que estaba en armonía con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El PC también asistió en el desarrollo del presupuesto del PNAI. Este es un resultado loable no sólo porque el PC esté en concordancia con el PNAI, sino porque el PC influyó asimismo en el marco y el contenido del PNAI.

Una de las mayores insuficiencias, algo que podría mejorarse, es que no existe un sistema de seguimiento y evaluación integrado en el Plan y en el correspondiente PC que pudiera contribuir a asegurar que se cumplen los indicadores iniciales en forma de objetivos estratégicos realizados adecuadamente en un determinado plazo. El PC Perú-UNICEF está tomando ahora las medidas oportunas para paliar esta insuficiencia en actividades de seguimiento y evaluación, poniendo a un oficial a cargo de esta área que trabaje en asociación con el resto del personal de la Oficina y con los socios del PC.

El PC ha apoyado numerosas actividades sectoriales aplicando el enfoque estratégico del ciclo de vida que permite abordar los derechos de niños y adolescentes. Las actividades han abarcado desde la promoción y la defensa de derechos al apoyo en la movilización de recursos para el desarrollo de capacidades y la creación de redes, todo ello destinado a modificar actitudes y comportamientos con objeto de promover la inclusión social y el respeto a la diversidad cultural. La poblaciones beneficiarias del Programa Iniciativas para la Inclusión Social viven en la zonas andinas, amazónicas y en las áreas periurbanas. Estas áreas fueron seleccionadas en el PC actual con el fin de continuar asistiendo y expandiendo la programación en zonas donde ya existían fuertes alianzas, como es el caso en los departamentos de Cajamarca y Cusco, y para llegar a las comunidades en áreas del país donde son pocos los servicios existentes, tales como el distrito de Río Santiago, la provincia de Condorcanqui en Amazonas y el departamento de Apurímac en la Sierra.

El PC actual demostró que puede producir resultados rápidos en respuesta a las emergencias, como fue el caso en el sur del Perú, cuando los alrededores de Arequipa se vieron afectados por un terremoto al principio del actual PC. El personal de la Oficina del UNICEF-Perú y sus socios pusieron en pie escuelas temporales, distribuyeron ropa para los bebés y balones de fútbol para los niños, etc., que demostraron ser acciones pertinentes y muy apreciadas. Como resultado de esta experiencia, la Oficina tomó las medidas apropiadas para reforzar su estructura de respuesta a las emergencias, y desde entonces ésta ha servido de modelo en el seno del UNICEF para otros programas en la región.

Puede decirse que el PC está produciendo resultados en su apoyo al compromiso del gobierno en materia de democratización y descentralización de instituciones y procesos en términos de apertura y creación de espacios para los peruanos, especialmente mujeres, niños y adolescentes que viven en zonas remotas, y áreas periurbanas marginales. Estas personas

pueden hacer oír y ver atendidos sus preocupaciones, asuntos y opiniones a través del fortalecimiento y la extensión de servicios comunitarios, redes, estructuras y procesos de toma de decisiones. Este es el caso de las Defensorías, en las cuales las mujeres han encontrado la fuerza del trabajo conjunto para promocionar y apoyar los derechos humanos en sus comunidades.

Los esfuerzos del programa anterior se concentraron principalmente en proyectos locales organizados bajo el Programa de Iniciativas para la Inclusión Social, mientras que el programa actual pone el énfasis tanto a nivel local con el Programa de Inclusión Social como a nivel nacional con el Programa de Promoción y Monitoreo de los Derechos. De esta forma, pretende servirse de las experiencias acumuladas en el programa sobre el terreno para informar y ganar adhesión a nivel nacional y traducir así experiencias innovadoras en políticas y programas nacionales que atajarían las causas de la exclusión y beneficiarían a segmentos más amplios de la población.

Al tiempo que la realización de estos objetivos plantea numerosos desafíos, el enfoque de este cambio de estrategia ha tenido como resultado que la Oficina haya tenido que repensar la estructura, el papel y las responsabilidades del PC, dando lugar al nombramiento de Oficiales de Programas como puntos focales geográficos para las diferentes áreas del país que tratan con equipos de consultores sobre el terreno en las diferentes zonas beneficiarias. Se trata de un trabajo en curso que pretende brindar mejor apoyo y directrices a los equipos sobre el terreno y mejorar el flujo de comunicación entre los niveles local y nacional. Esta iniciativa parte del esfuerzo de crear vínculos más fuertes entre los niveles local y nacional, y se adecua a los procesos de descentralización, ya que existe cada vez más conciencia de la necesidad de establecer vínculos con las políticas, la planificación y la programación a nivel regional. Esto es particularmente interesante en las zonas a las que el PC ha dedicado mayor atención recientemente, tales como el departamento de Apurímac, donde el UNICEF-Perú ha estado contribuyendo en los procesos regionales de planificación y desarrollando mecanismos intersectoriales de seguimiento desde una perspectiva holística para atender los derechos, la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo del niño en su totalidad.

Según la documentación, la participación en PROANDES, un programa que incluye a Perú y otros países en la región, ha producido una serie de resultados en las zonas andinas, como es el caso del Proyecto "Abriendo Puertas", que beneficia a la educación de las niñas, y un proyecto de Maternidad Segura en apoyo de las casas de espera para mujeres embarazadas. Durante la segunda mitad del PC se espera contar con fondos adicionales para continuar las actividades que pertenecen a este programa regional conjunto.

3.2. Algunos de los principales resultados y experiencias asociados a los proyectos del PC

Varias experiencias relativas a proyectos respaldados por los dos programas del PC han contribuido a producir resultados específicos. A continuación, se describen algunos de los principales resultados que han contribuido a los procesos de cambio tanto a nivel local como nacional.

Salud: Este programa se ha centrado en reducir la tasa de mortalidad materna (TMM) a 150 por 100.000 nacidos allí donde la TMM era de 500 o más. Los recursos se han destinado a una selección de áreas de exclusión en los Andes y Amazonas a través de las actividades de Maternidad Segura, contándose entre los resultados más apreciados la adaptación cultural de los servicios de salud para mujeres embarazadas y futuras madres. Esto ha llevado a muchos

profesionales de la salud asignados a clínicas del proyecto a adaptar sus prácticas médicas sin comprometer la calidad de los cuidados médicos durante los cuidados prenatales y partos institucionales¹². Aunque a nivel local estas prácticas en obstetricia del personal médico sean loables en clínicas rurales, esto no quiere decir que la adecuación cultural sea una tendencia completamente aceptada por la profesión médica. Aún queda mucho por hacer para convencer a los profesionales que facilitan formación médica y trabajan en clínicas de que adecuen la formación y los servicios de salud a los factores culturales.

Otro resultado digno de mención en el proyecto de salud es que en lugares como Cajamarca se ha respaldado la maternidad segura durante más de diez años y la formación de parteras tradicionales ha hecho que las prácticas sean más higiénicas e incluyan al padre en el momento del parto y en los cuidados del bebé. La formación ha mejorado sus conocimientos en lo relativo al desarrollo del feto y a las señales de riesgo para el feto y para la madre que necesitan ser referidos a una clínica. Las parteras tradicionales de Milco en San Marcos, en el departamento de Cajamarca, demostraron sus conocimientos a los visitantes con total seguridad, utilizando los equipos de parto del UNICEF, y expresaron su gratitud por haberles permitido mejorar sus métodos y cuidados de futuras madres en su comunidad. Se supone que los cambios en las prácticas seguirán intactos ya que no incurren en gastos recurrentes.

Crecimiento y desarrollo temprano integrado de la primera infancia — Buen Inicio: Este proyecto se utiliza como ejemplo de crecimiento y desarrollo temprano integrado de la primera infancia en el Perú y fuera de sus fronteras, especialmente por el UNICEF y USAID, su principal donante. Este resultado se atribuye a los esfuerzos consagrados durante los últimos siete años a utilizar e intercambiar las lecciones aprendidas, a modificar las prácticas de cuidado de los niños en varios distritos o comunidades en las zonas rurales andinas y amazónicas (Cusco, Apurímac, Cajamarca y Loreto) y a contribuir a elaborar políticas en materia de desarrollo temprano. El desafío reside en mejorar los vínculos y conseguir la integración con el PC en un sentido amplio. El proyecto vela por la mejora de las prácticas familiares y comunitarias de cuidados de salud de los niños a través de un paquete de intervenciones integradas y asequibles que pueden sostenerse por medio de los servicios de salud y el apoyo de ONG y organizaciones comunales. Los objetivos son la reducción de las tasas de mortalidad infantil y perinatal y la tasa de mortalidad materna en las zonas de intervención, así como el incremento de la inmunización, la reducción de la malnutrición, la eliminación de los trastornos por carencias en vitamina A y yodo, y la mejora de las prácticas de cuidado infantil por parte de las familias y las comunidades desde una perspectiva integrada.

Educación: El objetivo principal del proyecto de educación ha consistido en conseguir la educación primaria universal, mejorar los resultados en el desarrollo de capacidades de aprendizaje y mejorar las tasas de retención escolar en un 15 % en las áreas de exclusión seleccionadas en zonas andinas, amazónicas y periurbanas. Los anteriores PC en los años noventa y a principios de la actual década han dirigido mucha atención y recursos a las actividades en materia de educación. Hoy día parece que el proyecto de educación esté en una coyuntura crítica porque algunas fuentes de financiación se están agotando, lo que está dando lugar a que decaiga el ímpetu y el espíritu innovador.

¹² El hecho de hacer pequeños ajustes en los servicios prenatales y natales (por ejemplo, cambios en los procedimientos tales como poner una manta sobre el piso a modo de cama, ayudando a las mujeres a dar a luz en la posición tradicional en cuclillas, dando la placenta a la familia, contando con la presencia de un asistente al parto tradicional, sirviendo mate de hierbas durante las labores del parto, etc.) ha contribuido a aumentar los partos institucionales hasta un 50 % y reducir la TMM en las zonas beneficiarias.

Las actividades que han producido resultados incluyen aquellas asociadas con el proyecto “Abriendo Puertas”, que centra su atención en “empoderar” a las comunidades para que se impliquen en la educación de sus niños, especialmente de las niñas. El componente de “empoderamiento” de la comunidad ha sido incorporado en el proyecto de Educación Rural del Ministerio de Educación financiado por el Banco Mundial.

La Iniciativa 2x1, que viene contando con el apoyo del PC, respalda a los grupos de voluntarios adolescentes que ayudan a los niños de primaria a mejorar su nivel de logros de aprendizaje. Los adolescentes usan métodos lúdicos para ayudar a los niños a aprender a leer y escribir. Los padres y los maestros indican a su vez que las actividades fomentan las habilidades sociales y la autoestima de los alumnos de primaria. Los principales resultados han sido la mejora del medio de aprendizaje para los niños más jóvenes y la oportunidad de que los adolescentes participen en la escuela y en la comunidad. Debido a su éxito, esta iniciativa ha sido alabada e incluida en varios programas educativos nacionales, regionales y locales.

Otra área que ha recibido el apoyo del UNICEF-Perú, especialmente a través de PROANDES en Cajamarca y Cusco, ha sido el desarrollo de redes de educación rural, que han permitido a los maestros reunirse e intercambiar información sobre experiencias y métodos docentes. Combinando esta innovación con la formación de maestros apoyada por el proyecto se han observado resultados positivos en las escuelas, como la atención a la distribución espacial de las aulas, el uso de metodologías interactivas de enseñanza y las habilidades de enseñar a diferentes grados y la producción de material pedagógico para mejorar el nivel de logros de aprendizaje y asegurarse de que los niños acceden a la primaria y la terminan con éxito. Debido al éxito inicial de las redes de maestros, las regiones de Cajamarca y Cusco se han esforzado por conseguir que formen parte de las políticas educativas regionales.

Participación adolescente: Hay varios objetivos destinados a aumentar la participación adolescente a través de organizaciones juveniles, en particular con vistas a reducir los embarazos adolescentes y las enfermedades de transmisión sexual y el VIH/SIDA, y documentar y difundir las experiencias de los adolescentes. Uno de los resultados más notables ha sido el apoyo brindado a los adolescentes en los medios de comunicación a través de formación en programación radiofónica y el programa de Paradero 45, que gestionan y producen adolescentes y estudiantes universitarios.

Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: Este proyecto ha centrado sus energías en desarrollar y fortalecer las defensorías para que éstas constituyan herramientas en el seno de la comunidad que ayuden a “empoderar” a las familias y a las comunidades a través de la mejora de sus conocimientos y su capacidad de emprender acciones en materia de derechos de las niñas, los niños, los adolescentes y las mujeres. Una visita a la defensoría de mujeres de San Isidro en el distrito de San José Sabogal, en el departamento de Cajamarca, confirmó que tal dinámica estaba arraigando en esta zona rural. Gracias al apoyo proporcionado a través de la Oficina del UNICEF en Cajamarca, estas mujeres estaban convencidas de la importancia de hacer valer sus derechos, utilizaban la terminología relativa a los derechos y sus conocimientos para describir actividades de protección destinadas a asegurar que los niños vayan a la escuela, las mujeres estén protegidas contra abusos domésticos y accedan a la justicia, los niños en familias con problemas sean alimentados adecuadamente, etc. Al igual que sus contrapartes en otras defensorías que reciben apoyo del proyecto, este grupo de mujeres se enfrenta a numerosos desafíos, como la discriminación por razón de sexo al tratar con las autoridades en representación de miembros de la comunidad que precisan una intervención del sistema judicial, una formación insuficiente para asistir y dar

consejo a las víctimas de abusos, la implicación de los hombres en las defensorías con objeto de sensibilizarlos a los problemas de mujeres y niños, etc.

Otros resultados dignos de mención son los relacionados con la promoción de los Convenios 123 y 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativos a la eliminación del trabajo infantil que contribuyó a su adopción por el Congreso; con el apoyo al Ministerio de Salud para la adopción de un manual que contiene veinte módulos de cuidados de salud para víctimas de abuso infantil, el cual desde entonces se ha convertido en política para algunos centros de salud y actividades de formación; y con la promoción del registro civil, al ayudar al Instituto Materno-Infantil de Lima a adoptar un registro universal de nacimientos, y a la Asociación de Desarrollo Inter-Etnico en Iquitos, Amazonas, que trabaja con las federaciones locales para establecer registros.

Comunicación Social: Este proyecto se ha centrado en desarrollar habilidades, materiales y campañas de comunicación para apoyar las actividades de proyectos principalmente a nivel local y regional. Uno de los productos principales han sido los módulos estratégicos de planificación que se han puesto a prueba y utilizado en formaciones en materia de comunicación social en diferentes sectores, sobre todo salud y educación. Los módulos ayudan al personal de proyectos y a los socios a la hora de planificar y desarrollar estrategias de comunicación social, a validar material de comunicación, a monitorear y evaluar comunicaciones, a desarrollar relaciones interpersonales para la comunicación y a mejorar la comunicación en redes.

También se ha prestado apoyo a campañas de comunicación, como en el caso de la inmunización, en respuesta a un descenso en la cobertura nacional. Todo ello demuestra que el PC da respuesta al carácter cambiante del contexto de desarrollo del Perú. El PC actual también ha tratado de orientar algunos de los proyectos de comunicación social a nivel nacional, algo que sigue en fase experimental.

Información / relaciones públicas: Este proyecto es responsable de dar a conocer el UNICEF y su compromiso con la infancia y la inclusión social a la opinión pública en el Perú a través de sus proyectos. Como parte de este proyecto, la Oficina ha indicado su interés en encontrar formas de implicar al sector privado en el apoyo al PC. Un estudio realizado sobre los conocimientos del sector privado de las actividades del UNICEF y la participación de miembros destacados del sector privado en el taller de la EPC constituyen resultados preliminares que han contribuido a abrir el diálogo con el sector privado.

3.3. Desafíos que se extienden a lo ancho del programa

Como en cualquier otro país, existen una serie de desafíos compartidos por programas y proyectos. Estos están relacionados con las dificultades a la hora de llegar a los más excluidos debido a barreras culturales, geográficas y a veces de seguridad; de atraer suficientes fondos de donantes debido a la prioridad que éstos otorgan a otras áreas del mundo; de conseguir una programación intersectorial, que siempre es problemática debido a que las estructuras están compartimentadas en sectores; y de conseguir y diversificar las alianzas. Estos desafíos tienen que ver con el paso de un planteamiento tradicional de las actividades de proyectos basado en las necesidades a un enfoque basado en los derechos, lo cual requiere tiempo, recursos y una atención a largo plazo que cambie mentalidades y prácticas. En muchas áreas de proyectos, los desafíos residen en la identificación y sostenibilidad de mecanismos de promoción de la inclusión social, en la implicación de familias y comunidades en las actividades, en la gestión de la alta tasa de rotación del personal y en las capacidades de comunicación e idiomáticas

insuficientes de los profesionales que trabajan con madres y familias indígenas, así como en la falta de coordinación y comunicación entre los diferentes niveles de intervención, todo lo cual lleva a complicaciones en los procesos de programación y ejecución de los planes y políticas nacionales y regionales.

En suma, estos son ejemplos de retos bien conocidos a los que habitualmente se enfrenta el personal y sus socios en el PC. El hecho de identificarlos podría considerarse como un resultado de la experiencia en programación que permite al PC implicarse en un diálogo crítico y constructivo con los socios con vistas a desarrollar soluciones sobre la base de los derechos humanos.

3.4. UNDAF (en español, Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas)

El Proceso UNDAF en el Perú ha tenido tres momentos de arranque: 1998, octubre de 2000 y junio de 2003. Los dos primeros intentos se vieron frustrados; el tercero, que se encuentra en su punto de partida, tal vez llegue a consolidarse.

Es probable que el intento de 1998 no prosperara porque el Análisis Conjunto del País (ACP) elaborado entonces no obtuvo la aceptación del conjunto de las agencias de la ONU en el Perú. Es un documento que se limita a hacer un diagnóstico de la situación del país, acompañado de una relación de las Cumbres y sus principales conclusiones o resoluciones y que, finalmente, concluye con un breve capítulo donde señala cuáles son *los retos del desarrollo del país* (por ejemplo, la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la sostenibilidad de un modelo de desarrollo centrado en el ser humano y la necesidad de una política social orientada a la creación de iguales oportunidades para todos).

El ACP de octubre de 2000 pretendió brindar las bases para la planificación estratégica conjunta de las acciones de las diversas agencias del Sistema. El documento elaborado en 2000 utiliza un marco teórico que se apoya en *la conceptualización del Desarrollo Humano Sostenible, donde encuentra un adecuado equilibrio el fomento de los aspectos económicos, sociales y políticos reconociendo la pluriculturalidad de la sociedad peruana*. Además, incorpora *ejes transversales, presentes en todas las actividades, como la lucha contra la pobreza y la exclusión social; la promoción de la equidad de género; el apoyo a la participación ciudadana; y el fomento del desarrollo económico sostenible*. La propuesta de planificación estratégica que formula el documento asume, por una parte, *las prioridades nacionales*; y, por otra, *las mayores fortalezas y potencialidades del Sistema de las NNUU en el Perú*. Un mes después de terminada la elaboración del ACP como *instrumento de trabajo* comienza en el Perú la serie de acontecimientos políticos que son de conocimiento público, lo cual frustra una vez más el intento de una programación conjunta.

El último ACP corrió a cargo de un grupo coordinador, integrado por los representantes de PMA, OPS, UNFPA, UNICEF y por el representante residente y el adjunto del PNUD. El UNICEF, con una presencia mayoritaria en términos de personal técnico, ha podido influir muy decisivamente en la elaboración del CCA 2003. El CCA 2003 comienza definiendo la visión del UNDAF a partir de los principios del enfoque basado en los derechos, a saber, indivisibilidad de los derechos, universalidad de los derechos, rendición de cuentas y responsabilidad de los Estados, y participación de todos los sujetos de derecho como ciudadanos activos en los asuntos que les conciernen, y no como meros "beneficiarios".

A continuación, el documento señala las *causas de la exclusión* distinguiendo las *causas inmediatas* (manifestaciones del problema determinante), las *causas subyacentes* (derivadas de las capacidades de los responsables de garantizar los derechos) y las *causas básicas o estructurales*. Termina la justificación de la visión con una recopilación de los referentes internacionales (convenciones, pactos, cumbres, conferencias pertinentes, etc.). De esa manera, la visión del UNDAF-Perú coincide con las Metas del Milenio, con horizonte en 2015. Examina cada una de las Metas del Milenio en relación y coincidencia con los objetivos y estrategias fijados por el Acuerdo Nacional. Este procedimiento permite sentar bases sólidas y concretas para la planificación del UNDAF, analizando las definiciones, el diagnóstico de la situación y la respuesta institucional dada.

El documento termina fijando la Agenda Pendiente en siete grandes temas, a saber: pobreza; educación; salud; mortalidad infantil; salud materna; VIH/SIDA, paludismo y tuberculosis, y medioambiente. Pero este listado no trasciende, queda sobre la mesa, sin que se llegue a asignar responsabilidades a las diversas agencias del sistema. Sin embargo, la Agenda Pendiente cumple con la función de la evaluación, y no avanza — porque no le corresponde — hacia un esquema de planificación conjunta.

4. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

4.1. Papel, pertinencia y diseño del PC 2001-2005

Papel y pertinencia

El papel del PC Perú-UNICEF es *contribuir al desarrollo de políticas públicas equitativas e inclusivas que den cumplimiento y sostenibilidad a los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres, con total respeto a la diversidad*¹³ y promover así la protección y la vigencia de los derechos humanos de niños, niñas, adolescentes y mujeres, en el marco del mandato del UNICEF y de la legislación y los planes del Perú.

El PC 2001-2005 se ha diseñado dentro del marco de las prioridades de política social gubernamental — especialmente de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza Extrema, el Plan Nacional de Acción por la Infancia (PNAI) y el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

El diseño del programa precedió al Plan Estratégico de Mediano Plazo (MTSP, en sus siglas en inglés) del UNICEF para el período 2001-2005. Por esa razón de orden cronológico, no se podría esperar que hubiera tenido en cuenta las Metas de Desarrollo del Milenio o los objetivos de “Un Mundo apropiado para los niños”. Sin embargo, las coincidencias entre el PC 2001-2005 y el Plan Estratégico de Mediano Plazo, las Metas de Desarrollo del Milenio y “Un mundo apropiado para los niños” son significativas.

Estas similitudes saltan a la vista en el análisis del contenido de esos documentos, el Programa de Cooperación 2001-2005 y el PNAI o Plan Nacional de Acción para la Infancia y la Adolescencia, tanto en su última elaboración, que está en plena vigencia (2002-2010), como en las dos anteriores. Del mismo modo, se puede apreciar que no existen contradicciones entre ambos cuerpos documentales. La verificación de estas afirmaciones puede apreciarse en el anexo 5¹⁴.

El marco jurídico del Perú, junto con los diversos acuerdos y planes nacionales de desarrollo social y atención a la infancia, así como algunos mecanismos ya establecidos de ejecución, mayor desarrollo y seguimiento de los instrumentos legales ya establecidos, constituyen una buena base para una programación basada en los derechos humanos y especialmente los derechos de los niños y niñas y de las mujeres. En general, el PC está en línea con las políticas nacionales (no hay variaciones en función de los gobiernos en este campo, desde que el Perú suscribió la CDN en 1992) y el contexto internacional, mandato del UNICEF. Esto — en lo que respecta únicamente al marco jurídico vigente — se comprueba en el análisis documental y la revisión de las políticas que el Gobierno del Perú se ha comprometido a aplicar.

Asimismo, el PC ha influido positivamente en las políticas sociales del Perú; por citar sólo algunos ejemplos:

- Ya antes de la suscripción del PC 1996-2000, el programa “Apoyo a la Convención sobre los Derechos del Niño, al PNAI y a otras Políticas Sociales”, que formaba parte sustancial del Programa de Cooperación Perú-UNICEF 1992-1996, tuvo un efecto notable. Tal y como lo ha expresado oficialmente el UNICEF-Perú, dicho programa desempeñó un papel

¹³ Plan Maestro de Operaciones Programa de Cooperación Perú-UNICEF, 2001-2005. Objetivo General.

¹⁴ Anexo 5: Resumen ejecutivo del Programa de Cooperación Perú-UNICEF, 2001-2005.

relevante en la articulación entre el Programa de Cooperación en su conjunto, el PNAI y la formulación de políticas sociales del país.

- Entre los principales logros, se encuentran la elaboración de instrumentos de diagnóstico social como el Mapa de la Pobreza, el Mapa de la Salud, estudios y publicaciones sobre pobreza e inversión social, y la elaboración de la línea de base para el seguimiento de las metas del PNAI¹⁵. En la misma línea, el PC 1996-2000 continuó ejerciendo, de manera creciente, influencias positivas y produjo apreciables resultados en favor de la vigencia progresiva de los derechos humanos de los niños y las mujeres del Perú¹⁶.

Ambos programas del PC 2001-2005 (Iniciativas para la Inclusión Social y Promoción y Seguimiento de los Derechos) son esenciales para el proceso de desarrollo de políticas públicas. Su ejecución y apropiada articulación pueden tener un impacto significativo sobre la realización gradual pero efectiva de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres.

El Programa de Iniciativas para la Inclusión Social se ejecuta en áreas geográficas donde se encuentran las poblaciones con las mayores deficiencias en el cumplimiento de sus derechos humanos. Se trata de áreas que cuentan con menores recursos y son de difícil acceso. Las lecciones aprendidas en tales intervenciones deben contribuir al diseño de políticas nacionales y regionales mejor sustentadas, más adecuadas y más pertinentes respecto a la diversidad y realidad de la Cooperación, de modo que la realización gradual y efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sea continuada y adecuadamente mensurable.

El Programa de Cooperación se centra en los temas y desafíos relacionados con la realización, aún inadecuada, de los derechos de los niños, que se detectó en el análisis de la situación dentro del Plan Maestro de Operaciones. El análisis de la situación implica un amplio proceso de consulta; en efecto, dio lugar a un documento que se preparó en consulta con muchas instituciones. Sin embargo, dicho análisis de la situación no contenía una visión suficientemente global de las políticas y estrategias del gobierno y otros socios a diferentes niveles. Tampoco describía las capacidades existentes en el seno de la sociedad civil o en organismos asociados para hacer realidad los derechos de niños, niñas y mujeres. El actual Programa de Cooperación no se basa, por tanto, en un análisis global de la situación y de las capacidades explícito y bien formulado, que hubiera permitido articular sus actividades, estratégicamente, con un fortalecimiento de las capacidades nacionales y con una división adecuada y complementaria de las tareas con otras agencias de cooperación al desarrollo.

Sin embargo y en el contexto actual, el Programa de Cooperación Perú-UNICEF tiene una estrategia general acertada. Un cambio oportuno consiste en la orientación hacia determinadas áreas rurales andinas y amazónicas de exclusión social, lo que permitirá contar con argumentos a fin de contribuir a la formulación de políticas acordes con las especificidades de esas realidades; por otra parte, el trabajo con los comités de gestión o mesas de concertación a nivel de distritos y provincial contribuirá a ubicar las intervenciones sectoriales e intersectoriales en los planes de desarrollo local.

¹⁵ Programa de Cooperación Perú-UNICEF 1996-2000, Plan Maestro de Operaciones. Pág. 10. Documento interno, UNICEF.

¹⁶ Véase el documento *PERU CASE STUDY, a Human Rights Approach*, págs. 19-23. UNICEF, Lima, 2002. Añadimos que, a pesar de que en el decenio 1990-2000 se hizo mucho, en el UNICEF-Perú se percibe lo que parecería ser una actitud constante, como socio del PC; actitud que podríamos definir como una *preferencia por el bajo perfil* y que podría explicarse por la intención de facilitar la apropiación de las propuestas y políticas del UNICEF por parte del Gobierno y otros socios peruanos.

El PC, pese a las deficiencias anteriormente señaladas, tiene el potencial para desarrollar modelos que inspiren las futuras políticas regionales en el marco de la descentralización y mejoren los procesos de articulación entre los ámbitos local, regional y nacional. El Programa de Cooperación reúne cualidades para poder contribuir a la formulación de políticas y estrategias a nivel nacional, por ejemplo, las Estrategias de Reducción de la Pobreza y Reformas Sectoriales. Cada uno de los proyectos del Programa de Iniciativas para la Inclusión Social tiene estas posibilidades; que se realizarán en la medida en que sus productos puedan tener efectos directos sobre el mejoramiento de la situación de los derechos de la infancia, la adolescencia y la mujer; y en que esos efectos directos confluyan sobre los ámbitos apropiados de decisión política o de influencia cultural. Para ello y seguidamente, nada mejor que fortalecer la relación funcional entre cada uno de los proyectos del Programa de Iniciativas para la Inclusión Social y los proyectos del Programa de Promoción y Monitoreo de Derechos, cuya misión es lograr que los efectos directos alcancen el nivel de impacto deseado¹⁷.

Enfoque basado en los derechos humanos

El enfoque de programación basado en los derechos humanos (HRBAP, en sus siglas en inglés) entró a formar parte de las directrices programáticas del UNICEF en 1998¹⁸. En la actualidad, se considera que los siguientes elementos son necesarios, específicos y exclusivos de una programación basada en los derechos humanos¹⁹:

- Identificación por medio de evaluación y análisis de las demandas de los titulares de derechos y de los correspondientes deberes de los detentores de obligaciones, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de los derechos.
- Evaluación por parte de los programas de la capacidad de los titulares de derechos de demandar la realización de sus derechos y de los detentores de obligaciones de cumplir con estas últimas. En ese momento, se desarrollan estrategias globales e intersectoriales para fortalecer esas capacidades.
- Realización de un seguimiento y una evaluación de los efectos y procesos guiados por los principios y normas relativos a los derechos humanos.
- Información sobre las recomendaciones de las instituciones y mecanismos de derechos humanos.

No obstante, el anterior programa de cooperación contenía ya muchos elementos temáticos del enfoque de derechos humanos. No es sorprendente, por lo tanto, que se encuentren varias líneas de continuidad en el enfoque de los Programas de Cooperación Perú-UNICEF 1996-2000 y 2001-2005. Con el nuevo Programa de Cooperación (2001-2005) se han hecho algunos progresos a la hora de implantar la programación basada en derechos (HRBAP) para definir con más precisión el enfoque (el qué) y las estrategias (el cómo).

El diseño de la estructura del PC 2001-2005, al igual que algunos avances en su ejecución, revelan que se está en proceso de tránsito de la anterior perspectiva de mejorar el acceso y la

¹⁷ Véase el Anexo 7: Convergencia de programas y proyectos.

¹⁸ *Executive Directive 1998/004 on the Human Rights Based Approach for Programming.*

¹⁹ Stamford Consensus: The Human Rights Based Approach to Development Cooperation. Towards a Common Understanding Among UN Agencies, 5-7 de mayo de 2003 y Segunda Consulta Global sobre HRBAP, Quito, 21-24 de septiembre de 2003.

calidad de los servicios para satisfacer necesidades y demandas a un enfoque que se dirige progresivamente hacia la vigencia exigible de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres.

El PC actual aboga por el desarrollo de intervenciones que promuevan en la práctica la inclusión social de niños, niñas, adolescentes y mujeres excluidos del goce de sus derechos humanos, así como por la promoción y defensa (*advocacy*) de esos derechos. El PC enfoca su intervención a la población más excluida. Dado el hecho de que los excluidos no reciben suficiente atención por parte de otros socios de la cooperación, el Programa de Cooperación apoyado por el UNICEF desempeña un papel de gran relevancia en el contexto nacional.

En las visitas a las zonas de intervención se han podido apreciar importantes avances en el “empoderamiento” de las mujeres, particularmente aquellas que están involucradas como defensoras comunitarias, así como las parteras capacitadas y las niñas por su mayor permanencia y mejor desempeño relativo en la escuela. Todas ellas parecen ser muy conscientes de sus avances en el conocimiento de sus derechos y el desarrollo de sus capacidades para defender los propios y los ajenos. Algunas mujeres incluso han entrado en la esfera política y han sido elegidas para ocupar cargos públicos.

No hemos encontrado indicios de que el PC hubiera establecido un plan sostenido de capacitación del personal en torno a la programación basada en el enfoque de derechos humanos; estrategia que debería dirigirse al personal de los diversos sectores del Estado, a los consultores locales, y a los oficiales del UNICEF y de otros socios.

Para mejorar el planteamiento relativo a los derechos humanos actual y establecer un enfoque de programación basado en los derechos humanos acorde con la descripción anterior, habría que desarrollar una capacidad de análisis más sistemática, es decir, identificar las demandas de los titulares de derechos y los correspondientes deberes de los detentores de obligaciones, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de los derechos. La programación podría entonces atajar dichas causas de una forma más articulada.

Diseño

Existe un avance en el PC 2001-2005 con relación al PC 1996-2000. A diferencia del anterior programa, en el cual la intervención era más sectorial y enfocada en las necesidades materiales concretas de la población, el actual programa tiene un enfoque más integral y pretende fortalecer a las personas, desarrollando capacidades locales para el ejercicio y la protección de los derechos. Contribuye al “empoderamiento” de las comunidades a la hora de hacer oír sus demandas. Asimismo, contribuye mediante el apoyo a las comunidades y las instituciones a la realización de los derechos, y más particularmente a la prestación de servicios de calidad para la atención de los problemas prioritarios; lo cual se debe al HRBAP. La integración intersectorial del PC está en curso, pero aún precisa una atención considerable por parte del gobierno y del UNICEF.

El HRBAP no solo debería dar lugar a un nuevo diseño de procesos sino también a nuevos productos, efectos e impactos mensurables, es decir, a consecuencias en la mejora de las condiciones de vida de los niños. Al menos desde 1995, las directrices de programación del UNICEF han venido insistiendo en la necesidad de formular objetivos específicos, mensurables, realistas, pertinentes y acotados a un período de tiempo preestablecido, que hagan posible efectuar un seguimiento adecuado y evaluar los proyectos y programas por medio de un Plan Integrado de Seguimiento y Evaluación (IMEP, en sus siglas en inglés)

Ni el Programa de Cooperación anterior ni el actual contaron con un IMEP en su diseño. No obstante, cabe mencionar que a principios de 2003 se desarrolló un IMEP muy amplio. Algunos proyectos, por ejemplo Buen Inicio, aplicaron un marco de seguimiento adecuado desde el momento de su concepción. Algunos proyectos nuevos, como los desarrollados en Apurímac y Amazonas, ofrecen la oportunidad de diseñar intervenciones con objetivos mejor formulados que permitan una mejor comprensión de los asuntos relacionados con los derechos de la infancia.

4.2. Ventajas comparativas del PC

En el Perú, el PC ocupa un nicho definido (relacionado con sus actividades en favor de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres) y cuenta con amplias ventajas comparativas, que radican en:

- Las capacidades de los recursos humanos del UNICEF, del Gobierno y de los demás socios y el reforzamiento continuo de las mismas.
- La capacidad del UNICEF de influir en el discurso y en el debate del programa público sobre derechos de los niños y de los excluidos, así como en el desarrollo de legislación nacional concordante con los mandatos internacionales sobre derechos²⁰.
- La experiencia desarrollada en el nivel local en proyectos de utilidad potencial para la consideración y posible definición de políticas sociales.
- El diseño y la ejecución de proyectos que han servido como “incubadoras sociales”, proponiendo y validando, en el nivel local, estrategias tecnológicas y socialmente innovadoras para el mejoramiento de la calidad y del acceso a los servicios públicos fundamentales, con la implicación activa de la comunidad.
- El mejoramiento de las sensibilidades, los conocimientos y las competencias tanto de los responsables de la protección de derechos como de los detentores de los mismos.
- La experiencia en el desarrollo de las capacidades locales, regionales y nacionales.
- La voluntad persistente de los socios de trabajar “desde dentro” de las estructuras y servicios públicos, sin crear instancias paralelas e independientes de los mismos.
- La capacidad y el potencial adicional del UNICEF para movilizar recursos y catalizar o coordinar la acción de otros agentes de cooperación internacional en favor de los niños y los excluidos.

²⁰ Ver la sección 4.1. Véase igualmente *PERU CASE STUDY. A Human Rights Approach*.

- Las características intangibles del UNICEF: su mandato de custodio del consenso internacional relacionado con los derechos de la infancia; y su prestigio, seriedad, transparencia, neutralidad política y capacidad de incidencia pública.

Ni el PC anterior ni el actual planificaron establecer una relación estrecha con el sector privado. Simultáneamente a la presente evaluación se llevó a cabo un estudio de la imagen del UNICEF en el sector privado, que concluyó que el UNICEF goza de una excelente reputación entre los empresarios, pero que su papel actual y sus actividades les son apenas conocidos. Los intentos de fortalecer la asociación con el sector privado se encuentran aún en fase inicial. Estos se centran en proporcionar mayor información sobre el trabajo del UNICEF y en explorar posibles áreas de cooperación. El sector empresarial socialmente responsable es un poderoso abogado potencial de los derechos de los niños. El UNICEF aún tiene que explorar este nicho a fondo y desarrollar estrategias apropiadas.

4.3. Eficacia e impacto

La evaluación precisa de la eficacia y del impacto de los programas y la mayoría de los proyectos del PC resulta particularmente difícil porque éstos carecen de objetivos *smart* (*specific, measurable, achievable, relevant, time-bound*); es decir, sus objetivos, a pesar de ser generalmente pertinentes, no gozan, sin embargo, de la totalidad de las características restantes, es decir, no siempre son específicos, ni mensurables, ni alcanzables, ni están acotados a un período de tiempo preestablecido.

A juzgar por los indicadores, las metas establecidas en los proyectos del PC están en proceso de cumplimiento, en diversos grados según las áreas de intervención y los proyectos. En algunos casos podrán cumplirse en los tiempos previstos, en otros se encuentran en una etapa inicial de ejecución y en otros, finalmente, se han abandonado por falta de recursos económicos. Así, las metas en Promoción y Protección de derechos han avanzado en uno de sus objetivos específicos, el de fortalecer Defensorías Comunitarias en zonas rurales de exclusión social y Defensorías Escolares en zonas urbanas de exclusión social. El resto de los objetivos está en fase de realización; aunque es difícil que se llegue a su consecución con los recursos asignados y en el tiempo previsto. Resulta imposible evaluar la meta del proyecto de protección de derechos porque se carece de una línea de base que permita su medición.

Nadie podría negar que el PC aporta numerosos beneficios, entre los que citamos sólo algunos: el desarrollo infantil temprano, el enfoque de adecuación cultural para la maternidad segura, la experimentación de métodos de mejoramiento del aprendizaje de la lectoescritura, el desarrollo de una cultura de evaluación de los logros escolares, el afianzamiento de la enseñanza bilingüe en escuelas primarias y la mayor incorporación y retención del alumnado, el “empoderamiento” de sectores de la población en áreas de exclusión y la defensa de derechos de los niños a nivel local. También los comités de gestión constituyen una herramienta útil, pues en ellos se aprovecha la existencia de espacios de concertación en el nivel local, en los cuales se participa y se atienden las prioridades de la niñez.

El PC 2001 – 2005 consolida en el nivel local los aportes de las propuestas innovadoras en salud, educación y protección de derechos iniciadas en PC anteriores, pero sin haberlos realmente evaluado o sistematizado, ni mucho menos divulgado de manera tal que incidan permanentemente en las políticas y el diseño de programas regulares de gobiernos locales, regionales y nacional.

Se han hecho esfuerzos para vincular los dos programas del PC, pero aun es posible reforzar esta unión desarrollando una estrategia integrada y explícita de incidencia pública. Esto, en términos prácticos, implicaría un vínculo más estrecho entre los dos programas principales del PC, es decir, entre los proyectos relacionados con la inclusión social y los proyectos relacionados con la promoción y defensa de los derechos. La experiencia de adecuación cultural para la atención materna es una excepción importante: no solo ha producido cambios a nivel de la política nacional, sino en las ONG, en algunas universidades y en las agencias de cooperación internacional.

Se reconoce la valía de la estrategia de fortalecimiento de la participación comunitaria, que desde la década pasada ha permitido realizar avances importantes en temas de salud (control de EDA, IRA, Jornadas de Vacunación, etc.) y que ahora se orienta hacia la corresponsabilidad con la comunidad, impulsando su participación activa en temas de salud pública, como la disminución de la incidencia de la mortalidad materna e infantil y la atención a la desnutrición de niños y niñas, a través de la vigilancia social (para que las mujeres controlen su gestación y cuenten con la participación del varón; para que se vacune a los niños y niñas y las familias mejoren la nutrición de las gestantes, los niños y las niñas; para que los padres estimulen tempranamente a los niños y niñas) y la participación concertada en las diferentes instancias locales.

Sin embargo, en las áreas de intervención visitadas se ha constatado la tendencia a identificar sólo causas intrafamiliares de incumplimiento de derechos de niños y niñas en temas de salud, educación y protección. Hay una tendencia a asociar los problemas de protección y cumplimiento de derechos con la ausencia de marcos jurídicos y con procedimientos inadecuados, sin tener en cuenta causas más estructurales de tipo económico, cultural y social.

El UNICEF ha respaldado al Gobierno en la preparación del PNAI 2002–2010. Si bien el PNAI 2002–2010 establece sólo metas nacionales y no regionales, provinciales ni de distritos, y aunque el PC actual no posee indicadores cuantificados de su intervención a nivel local, es posible afirmar que el PC contribuye a las metas del PNAI en la medida en que los cuatro objetivos estratégicos del mismo coinciden con los objetivos de los proyectos de Iniciativas para la Inclusión del PC (ver PNAI 2002–2010: objetivos estratégicos y matriz de resultados). Sería deseable que el PNAI contase a la mayor brevedad posible con un sistema de seguimiento.

El cumplimiento de los objetivos del PNAI está condicionado por la disponibilidad relativa de los recursos humanos y financieros indispensables, que deben ser provistos por el Estado peruano para los sectores sociales. La insuficiencia de estos recursos es posiblemente el punto más débil de las políticas sociales en casi todos los Programas de Cooperación del UNICEF en América Latina; debilidad que requiere soluciones a largo plazo vinculadas al refuerzo del aparato productivo, al crecimiento del PIB o a una mejor distribución del gasto público, a una presión fiscal mejor y más justa sobre el producto interno, a la redistribución equitativa del ingreso, a la reforma del Estado, etc.²¹.

El UNICEF ha brindado asistencia técnica al MEF, en el marco de Comité de Coordinación Intersectorial del PC para la elaboración de un presupuesto que determine los recursos financieros necesarios para el cumplimiento del PNAI hasta el año 2010. Ese estudio podría utilizarse para que el Estado peruano prevea la asignación de recursos en el presupuesto de la república a corto y mediano plazo. Además, el PNAI no es suficientemente conocido en las áreas de intervención. El sistema para su monitoreo y seguimiento establecido por el Estado no

²¹ Véanse las recomendaciones.

funciona y todavía no se han elaborado Planes Regionales de Acción por la Infancia 2002–2010, que den concreción regional al PNAI para que se integre a los planes de desarrollo regional. No hay acción coordinada entre el UNICEF y el PNUD, por ejemplo, en el ámbito de cooperación técnica al sector financiero del Estado²².

Se notó una cierta preocupación por parte de algunos oficiales del UNICEF en cuanto a la falta de tiempo para participar más activamente en los procesos de formulación de políticas. Consideran, además, que sería muy útil no estar sobrecargados y disponer de más tiempo para su constante capacitación.

4.4. Sostenibilidad y replicabilidad de actividades y resultados, y análisis y gestión de riesgos

Sostenibilidad

En el contexto de descentralización en proceso, la sostenibilidad de cara al futuro de las actividades y resultados del PC depende en gran medida de la capacidad del Estado, particularmente en el nivel local y en el nivel regional, de mantener los servicios con suficientes recursos financieros, de personal y otros relativos a la infraestructura y los materiales. En ese sentido, la sostenibilidad está fuera del control del PC.

Sin embargo, el PC puede asegurar esa sostenibilidad en la medida en que sus programas y proyectos resulten en productos apreciables y en efectos directos e impactos que logren el reconocimiento de la población y de los gobiernos locales y regionales. Ese reconocimiento constituye la base más sólida para la sostenibilidad.

Replicabilidad

Algunas estrategias y actividades de los proyectos de estimulación temprana, salud, educación y protección infantil se han reproducido en las zonas de exclusión (defensorías, adecuación cultural y mejoramiento del aprendizaje de la lectoescritura, ECC, etc.)

Como espacio abierto para la replicabilidad de los proyectos generadores de efectos directos y de impactos, existen claras demandas de la población y de los funcionarios públicos, en las zonas visitadas, para que se continúen o repliquen algunas de las iniciativas del PC en otros ámbitos geográficos. La magnitud de las carencias y del trecho que queda por recorrer para la realización de los derechos de todos los peruanos, junto con el largo plazo que requerirá superar la exclusión y la pobreza, así como algunos aspectos de la sostenibilidad antes mencionados, permiten anticipar que tales demandas no decrecerán en un futuro inmediato. Sin embargo, las demandas de la población no son suficientes para que un determinado proyecto y sus resultados se reproduzcan. La replicabilidad depende, además, de la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros y está más allá del alcance del PC, que no puede asegurar una futura repetición de sus resultados. Al igual que la sostenibilidad, la replicabilidad puede asegurarse mejor cuando los productos, efectos directos e impactos logrados hayan merecido la aprobación de la población y de los mecanismos del Estado.

Análisis y gestión de riesgos

Sólo hemos podido encontrar ejemplos de análisis y gestión de riesgos realizados por los socios del PC cuando brindan apoyo en situaciones de emergencia (terremotos, sequías, inundaciones, etc.). Esa experiencia ha constituido una lección para el PC. Así, en el proyecto

²² Véanse las recomendaciones y el apartado referido al proceso de desarrollo de UNDAF en el Perú en la sección 3.4.

de Protección de Derechos se dice “*desarrollar la capacidad para prevenir...*”, para lo cual es preciso poner en pie las redes de defensoría, que aún no están en marcha. También en los Informes Anuales se trata la cuestión de la gestión de desastres, así como la de los obstáculos y desafíos en algunas actividades puntuales.

En realidad, en el PC no hay una apreciación sistemática de elementos de análisis, ni de gestión de riesgos internos y externos. El PC no ha institucionalizado un análisis permanente del contexto de la Cooperación, de la situación del Estado, de los actores de la sociedad civil, ni de los destinatarios, que le permita ubicar, modificar y reaccionar frente a nuevas situaciones o coyunturas que pongan en riesgo o reorienten sus objetivos, que redefinan sus alianzas y que requieran hacer sentir su voz crítica frente a acontecimientos, o hechos que pongan en peligro el ejercicio de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres.

5. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

5.1. Desafíos en el contexto del país

Dado el hecho de que, en el Perú, existe un marco legal que permite promover la vigencia de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres, se trata de que esos derechos se respeten y se hagan efectivos. Para ello sería necesario que el PC reforzara aun más su acción sobre el fortalecimiento de las instituciones y de las condiciones políticas, económicas, sociales y relativas a los demás ámbitos. El Programa de Cooperación apoyado por el UNICEF tiene el potencial de contribuir todavía más a esta tarea, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local.

El PC debería mejorar la estructura y el contenido de sus análisis de situación en el futuro, de forma que incluyeran una revisión completa de las políticas y estrategias más relevantes del gobierno, de otras organizaciones no gubernamentales, de otros organismos de la sociedad civil y de la cooperación externa, destinadas al cumplimiento de los derechos de los niños, adolescentes y mujeres.

El proceso de regionalización, como se conoce desde principios del año 2003, tiene la capacidad de influir en el diseño de políticas regionales. A nivel regional y local, en todos los ámbitos geográficos de trabajo, el PC ya articula y trabaja con las mesas de concertación y los comités de gestión, a través de los cuales, se canalizan incluso la mayoría de los recursos financieros en los niveles departamental y local. En la medida en que el Gobierno esté dispuesto a fortalecer las instituciones regionales y dotarlas del poder de tomar decisiones y de recursos humanos y financieros adecuados, el PC podría contribuir con su experiencia concreta, y en muchos casos singular, de trabajo en zonas de alta exclusión.

En general, las mesas de concertación más importantes son las que se organizan alrededor de la actividad municipal, en las cuales participan, además, organizaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones religiosas. Por otra parte, existen las mesas de concertación propias del nivel regional. En cada región, provincia y localidad, se deberá hacer un seguimiento particular. Para ello se deberán tener en cuenta criterios de selección que garanticen una participación efectiva y sostenible, como la representatividad, las prácticas democráticas la efectividad, la aceptación social, la capacidad administrativa y la igualdad entre los sexos.

5.2. Papel potencial del PC

El UNICEF podría aprovechar mejor su asociación privilegiada con el Estado para inducir cambios deseables en políticas que no son directamente materia de su interés, pero sin las cuales se dificulta la consecución de los objetivos de sus programas y proyectos; por ejemplo, la asignación de plazas y presupuestos y la reducción de la rotación excesiva de funcionarios.

Sobre la base de los ejemplos de proyectos a nivel local que han tenido éxito, desde los que se ha pasado a la escala regional o nacional y que han permitido integrar experiencias en el conjunto de las políticas, debería desarrollarse una estrategia más integrada y explícita de incidencia pública. En términos prácticos, esto implicaría una mayor articulación de los dos programas principales del PC: el Programa de Iniciativas para la Inclusión y el Programa de Promoción y Monitoreo de los Derechos.

Es preciso realizar un esfuerzo, en el marco de las agencias de UNDAF, para ofrecer asesoramiento técnico al Ministerio de Economía y Finanzas en lo relativo a una mayor asignación de recursos financieros al sector social y, al mismo tiempo, hacia una mejor distribución del gasto público que no siempre se orienta con preferencia al desarrollo humano. En ese contexto, se recomienda que el PC desarrolle la necesaria proactividad para que se asignen, en el presupuesto nacional, los recursos necesarios para el cumplimiento del PNAI en coherencia con el diseño del Plan.

Asimismo, el PC podría contribuir aun más activamente a la integración y coordinación de las metas y estrategias del PNAI en los programas de desarrollo regional y en la ejecución del sistema de seguimiento y evaluación del PNAI. A estos efectos, el PC debería asumir el proceso de descentralización de forma cada vez más lúcida, prestando mayor atención a las autoridades regionales como actores decisivos en el futuro de las políticas sociales, y ofreciéndoles cooperación técnica y diálogo permanente.

Las responsabilidades del proyecto de información y comunicación social son cruciales para tender puentes entre el trabajo local y la promoción de políticas sociales, además de facilitar la ejecución de los proyectos y también, por supuesto, mantener la imagen y presencia del PC y sus socios.

5.3. Alianzas estratégicas

La presencia de tantos y tan diversos socios en el campo de la realización progresiva de los derechos de los niños y de las mujeres requiere un constante análisis de complementariedad de las actividades de los socios con respecto a la situación cambiante y la planificación, en los niveles local, regional y nacional. De esa manera se evitará actuar en competencia con los socios, y se tenderá más bien al desarrollo de sinergias. Además, las asociaciones con otras agencias y organizaciones pueden ayudar a suplir las insuficiencias de recursos propios del UNICEF o del Estado. En consecuencia, es necesario desarrollar una visión estratégica de las relaciones con los socios, haciéndolos partícipes de la variedad de los desafíos ligados a la realización de las metas nacionales y del PNAI.

La alianza estratégica mas obvia podría forjarse en el seno del Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF, en sus siglas en inglés). Las disposiciones de la reforma de las Naciones Unidas podrían hacer obligatorio que las agencias del sistema construyeran un marco de resultados común y establecieran mecanismos para la programación, el seguimiento y la evaluación conjuntos y reducir así los costes para las agencias y los gobiernos y otros socios. Es muy probable que estas provisiones entren en vigor en Perú a partir de 2005.

Es necesario buscar alianzas estratégicas con la empresa privada. Un primer paso sería lanzar una campaña de comunicación social efectiva, dirigida a la empresa privada, para dar a conocer el trabajo del UNICEF y sus objetivos. Conviene apelar a la responsabilidad social de las empresas en provecho de todos los niños, niñas y adolescentes del Perú y hacer del sector empresarial un aliado a la hora de influir en las políticas públicas. La mejor manera de conseguirlo sería quizás en el marco del programa de UNDAF. Debido a la escasez de los recursos disponibles, es necesario convencer al sector privado de que constituye un beneficio invertir en la infancia antes que en cualquier otro grupo. Más concretamente, debería hacerse uso de la capacidad técnica de los socios del PC para orientar a las empresas en el diseño y la ejecución de su labor social, acompañándolas en la realización de la misma e incluso certificando sus logros.

5.4. Enfoque basado en los derechos humanos y gestión orientada a los resultados

Como se ha indicado anteriormente, quizás podría establecerse un análisis de las capacidades más sistemático a varios niveles, es decir identificar las demandas de los titulares de derechos y los correspondientes deberes de los detentores de obligaciones, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de los derechos. La programación podría entonces atajar esas causas de una manera mas articulada.

Podrían reforzarse los esfuerzos dedicados a la aplicación del HRBAP mediante un mayor énfasis en la formación del personal del UNICEF y de las instancias gubernamentales y no gubernamentales asociadas en el PC o sus actividades. El HRBAP debería formar parte del fortalecimiento de las capacidades de los actores públicos y privados en el Perú. De esta forma, el HRBAP podría convertirse en una característica inherente de los procesos de desarrollo social y de sus actividades en el país.

Sería conveniente acentuar la prioridad otorgada a los derechos de las mujeres en el PC. Debería tenerse en cuenta a las mujeres no sólo en su papel de madres y cuidadoras de los niños. Sería apropiado efectuar un análisis global de género en términos de acceso a los recursos y servicios a disposición de las familias y comunidades y de su control de los mismos, así como en contextos más amplios, e integrar el resultado de este análisis en el desarrollo de futuras estrategias y en la práctica programática. El análisis deberá llevarse a cabo de manera participativa y servir a la vez de proceso de aprendizaje. El personal del equipo del UNICEF debería tener formación y experiencia en asuntos de igualdad entre los sexos, y desarrollar relaciones de estrecha vinculación con los organismos nacionales especializados en estos temas.

Sobre la base del nuevo IMEP podría mejorarse el diseño del nuevo PC con objetivos a la vez basados en derechos y mensurables a nivel de producto, efecto e impacto, y además, relacionados entre sí en un marco lógico más amplio que el de los proyectos y programas individuales. Esto tendrá que hacerse en cooperación con los socios de UNDAF en 2005. Una mejora en el enfoque y el diseño del PC contribuirán también a un seguimiento y una evaluación más adecuados con claros beneficios para la atribución de responsabilidades programáticas, para el proceso de aprendizaje a la hora de compartir experiencias y prácticas apropiadas, y para implantar el análisis y la gestión de riesgos.

El reciente desarrollo del IMEP permitirá mejorar la documentación de la eficacia y el impacto de proyectos y programas. El establecimiento de líneas de base, en caso de que no las haya, la formulación de objetivos e indicadores mensurables y el seguimiento y la evaluación sistemáticos del funcionamiento de proyectos y programas permitirán la apreciación regular de su eficacia e impacto; asimismo, los gestores podrán tomar medidas correctoras cuando sea preciso. Tanto el gobierno como el UNICEF deberían reforzar las capacidades de su personal en el área de seguimiento y evaluación.

Los socios del PC deberían prestar mayor atención a los aspectos económicos de las experiencias recogidas en la ejecución de proyectos y programas. Es importante generar información más precisa sobre las inversiones realizadas y los costes recurrentes que han de cubrirse a mediano y largo plazo. La información debe cubrir no sólo las contribuciones del UNICEF y del gobierno, sino también aquellas realizadas por las comunidades, y los otros socios. Este tipo de información es esencial para asegurar la sostenibilidad, la replicabilidad y la integración en el conjunto de las políticas de las experiencias y de los modelos apoyados por

el PC. Se recomienda estudiar la implantación de un sistema eficaz de apreciación de los elementos de análisis y gestión de riesgos internos y externos en el diseño del PC 2006 – 2010.

Existe una serie de riesgos contra la sostenibilidad a los que habría que hacer frente. Por ejemplo, la falta de sistematización (evaluación y aprendizaje) lleva a la pérdida del trabajo realizado e impide su proyección de cara al futuro. La alta rotación de los recursos humanos capacitados en las zonas de intervención dificulta el éxito de las intervenciones. La insuficiencia de todo esfuerzo por lograr que las propuestas que se hayan validado se institucionalicen con la suficiente solidez a través de su incorporación en las conductas individuales, las costumbres y las leyes supone oportunidades perdidas. La escasa asignación de recursos en los presupuestos de los gobiernos locales y regionales dificulta la buena marcha de las intervenciones. La debilidad de las comunidades y de las organizaciones de base impide que se conviertan en instancias autónomas y efectivas de vigilancia social.

La replicabilidad de los resultados del PC se vería favorecida si se aplicaran una serie de criterios. De este modo, si el contexto en el cual alguna otra agencia quiere reproducir un proyecto es similar — lo que no significa que sea igual — al contexto en el cual se desarrolló la primera experiencia, habrá más posibilidades de éxito. Si se respetan e incorporan las particularidades culturales (adecuación cultural) y si la población acoge favorablemente la intervención, su reproducción será más fácil. Si se incorporan elementos inspirados por buenas prácticas en la formación de recursos humanos, desde la educación básica hasta la universidad, se estarán desarrollando capacidades permanentes. Si la intervención incluye compromisos financieros por parte de todos los actores implicados, se creará una sensación de que el proyecto pertenece a todos. Por último, si se aprovechan los medios de comunicación, se podrá dar más alcance a los éxitos obtenidos.

ANEXOS

Anexo 1: Términos de Referencia	49
Anexo 2: Bibliografía	57
Anexo 3: Declaración de los participantes en la ceremonia de la Revisión de Medio Término (MTR) del Programa de Cooperación Perú-UNICEF	61
Anexo 4: Transición del PC 1996-2000 al PC 2001-2005	63
Anexo 5: Resumen ejecutivo del Programa de Cooperación Perú-UNICEF 2001-2005	65
Anexo 6: Convergencia de principios, prioridades y grandes objetivos	69
Anexo 7: Convergencia de los Programas y Proyectos	71

ANEXO 1: TÉRMINOS DE REFERENCIA

27 DE JUNIO DE 2003

PERÚ — EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS CON OCASIÓN DE LA REVISIÓN DE MEDIO TÉRMINO

1. Antecedentes y contexto

En octubre de 2003 está previsto realizar una Revisión de Medio Término del Programa del Perú. La Oficina de País ha solicitado que la Revisión de Medio Término reciba el apoyo de una Evaluación del Programa de País o Programa de Cooperación, con el respaldo de la Oficina de Evaluación de la sede en Nueva York y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe. La Evaluación del Programa del Perú constituirá un ejercicio piloto y formará parte del “Proyecto para el Desarrollo de Metodología y Directrices de Evaluación de Programas de Cooperación”, financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (en sus siglas en inglés, DFID, Reino Unido), que está aplicando la Oficina de Evaluación de la sede en Nueva York.

El proyecto Evaluación del Programa de País se inscribe en la *meta* del UNICEF, expuesta en el Plan Estratégico de Mediano Plazo (2002-2005), de lograr que los programas de país para la cooperación sean más efectivos en lo referente al enfoque, las estrategias para su puesta en práctica y la coordinación dentro del Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo y con otros socios de este ámbito. Los programas de país adecuadamente diseñados y coordinados se basarán en los principios de excelencia en la programación (enfoque de programación basado en los derechos humanos y gestión orientada a los resultados) y estarán equipados con herramientas adecuadas de planificación, seguimiento y evaluación de proyectos (Plan Integrado de Seguimiento y Evaluación — IMEP y Planificación y gestión de programas basadas en resultados — RBPPM).

El proyecto responde también a las recomendaciones de la Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas (Informe del Secretario General A/56/320 del 23 de agosto de 2001), y en especial a las recomendaciones sobre proyectos relacionados con la capacitación (Recomendación 9), evaluación de impacto (Recomendación 10), simplificación y armonización de normas y procedimientos con plena participación de los socios de los países receptores y cooperación de los donantes (Recomendación 11) y enseñanzas extraídas de los sistemas de evaluación (Recomendación 14). El Informe del Secretario General recalca la necesidad de pasar del *nivel de proyecto* a un seguimiento y una evaluación *estratégicos y orientados a políticas*, esto es, de preocuparse por la efectividad en el ámbito del país y las repercusiones del programa y de la organización (párrafo 60).

El proyecto Evaluación del Programa de País forma parte de los intentos de aumentar el uso de la evaluación para el gobierno estratégico a todos los niveles y más en concreto a nivel de programa de país, como se pedía desde el Consejo Ejecutivo en junio de 2002 (Documento E/ICEF/2002/10 y Decisión 2002/9). La gestión conjunta y la puesta en práctica de la Evaluación del Programa de País del Perú por los socios nacionales y el UNICEF contribuirán a reforzar las capacidades de evaluación en el país.

El presente borrador sobre los términos de referencia ha sido elaborado por el Equipo de Gestión del Programa del Perú, el Oficial de Planificación de la Oficina Regional para América

Latina y el Caribe, así como la Sección de Orientación de Programas y Garantía de Calidad y el personal principal de la Oficina de Evaluación de la sede en Nueva York (Oficial Superior de Programa y Asesor de la Evaluación del Programa de País), que han colaborado estrechamente. Se dará por terminado el borrador tras un proceso consultivo con representantes del Gobierno del Perú y con otros socios nacionales y externos, entre los que se cuentan organizaciones no gubernamentales y organizaciones del sector privado.

2. Finalidades de la Evaluación del Programa de País

Las finalidades de la Evaluación del Programa de País del Perú consisten en apoyar el proceso de Revisión de Medio Término y generar conclusiones, recomendaciones y enseñanzas aprendidas, que puedan ser de utilidad para el desarrollo de estrategias de cara a la preparación del siguiente Programa de País.

Los procesos de Evaluación del Programa de País y Revisión de Medio Término tendrán lugar simultáneamente. Será importante que todos los aspectos de una Revisión de Medio Término se aborden de forma adecuada. Según el Manual de Políticas y Procedimientos para Programas (PPPM, en sus siglas en inglés), las finalidades de la Revisión de Medio Término son: a) determinar de qué modo los socios nacionales pueden utilizar las experiencias del Programa de País para mejorar políticas y programas en favor de los derechos de los niños y las mujeres; b) llevar a cabo un examen sistemático y exhaustivo de los avances en relación con los objetivos originales del Programa de País y los resultados esperados; c) evaluar si está justificada la modificación de los objetivos, estrategias y contenido del Programa de País como consecuencia del entorno del país y de los cambios en la situación de los niños y las mujeres; d) extraer las principales enseñanzas para mejorar la calidad de la puesta en práctica del programa; y e) indicar de qué modo estas enseñanzas pueden aplicarse al Programa de País posterior.

Una Evaluación del Programa de País tiene un alcance más amplio que una Revisión de Medio Término e implica una evaluación más detenida de la importancia y del papel, diseño y enfoque del apoyo del UNICEF al respeto a los derechos de los niños y las mujeres en un país determinado. La Evaluación del Programa de País plantea cuestiones más fundamentales sobre efectividad y eficiencia, y también aborda de una forma más o menos amplia aspectos relativos al carácter sostenible de las iniciativas respaldadas y la posibilidad de reproducirlas. El alcance de la Evaluación del Programa de País abarca el anterior Programa de País (en el Perú, el correspondiente a 1996-2000) y la primera mitad del Programa de País en curso (parte transcurrida del Programa del Perú 2001-2005). Se otorgará prioridad al diseño y la puesta en práctica del Programa de País en curso. El propósito central de la Evaluación del Programa de País, más allá de su papel de apoyo a la Revisión de Medio Término, consiste en reconfirmar o reconsiderar la posición del UNICEF en el contexto nacional a la vista de cómo evoluciona la situación de los niños y las mujeres y de las actuales políticas, estrategias y actividades de los socios gubernamentales y no gubernamentales.

3. Objetivos de la Evaluación

Los *objetivos* de la Evaluación del Programa de País del Perú son siete:

- a) Evaluar el papel y la pertinencia del Programa del Perú (i) en lo que se refiere a la situación de los niños y las mujeres del país, (ii) en el contexto actual de las políticas y estrategias

nacionales y (iii) como reflejo de las normas y estándares internacionales sobre los derechos de los niños (en particular, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer).

- b) Evaluar hasta qué punto y de qué manera el enfoque de programación basado en los derechos humanos, tal y como establece la Directiva Ejecutiva CF/EXD/1998-004, se ha visto reflejado en el diseño y la ejecución del Programa de País en curso (2001-2005).
- c) Evaluar el nicho y la ventaja comparativa que el Programa del Perú tenga en relación a las estrategias y actividades de otros socios nacionales que contribuyen a hacer realidad los derechos de las mujeres y de los niños.
- d) Evaluar la consecución de los objetivos del Programa de País 1996-2000 y los avances en la realización de los objetivos del Programa de País 2001-2005 en relación con los Planes Nacionales de Acción.
- e) Evaluar la efectividad, eficiencia e impacto de los proyectos y programas que cuentan con apoyo del UNICEF y determinar cómo aplicar las enseñanzas extraídas del diseño y la ejecución de los programas anteriores y en curso.
- f) Analizar hasta qué punto las actividades y resultados son sostenibles en sus respectivos niveles (comunidades, instituciones de nivel medio o alto, etc.) y reproducibles en el contexto nacional y, más en concreto, en apoyo a las estrategias de descentralización.
- g) Evaluar elementos de análisis y gestión de riesgos internos y externos.

4. Preguntas clave

Teniendo en cuenta el escaso marco temporal para llevar a cabo la Evaluación, así como la disponibilidad de información, el equipo de evaluación se centrará en las cuestiones más relevantes de entre las enumeradas más abajo, con el fin de cumplir su mandato en virtud de los objetivos de la Evaluación. El examen del Programa de País anterior se centrará en las enseñanzas que de él se derivaron y que sean útiles en este momento. La prioridad del ejercicio reside en el diseño y la puesta en práctica del actual Programa de País.

4.1. Papel y pertinencia del Programa de País — ¿Fue la actuación del UNICEF y sus socios apropiada?

- a) ¿Hasta qué punto el diseño del Programa de País (1996-2000 y 2001-2005) aborda los principales factores económicos y sociales que afectan a la vida y el bienestar de los niños y las mujeres del Perú?
- b) ¿De qué manera los Programas de País han sido compatibles con las políticas y estrategias que ha ido desarrollando el Gobierno del Perú? ¿Cuál es el significado de las *políticas públicas* en el contexto actual? ¿Hasta qué punto las principales estrategias se han tenido en cuenta o considerado como marcos de referencia? ¿De qué modo el Programa de País detectó las nuevas oportunidades y reaccionó ante ellas?
- c) ¿Hasta qué punto y de qué forma el actual Programa de País ha intentado influir en la política pública (esto es, se ha dirigido a las ramas ejecutivas o legislativas del Gobierno)?

¿Es el UNICEF un socio que goza de credibilidad en los debates sobre el presupuesto y el gasto público? ¿Hasta qué punto existe a este respecto un partenariado con las principales agencias de cooperación (por ejemplo, el Banco Mundial, USAID y PAHO)?

- d) ¿De qué modo el diseño de los Programas de País tuvo en cuenta las normas y estándares aceptados internacionalmente sobre los derechos de los niños, y en especial la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer? ¿Cómo tomó en consideración el Programa de País las observaciones y recomendaciones de los Comités de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en los informes nacionales de ejecución? ¿Hasta qué punto y de que manera se han tenido en cuenta aspectos relativos a la desigualdad entre los sexos y otras formas de discriminación en el diseño y la ejecución del Programa de País en curso?
- e) ¿De qué forma aborda el Programa de País en curso (2001-2005) en su diseño y ejecución las prioridades y estrategias del Plan Estratégico de Mediano Plazo (2002-2005) a la vista de la situación de derechos de los niños y las mujeres en el país?
- f) ¿De qué manera aborda el actual Programa de País los objetivos relacionados con las Prioridades Regionales para América Latina?
- g) ¿En qué medida los objetivos de los programas y proyectos del actual Programa son específicos, mensurables, alcanzables, pertinentes y están acotados a un período de tiempo preestablecido, y hasta qué punto se pueden medir?
- h) ¿Cuáles son las conclusiones que pueden extraerse de la evaluación del papel y la importancia del Programa de País y qué recomendaciones pueden formularse para el resto del actual Programa de País y la preparación del próximo?

4.2. *¿Hasta qué punto y de qué manera el enfoque de programación basado en los derechos humanos se ha visto reflejado en el diseño y la ejecución del Programa de País en curso (2001-2005)?*

- a) ¿Hasta qué punto se ha incorporado el enfoque de programación basado en los derechos humanos en el diseño del Programa de País en curso?
- b) ¿Cómo se ha aplicado en la práctica?
- c) ¿De qué manera ha respondido el Programa de País en curso al desafío de la excelencia en la programación esbozado en el Plan Estratégico de Mediano Plazo, es decir, basada en los derechos humanos y orientada a los resultados al mismo tiempo?

4.3. *¿De qué modo el nicho y la ventaja comparativa del Programa del Perú se definieron con respecto a las estrategias y actividades de otros socios nacionales y externos?*

- a) ¿Sabe el UNICEF lo que otros socios nacionales y externos han emprendido en sectores/esferas/programas de interés? ¿Cuáles considera el UNICEF que son las esferas en las que posee una ventaja comparativa? ¿Qué pruebas tiene en apoyo de esas esferas con ventaja comparativa?
- b) ¿Cuáles son, en opinión de los socios, las esferas en las que el UNICEF representa una ventaja comparativa en el contexto de los compromisos nacionales para hacer realidad de forma gradual los derechos de los niños?
- c) ¿Qué pruebas existen de que el diseño de los programas y los proyectos haya tenido en cuenta el análisis de las complementariedades existentes con otros programas apoyados por el gobierno y los donantes? ¿Qué prueba hay de que el diseño del programa se haya visto influido por las complementariedades con otros organismos de las Naciones Unidas?
- d) ¿Qué carácter se decidió otorgar al apoyo del UNICEF a las actividades gubernamentales (sustitutivo / apoyo a la puesta en práctica / facilitador / innovador)? ¿Hasta qué punto la

sostenibilidad de las actividades apoyadas por el UNICEF iba a ser garantizada por las comunidades y por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales? ¿Ha habido estrategias de salida y en qué circunstancias y bajo qué criterios se aplicaron? ¿Hasta qué punto estuvo justificada la carga del trabajo relacionado con intervenciones en zonas remotas? ¿Se perdieron a causa de estas intervenciones oportunidades de influir en la política pública, por ejemplo, para reducir disparidades? ¿Es apropiada la ejecución directa de programas y proyectos o debería prestarse más atención a la capacitación y el apoyo técnico y financiero?

- e) ¿Qué relación tuvo el Programa de País con las actividades de las ONG y otras instituciones de la sociedad civil del Perú? ¿Cómo se previó que debía ponerse en práctica el apoyo del UNICEF a las actividades no gubernamentales (partenariado en igualdad / ejecución interpuesta / subcontratistas)? ¿Se tiene alguna idea de cuándo las ONG o las organizaciones de base comunitaria son preferibles a los socios estatales y cuándo hay que esperar que se desarrolle la presencia del Estado y que éste asuma sus funciones? ¿En qué medida se han desarrollado criterios para evaluar la capacidad de las ONG o las organizaciones de base comunitaria?
- f) ¿Cuáles son las conclusiones y recomendaciones que pueden extraerse de la evaluación de la percepción que el UNICEF tiene de su nicho y su ventaja comparativa y qué recomendaciones pueden formularse para el resto del actual Programa de País y la preparación del siguiente?

4.4. Consecución de las metas del Plan Nacional de Acción y de los objetivos del Programa de País — ¿Fue la actuación del UNICEF y sus socios apropiada?

- a) ¿Hasta qué punto ha apoyado eficazmente el programa de cooperación del UNICEF la consecución de las metas del Plan Nacional de Acción? ¿En qué medida se han alcanzado dichas metas (cf. Informe de Fin de Decenio)? ¿Cuáles son los factores que explican la consecución o la no consecución de las metas? ¿En qué medida han estado activos en el Perú los Planes Nacionales de Acción?
- b) ¿Hasta qué punto y de qué forma el apoyo brindado por el UNICEF en virtud del actual Programa de País ha contribuido al empoderamiento y al fortalecimiento de capacidades en el Perú para que se respeten los derechos de los niños, en general, y se cumplan los objetivos del Plan Nacional de Acción, en particular? ¿En qué medida se han alcanzado los objetivos del programa expuestos en el Plan Maestro de Operaciones?
- c) ¿Hasta qué punto y de qué forma contribuyó el UNICEF a la promoción de la igualdad entre los sexos y de los derechos de la mujer?
- d) Los recursos del programa asignados a través del Programa de País, ¿qué papel desempeñaron en el contexto del gasto gubernamental en los sectores sociales y otras movilizaciones de recursos?
- e) ¿Cuál es el equilibrio entre las intervenciones a nivel central y a nivel local? ¿Cuáles son las repercusiones de las políticas descentralizadoras?
- f) ¿Existen áreas que el UNICEF no haya abordado de forma suficiente y que constituyan un tema pendiente para el resto del actual Programa de País o para el siguiente o para ambos?
- g) ¿Cuál ha sido la efectividad del partenariado de las Naciones Unidas? ¿Cuál ha sido el éxito del proceso de Análisis Conjunto de Situación de País? ¿Cuál ha sido la aportación del UNICEF al partenariado de las Naciones Unidas?
- h) ¿Qué conclusiones pueden extraerse de la puesta en práctica del Programa de País en su conjunto y qué recomendaciones pueden formularse para el futuro proceso del programa?

4.5. *Efectividad, eficiencia e impacto de los proyectos y programas apoyados — ¿Obtuvieron el UNICEF y sus socios los resultados deseados?*

Nota: Esta parte de la Evaluación del Programa de País se basará en los estudios y evaluaciones existentes relativos a proyectos y programas sectoriales o temáticos, así como en la investigación exhaustiva de proyectos concretos tomados como muestra.

- a) ¿Qué *efectividad* y qué *eficiencia* han tenido los proyectos y programas del Programa de País respaldados por el UNICEF?
- b) ¿Cuáles han sido los *productos* de estos proyectos y programas? ¿Qué *efectos directos* han generado en términos de capacitación entre los socios gubernamentales y no gubernamentales?
- c) ¿Cuál fue su *impacto* en la vida de los niños? ¿Qué aportaron a las metas de “Un mundo apropiado para los Niños” / Plan Nacional de Acción y a los objetivos del Programa de País?
- d) ¿Hasta qué punto las evaluaciones y los estudios respaldaron la toma de decisiones en lo referente a proyectos y programas y al Programa de País (por ejemplo, durante la Revisión de Medio Término)? ¿Cuál ha sido la implicación de los socios nacionales en el seguimiento y la evaluación?
- e) ¿Cómo han acogido los socios nacionales las innovaciones introducidas por el UNICEF?
- f) ¿Hay *aspectos de programas específicos* que el UNICEF no haya abordado de forma suficiente y que sigan constituyendo temas pendientes para el futuro?
- g) ¿Cuáles han sido las tendencias en la financiación de los Recursos Ordinarios y Otros Recursos, y cuáles fueron las repercusiones para la gestión de los Programas de País?
- h) ¿Hasta qué punto se entendió claramente el coste de las actividades, incluidas las aportaciones procedentes de instituciones asociadas y comunidades (costes compartidos)?
- i) ¿Qué conclusiones pueden extraerse de la ejecución de los proyectos y programas apoyados por el UNICEF y qué recomendaciones pueden formularse para el futuro proceso del programa?

4.6. *Sostenibilidad de las actividades y los resultados en sus respectivos niveles y su replicabilidad y utilidad en el contexto nacional y, más en concreto, en el apoyo a las estrategias de descentralización.*

- a) ¿Hasta qué punto las actividades y los resultados han sido sostenibles en sus respectivos niveles (comunidades, instituciones de nivel medio o alto, etc.)?
- b) ¿En qué medida y de qué forma las actividades y los resultados que recibieron apoyo han podido reproducirse y han resultado útiles en el contexto nacional?

4.7. *Apreciación de elementos de análisis y gestión de riesgos internos y externos.*

- a) ¿Qué análisis de riesgos formal o explícito se ha emprendido en lo que respecta a los Programas de País (por ejemplo, análisis de puntos fuertes, debilidades, oportunidades y amenazas)? ¿Existe alguna reflexión específica sobre los riesgos para la puesta en práctica con éxito de los Programas de País?
- b) ¿Ha habido elementos de un plan de gestión de riesgos en la iniciativa particular y a nivel del conjunto del Programa de País?
- c) ¿Qué pruebas existen de que este plan de gestión de riesgos se actualice o examine durante la puesta en práctica, sobre la base de lo aprendido a propósito de los factores internos y externos que afectan a la aplicación del Programa de País?

Nota: Las preguntas específicas relativas a esferas temáticas se incluirán en los Términos de referencia para los especialistas temáticos que formarán parte del equipo de evaluación.

5. Métodos

La Evaluación tendrá en cuenta las normas y estándares de evaluación utilizados comúnmente (OCDE, CAD y Asociaciones de Evaluación) con el fin de garantizar 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).

La Evaluación se realizará esencialmente a nivel nacional y en particular en dos provincias seleccionadas del Perú. Una de las provincias ilustrará las condiciones aisladas en que el UNICEF y las ONG asociadas a él asumen importantes responsabilidades operativas en la facilitación del acceso a servicios sociales básicos para niños y mujeres pobres, que de otro modo no tendrían acceso a dichos servicios. La otra provincia ejemplificará una situación en la que el UNICEF apoya a los servicios gubernamentales y a otros socios en la prestación de servicios. Dentro de ambas provincias, se llevarán a cabo estudios más exhaustivos de determinados distritos y, dentro de dichos distritos, de comunidades seleccionadas, para evaluar el funcionamiento de las actividades que respalda el UNICEF. Deberán documentarse tanto las actividades que hayan tenido éxito como las que hayan obtenido un resultado menos satisfactorio.

Los métodos clave para llevar a cabo la Evaluación serán los siguientes:

- a) Un amplio examen de los documentos internos y externos relativos a los anteriores Programas de País y al Programa actual (véase el anexo al plan de trabajo provisional de la Evaluación del Programa de País).
- b) Un examen de los estudios, exámenes y evaluaciones recientes de proyectos y programas.
- c) Una evaluación de la imagen del UNICEF entre los socios en todos los planos.
- d) Una amplia ronda de entrevistas con interesados clave en los Programas de País anteriores y presentes (Gobierno, ONG, organizaciones de base comunitaria, sector privado, organismos de las Naciones Unidas, universidades, líderes de opinión, niños y jóvenes, etc., a nivel nacional y local).
- e) Visitas al terreno en provincias, distritos y comunidades seleccionados para obtener información de primera mano sobre la puesta en práctica de los proyectos y programas.
- f) Organización de un taller participativo en el curso del cual se debatirán y finalizarán los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones.
- g) Un amplio debate del borrador del Informe de Evaluación con los socios nacionales y externos.

La Evaluación constituirá un proceso participativo que dará la debida importancia a la autoevaluación de los interesados implicados en el diseño y la puesta en práctica del Programa de País.

En la medida de lo posible, toda la información será triangulada y validada. Los hallazgos, las conclusiones, las recomendaciones y las enseñanzas extraídas deberán estar claramente orientadas al usuario e incorporarse en el proceso principal de toma de decisiones durante la Revisión de Medio Término y durante el desarrollo de las estrategias para el siguiente Programa de País.

La difusión del Informe de Evaluación correrá a cargo de la Oficina del Perú y la Oficina de Evaluación de la sede del UNICEF.

6. Organización y gestión

El Grupo de Referencia Conjunto, compuesto por representantes del Gobierno del Perú, ONG, personas seleccionadas y el UNICEF, se encargará de coordinar la Evaluación. La aptitud para pertenecer al Grupo se determinará en virtud de la mayor o menor participación en los Programas de País anteriores o presentes. Habrá también Grupos de Referencia en el ámbito de las provincias seleccionadas.

La Oficina de Evaluación de la sede del UNICEF y la Oficina del Perú llevarán a cabo la gestión de la Evaluación. El Funcionario de Evaluación en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe estará estrechamente asociado a todos los estadios del proceso de evaluación. La gestión de la Evaluación comprenderá los siguientes pasos:

- a) Finalización de los términos de referencia (junio de 2003).
- b) Selección del equipo de evaluación (mayo/junio de 2003).
- c) Instrucciones para los miembros del equipo (principios de junio de 2003).
- d) Puesta en práctica de la Evaluación del Programa de País a nivel nacional y sobre el terreno (julio/septiembre de 2003).
- e) Evaluación de la imagen del UNICEF (finalización en agosto de 2003).
- f) Organización del Comité Directivo Conjunto (mayo/octubre de 2003) para garantizar la plena participación de los principales interesados.
- g) Preparación y organización del taller de Evaluación del Programa de País (septiembre de 2003).
- h) Reunión de la Revisión de Medio Término (octubre de 2003).
- i) Apoyo a la finalización del Informe de Evaluación (octubre/diciembre de 2003).
- j) Publicación del Informe por parte de la Oficina de Evaluación de la sede en Nueva York y por la Oficina del Perú (informes impresos y publicación en Internet).
- k) Difusión y seguimiento de los resultados, conclusiones y recomendaciones de la Evaluación (a partir de diciembre de 2003).

Un equipo independiente de consultores nacionales e internacionales llevará a cabo la Evaluación. Dicho equipo estará compuesto de un jefe de equipo internacional (especialista en la evaluación de programas de país), un especialista en los principios y procedimientos de programación del UNICEF, y especialistas en las esferas temáticas (Salud Pública, Educación y Protección de la Infancia). Todos los miembros del equipo deberán tener un buen conocimiento de las normas y metodologías de la Evaluación, y experiencia previa en esta materia. Asimismo, es un requisito necesario que ninguno de los miembros del equipo haya estado estrechamente ligado con Programas de País anteriores o actuales ni sea candidato posible a desempeñar un papel en el resto del actual Programa de País o en el siguiente Programa. El equipo de consultores contará con el apoyo de la Oficina de Evaluación de la sede en Nueva York y de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

26 de junio de 2003.

ANEXO 2: BIBLIOGRAFÍA

- Abad Torres, Lenin, et al. (2003). Análisis y Propuestas para el Desarrollo Social, Aportes desde la Sociología. (1ª Ed.). Grupo de Iniciativa Nacional CONADES. Lima.
- Azpur Javier, et al. (2003). Perú hoy. La Economía bajo Presión de la Democracia. (1ª Ed.). Desco. Lima.
- Canal 45 de Villa El Salvador, UNICEF y Universidad de Lima (2002). Proyecto de Participación Adolescente: Paradero 45. Informe General 1999-2001. Lima.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). Informe Final. Conclusiones Generales. Lima.
- Comité de Coordinación (2002). Programa de Cooperación Perú-UNICEF 2001-2005. Planes Operativos 2002. Incluyendo nuevas Contribuciones e Informe de Ejecución. UNICEF Lima.
- Comité de Coordinación Nacional (2003). Planes Operativos 2003. Programa de Cooperación Perú-UNICEF 2001-2005. UNICEF Perú
- Comité Interinstitucional por el Desarrollo de San Marcos (2003). Elaboración del Plan Operativo 2003. San Marcos, Perú.
- CONADES (2003). a) VII Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social. Grupo de Iniciativa. Cómo poner a la Economía al Servicio de las Personas. Informe Memoria. Grupo de Iniciativa Nacional CONADES. Lima. b) Propuestas para la Transición Democrática. Grupo de Iniciativa Nacional CONADES. Lima.
- Development Assistance Committee & Organization for Economic Co-operation and Development (2002). Glosario de los principales Términos sobre Evaluación y Gestión basada en resultados. Paris.
- Development Assistance Committee & Organization for Economic Co-operation and Development (1991). Principles for Evaluation of Development Assistance. Paris.
- Embajada de Finlandia, Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador, Capítulo Perú & UNICEF (2003). Desarrollo Humano: Desarrollo Sostenible en el Río Santiago. Línea Base. Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador, Capítulo Perú. Lima.
- FOROSALUD (2003). El Sector Salud en el Presupuesto del Sector Público: Año Fiscal 2004. Exposición del Congresista Rafael Valencia – Dongo Cárdenas. Lima.
- Freeman, Ted (2004). The Human Rights Based Approach to Programming and its Implications for Evaluation (documento de trabajo no publicado). Ottawa.
- Mesa de Concertación (2003). a) VI Encuentro Nacional – Documentos: Aportes para una Estrategia de Desarrollo Humano y Superación de la Pobreza. Lima. b) VI Encuentro

Nacional – Documento Preparatorio: Desarrollo Humano y Superación de la Pobreza. De la Exclusión a la Inclusión. Lima.

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2001). Plan Estratégico de Mediano Plazo para el Periodo 2002-2005. Nueva York.

Office of Evaluation and Oversight, OVE. Inter-American Development Bank (2002). Country Program Evaluation (CPE) Peru: 1990-2000. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.

República del Perú (2002). Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia, 2002-2010. (1era. Ed.). Lima.

Sistema de las Naciones Unidas en el Perú (2003). Analisis Conjunto del País (Common Country Assessment). Lima.

Sistema de las Naciones Unidas en el Perú (2000). Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2001-2004 (UNDAF). Lima.

Sistema de las Naciones Unidas en el Perú (1998). Analisis Conjunto del País (Common Country Assessment). Lima.

UNAIDS, UNICEF & World Health Organization (2002). Young People and HIV/AIDS. Opportunity in Crisis. Nueva York.

UNDP, UNFPA, UNICEF y WFP. Stamford Consensus: The Human Rights Based Approach to Development Cooperation. Towards a Common Understanding Among UN Agencies. Stamford. 5-7 mayo 2003.

UNICEF (2003). a) Annual Report 2003. Nueva York. b) Informe consolidado de Progreso y de Utilización de Fondos. Comité Español para UNICEF. UNICEF-PROANDE. Lima. c) 2001-2005 Peru-UNICEF Cooperation Programme. Annual Monitoring, Evaluation and Research Plan, 2003. Lima. d) Plan de Intervención en Situaciones de Emergencia (borrador). Lima. e) Programme Policy and Procedure Manual. Programme Operations. Revised May 2003. Nueva York. f) Estado Mundial de la Infancia, 2004. (1ª Ed.). Ginebra. g) Audit Report of the Peru Country Office. Nueva York. g) Segunda Consulta Global sobre HRBAP. Quito. 21-24 septiembre 2003.

UNICEF (2002). a) Country Programme Evaluation. Mauritius. 1996-2000. New York. b) Fast-Track Evaluation of the Pacific Programme of Cooperation in the Pacific Island Countries, 1997-2001. New York. c) Peru Case Study. A Human Rights Approach. Lima. d) Programa de Cooperación Perú-UNICEF 2001-2005. PROANDES — Programa Subregional Andino de Alivio a la Pobreza — Perú. Lima. e) UNICEF's Priorities for Children, 2002-2005. (2ª Ed.). Nueva York. f) Un Mundo apropiado para los Niños y las Niñas. Objetivos de Desarrollo para el Milenio. Documentos de la Sesión especial a favor de la Infancia. La Convención sobre los Derechos del Niño. (1ª Ed.). Nueva York. g) Strengthening of the United Nations: an agenda for further change. Report of the Secretary-General. Nueva York. h) Un buen Inicio en la Vida. El Derecho de todos los Niños. A good Start in Life. The Right of all Children. (1ª Ed.). Lima.

UNICEF (2001). a) La Exclusión Social en el Perú. Derechos Humanos de la Niñez y la Mujer en los Andes, la Amazonía y Zonas Urbanos – Marginales. (1ª Ed.). Lima. b) Programa de Cooperación Perú-UNICEF 2001-2005. Planes Operativos 2001. Nuevas Contribuciones. Lima.

UNICEF (2000). a) Country Programme Management Plan. Cooperation Programme, 2001-2005. Lima. b) Guía Metodológica: Video – Validación de Materiales. Lima. c) Monitoreo y Evaluación Participativa de Programas IEC. Video y Guía de Acompañamiento. Lima. d) 1996-2000 Peru-UNICEF Cooperation Programme. 2000 Annual Report. Peru. Lima. e) Programa de Cooperación Perú-UNICEF 2001-2005. Plan Maestro de Operaciones. Lima. f)

UNICEF (1999). Reunión Estratégica. Programa de Cooperación 2001-2005. Lima.

UNICEF (1998). ExDir 1998/04 Guidelines for Human Rights based Programming Approach. Nueva York.

UNICEF (1996). Programa de Cooperación Perú-UNICEF 1996-2000. Plan Maestro de Operaciones. Lima.

UNICEF (1992). Evaluación. Guía de UNICEF para Monitoreo y Evaluación. ¿Marcando una Diferencia?. Nueva York.

United Nations, Economic and Social Council (1996). Country Programme Recommendation: Peru. Nueva York.

ANEXO 3: DECLARACION DE LOS PARTICIPANTES EN LA CEREMONIA DE LA REVISIÓN DE MEDIO TÉRMINO (MTR) DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN PERÚ-UNICEF

14 de Octubre de 2003

Los participantes de la ceremonia de la Revisión de Medio Término reunidos en Lima, Perú, el 14 de Octubre de 2003 hemos acordado suscribir la siguiente declaración conjunta:

Tomamos nota con interés de los Hallazgos, Conclusiones y Recomendaciones Preliminares de la Evaluación del Programa de Cooperación Perú-UNICEF que se llevó a cabo durante el 2003 y cuyo resumen de conclusiones se anexa a la presente declaración. *Resaltamos* el carácter participativo que caracterizó la realización de todo el ejercicio involucrando debidamente al Estado peruano, organizaciones de la sociedad civil, universidades y centros de pensamiento, donantes y otras agencias del sistema de Naciones Unidas, al igual que su utilidad para la Revisión de Medio Término que nos ocupa en este momento y para la preparación del Programa de Cooperación Perú-UNICEF para el próximo quinquenio (2006-2010) y conjuntamente con las otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas en el marco del UNDAF (United Nations Development Assistance Framework en Inglés o Marco de la Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas en su traducción al Español).

Reiteramos nuestro compromiso con la promoción y puesta en marcha del Plan Nacional de Acción por la Infancia (PNAI) 2002-2010, al igual que otros instrumentos y declaraciones nacionales e internacionales sobre los derechos de la niñez, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Consideramos que el PNAI representa una gran oportunidad para estimular el desarrollo de planes regionales donde el tema de infancia sea incluido.

Celebramos la estrecha relación y nivel de convergencia entre el Programa de Cooperación Perú-UNICEF 2001-2005 y los compromisos asumidos por el Perú en la Cumbre del Milenio de septiembre del 2001 y en la Sesión Especial de la Asamblea General sobre Infancia de mayo del 2002 en la que fuera aprobado el documento Un Mundo Apropiado para los Niños, por un lado, y por el otro, con las prioridades y estrategias del Plan Estratégico de Mediano Plazo 2002-2005 aprobadas por la Junta Ejecutiva de UNICEF. En este sentido, *manifestamos* nuestra firme disposición de proteger y profundizar este nivel de convergencia en lo que resta del Programa de Cooperación Perú-UNICEF.

Manifestamos nuestra intención de mantener el Programa de Cooperación Perú-UNICEF con su estructura actual, incluyendo el Plan Maestro de Operaciones, y en ese contexto, *anunciamos* que durante el tiempo restante (2004-2005) daremos mayor prioridad a las siguientes acciones estratégicas generales:

1. *Incidencia en políticas públicas.* Procurar, en el contexto de la política de descentralización y aprovechando el potencial de las iniciativas de inclusión social lideradas por UNICEF Perú en varias provincias del país y en Lima, incidir de manera constructiva en aquellas políticas que se generen al nivel nacional, regional y local, que afecten los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y en general las políticas para la reducción de la pobreza, incluyendo la posibilidad de desarrollar intervenciones

programáticas en áreas urbanas en temas definidos en el marco del Programa de Cooperación Perú-UNICEF.

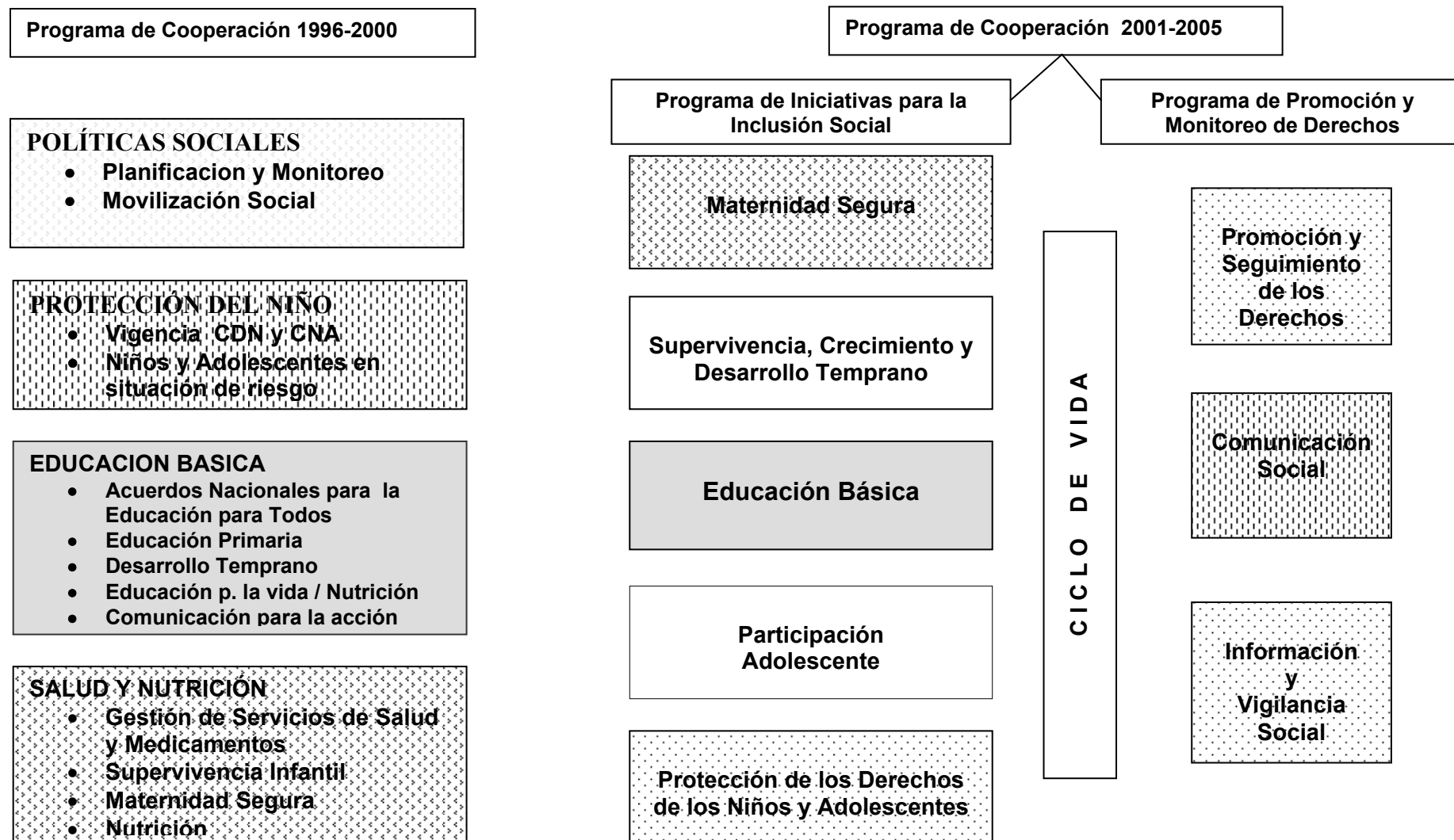
2. *Gasto social y movilización de recursos.* Contribuir a la generación de un debate amplio y democrático que asegure la financiación apropiada de las acciones y políticas del Estado peruano cuyo propósito sea el de dar vigencia a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de conformidad con los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Perú.
3. *Alianzas estratégicas con el sector privado y los organismos financieros internacionales.* Contribuir y facilitar la movilización del sector privado (empresas y organizaciones de la sociedad civil) y los organismos financieros internacionales como aliados estratégicos en favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, considerando el contexto favorable de la Declaración del Diálogo entre los Sectores Público y Privado por la Infancia, suscrito el 27 de mayo del 2003 en Palacio de Gobierno.
4. *Seguimiento y evaluación.* Fortalecer las actividades de seguimiento y evaluación en todas las intervenciones del Programa de Cooperación Perú-UNICEF con el fin de, entre otros aspectos, comprender las condiciones de sostenibilidad de las intervenciones y definir las estrategias de salida y asignación de recursos a otras zonas.
5. *Información.* Insistir en una estrategia de difusión más efectiva con medios de comunicación, contrapartes y aliados que permita conocer los logros y objetivos del Programa de Cooperación Perú-UNICEF y sus objetivos con el fin de reforzar las actividades previstas en los numerales anteriores.,

Firman la presente Declaración,

Allan Wagner Tizón
Ministro de Relaciones Exteriores

Andrés Franco
Representante de UNICEF

ANEXO 4: TRANSICIÓN DEL PC 1996-2000 AL PC 2001-2005



ANEXO 5: RESUMEN EJECUTIVO DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN PERÚ-UNICEF 2001-2005²³

En la década pasada, se lograron avances significativos en el Perú en materia de derechos de las niñas, los niños, los adolescentes y las mujeres. Sin embargo, las disparidades son profundas particularmente en la Selva, en los Andes y en áreas periurbanas con población privada del ejercicio de sus derechos básicos. El Programa de Cooperación Perú-UNICEF 2001-2005 constituye una respuesta al reto de llegar a los niños y niñas en situación de pobreza y exclusión extremas. Este desafío requiere un gran esfuerzo nacional en un país tan centralizado y diverso. El Programa consiste en identificar mecanismos y asistir al país en el desarrollo de políticas públicas equitativas e inclusivas que le permitan alcanzar la vigencia de los derechos de los niños y niñas, los adolescentes y las mujeres, y que sean sostenibles con total respeto a la diversidad.

A estos efectos, se han definido dos programas que operan en sinergia: El Programa de Iniciativas para la Inclusión Social, el cual se lleva a cabo a nivel local, y el Programa de Promoción y Monitoreo de Derechos, que se desarrolla a nivel nacional.

El propósito del Programa de Iniciativas para la Inclusión Social es promover el desarrollo de estrategias de intervención, otorgando especial atención al acceso equitativo a los servicios de salud y al cuidado para la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo temprano, así como a la educación de calidad, el ejercicio de ciudadanía y la participación de adolescentes. Este programa desarrollará, de una manera participativa, mecanismos de inclusión e iniciativas multiculturales destinadas al desarrollo de políticas públicas en zonas representativas de los Andes y la Selva, así como en zonas urbanas de mayor disparidad. A pesar de ser muy diferentes entre sí, estas son las regiones donde la exclusión es más acentuada. La población es principalmente indígena.

Trabajando junto a líderes comunitarios, operadores y administradores de los servicios públicos, el programa desarrollará alternativas y soluciones que permitan el acceso a servicios públicos y el ejercicio de sus derechos a los más pobres y excluidos. El programa cuenta con cinco proyectos que siguen el ciclo de vida, desde el embarazo hasta la adolescencia: Maternidad Segura, Cuidado para la Supervivencia, Crecimiento y Desarrollo Temprano, Educación Básica, Participación de Adolescentes y Protección de los Derechos de los Niños y Niñas y los Adolescentes.

Los objetivos específicos en las áreas de exclusión seleccionadas son:

- Reducir la mortalidad materna a 150 por 100.000 nacidos vivos en áreas de extrema pobreza con una tasa de mortalidad materna de 450 o más.
- Asegurar el acceso al cuidado integral por lo menos a un 30 % de los niños y niñas menores de tres años. Esto cubre la prevención de diarrea y neumonía; todas las vacunas necesarias; la asistencia a servicios de salud competentes; una nutrición adecuada, incluida la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad; y una estimulación temprana.

²³ www.unicef.peru.org/peru

- Promover la universalización del acceso oportuno a la escuela y la permanencia de las niñas y los niños en ella.
- Incrementar los logros de aprendizaje en las áreas de exclusión por lo menos en un 20 % en la línea de base promedio fijada al comienzo del programa, realizando pruebas estandarizadas de lectoescritura a los diez años de edad.
- Incrementar el número de adolescentes que participan en organizaciones municipales y comunitarias formales e informales en un 30 %.
- Incrementar en un 30 % el número de niños, niñas y adolescentes con acceso a servicios de calidad de prevención y resolución de conflictos y asistencia cuando se violen sus derechos.

Se trata de determinar la forma de superar las barreras. Para esto, es preciso alcanzar, en la medida de lo posible en un plazo de cinco años, los objetivos necesarios para comprobar que se ha identificado la política inclusiva requerida y su viabilidad.

La ejecución estratégica del programa requiere desarrollar capacidades nacionales y locales para adaptar la legislación y aplicar las leyes basadas en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEFD); eliminar las barreras culturales para ofrecer un acceso universal a los servicios; y facilitar el proceso de descentralización. Asimismo, es preciso contar con un sistema de abogacía y movilización social para fortalecer a los gobiernos locales, los operadores de servicios públicos y las comunidades organizadas con una demanda informada, especialmente entre mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Un componente importante es la comunicación interdisciplinaria y el mercadeo social entre todos los niveles, ya que se garantiza así que los servicios públicos respondan y se adecuen a las necesidades y demandas de las personas. Las familias, las comunidades, los operadores de servicios públicos y las redes sociales se reforzarán a través de la participación y organización de los niños y niñas, los adolescentes y las mujeres.

El Programa de Promoción y Monitoreo de los Derechos actúa de forma conjunta con el Programa para la Inclusión, pero a nivel nacional. El primero reúne fuertes componentes de información, comunicación, abogacía y movilización por los derechos. Promueve el derecho a la información y a los conocimientos y refuerza el compromiso de las instituciones, los líderes de opinión, el sector privado y las autoridades en torno a los derechos de los niños y niñas y las mujeres, fomentando políticas públicas inclusivas a partir de la experiencia adquirida en el Programa de Iniciativas para la Inclusión Social. El Programa de Promoción y Monitoreo de los Derechos cuenta con tres proyectos nacionales: Información y Vigilancia Social, Promoción de Derechos y Comunicación Social.

Los objetivos específicos consisten en contribuir a:

- desarrollar un Sistema de Garantías para la protección y vigilancia de los derechos de las niñas, de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, especialmente con respecto al acceso a los servicios para la denuncia de violación de derechos y a una respuesta adecuada conforme con la CDN, así como para la resolución extrajudicial de los conflictos;

- mejorar el conocimiento, las actitudes y las prácticas a nivel familiar y comunitario en salud materna, para la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo temprano, así como en educación básica y en promoción y protección de sus derechos;
- generar una mayor concienciación acerca del abuso y la explotación de niños y niñas, en forma por ejemplo de violencia doméstica, abuso sexual y trabajo infantil, a través del desarrollo de la comunicación a nivel nacional, institucional, comunitario y familiar;
- incluir el tema de la exclusión en el programa social, desarrollando un sistema de información que respalde los procesos de toma de decisiones.

Al final del período de cinco años, se habrá diseñado un Sistema de Garantías y deberá existir un conocimiento sobre la exclusión y sus implicaciones, y un compromiso amplio que garantice derechos a todos los niños y niñas sin excepción.

La ejecución estratégica requiere alianzas con líderes locales de opinión, grupos comunales de mujeres organizadas, universidades, sector privado, Iglesia, prensa y autoridades que fortalezcan la toma de decisiones en materia de políticas sociales y económicas. El llamamiento por los niños y niñas es un llamamiento a una alianza en la dirección del Movimiento Mundial a favor de la Infancia y a un liderazgo y un compromiso de respeto a los derechos del niño.

ANEXO 6: CONVERGENCIA DE PRINCIPIOS, PRIORIDADES Y GRANDES OBJETIVOS

Un Mundo Apropiado para los niños y las niñas	Objetivos de Desarrollo del Milenio	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010	Plan Estratégico de Mediano Plazo del UNICEF	Programa de Cooperación Perú-UNICEF 2001-2005
<ol style="list-style-type: none"> 1. Poner a los niños siempre primero. 2. Erradicar la pobreza: invertir en la infancia. 3. No permitir que ningún niño quede postergado. 4. Cuidar de todos los niños. 5. Educar a todos los niños. 6. Proteger a los niños de la violencia y la explotación. 7. Proteger a los niños de la guerra. 8. Luchar contra el VIH/SIDA 9. Escuchar a los niños y asegurar su participación. 10. Proteger a la tierra para los niños 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre. 2. Lograr la enseñanza primaria universal. 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. 4. Reducir la mortalidad infantil. 5. Mejorar la salud materna. 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. 8. Fomentar una asociación Mundial para el desarrollo. 	<p>Principios Rectores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Igualdad de oportunidades para todos los niños, niñas y adolescentes. Eliminar todas las formas de exclusión y discriminación. 2. Priorizar a la niñez como sujeto de derechos y sustento del desarrollo. Invertir en la niñez contribuye a prevenir y romper el ciclo de reproducción de la pobreza. 3. El interés superior del niño y su derecho a participar. Escuchar y promover su participación. La familia como institución fundamental para el desarrollo del ser humano. 	<p>Criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ciclo de Vida 2. Gestión Basada en Resultados. 3. Criterio basado en los derechos humanos en la programación 4. Los valores incorporados en la CDN son guía en el logro de los resultados en favor de la infancia. <p>Prioridades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Educación de las Niñas. 2. Desarrollo integrado de la primera infancia. 3. Inmunización “y más” 4. Lucha contra el VIH/SIDA 5. Mejoramiento de la protección de los niños contra la violencia, la explotación, los malos tratos y la discriminación. 	<p>1. Objetivo General del Programa</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir al desarrollo de políticas públicas equitativas e inclusivas que den cumplimiento y sostenibilidad a los derechos de las niñas, niños y adolescentes y mujeres, con respeto a la diversidad. 2. Objetivos del Programa de Iniciativas de Inclusión Social (siguiendo el Ciclo de Vida) <p>Promover el desarrollo de políticas de inclusión a través de intervenciones estratégicas, con énfasis en la equidad para acceder al cuidado de la salud, a la atención durante la primera infancia para la supervivencia, crecimiento y desarrollo temprano del niño, a la educación básica, al ejercicio de la ciudadanía y a la participación de los adolescentes, con calidad y respeto a la diversidad.</p> 3. Objetivos del Programa de Promoción y Monitoreo de Derechos <p>Promover el acceso a la información y el conocimiento, estimular el compromiso y la participación de las familias. Niños, comunidades, instituciones, líderes de opinión, sector privado, medios de comunicación y autoridades de gobierno; y promover políticas públicas de inclusión, para la realización de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y mujeres.</p>

ANEXO 7: CONVERGENCIA DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS

La estructura del Programa muestra una interesante coherencia lógica; primero en los cinco proyectos de inclusión social, que siguen el ciclo de vida; segundo, en la convergencia que los resultados de los cinco proyectos de inclusión podrían tener sobre el proyecto de Comunicación Social que debería ser el motor de la gestión de los resultados estratégicos orientados a la Información y la Vigilancia Social, por una parte; y a la Promoción y Seguimiento de los Derechos en el ámbito nacional, por la otra.

Esa es una interpretación de los flujos ideales en una gestión sistémica. En la actualidad las cosas aún no suceden así; sino que la gestión por proyectos, con poca interdependencia de unos a otros, prevalece sobre la gestión sistémica.

Desde una perspectiva sistémica y estratégica, los resultados deberían interesar más por sus efectos directos sobre la vigencia de los derechos, en los niveles regional y nacional, que por sus productos inmediatos en las localidades; aunque se debe tener en cuenta que, si los productos inmediatos en el nivel local no son positivos, mal podrían producir efectos directos en el nivel regional y nacional.

La intersectorialidad en la gestión del programa de Inclusión Social se ha hecho difícil al ordenarse sus proyectos siguiendo la orientación vertical-lineal del *ciclo vital*. Así no se ha podido atender a la orientación transversal de la intersectorialidad, pues cada uno de los proyectos se ha manejado con independencia respecto de los otros.

La transversalidad de un programa al otro tampoco se ha efectivizado plenamente. Por ejemplo, el Proyecto de Supervivencia, Crecimiento y Desarrollo Temprano, en su componente denominado "Buen Inicio", ha organizado su propia e independiente unidad de comunicación social.

El programa de Promoción y Monitoreo de los Derechos, se presta más a la intersectorialidad transversal. Pero sus potencialidades no han sido aún del todo explotadas; la prueba de esa afirmación está en la escasez de sus presupuestos y gasto por proyectos.

Veamos a continuación un esquema del presente planteamiento de convergencia de los proyectos hacia una mejor capacidad de generar efectos directos e impactos.

Convergencia de los Programas y Proyectos

