



Consejo Económico y Social

Distr. general
16 de julio de 2019
Español
Original: inglés

Adopción de decisiones

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Segundo período ordinario de sesiones de 2019

11 a 13 de septiembre de 2019

Tema 8 del programa provisional*

Fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia: evaluación de las estrategias y el desempeño de los programas del UNICEF

Resumen**

Resumen

Este informe presenta los resultados de una evaluación de las estrategias y el desempeño de los programas del UNICEF en materia de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia en los planos nacional, regional y mundial. La protección infantil —definida, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño, como la prevención de la violencia, la explotación y el abuso contra los niños y la respuesta a ellos— ocupa un lugar central en el mandato del UNICEF. Tradicionalmente, las iniciativas del UNICEF y otras entidades que trabajan en este ámbito se centraban sobre todo en cuestiones o poblaciones específicas consideradas especialmente vulnerables. Sin embargo, durante el último decenio la necesidad de obtener resultados más sostenibles ha producido un cambio gradual hacia un enfoque más amplio y holístico. Por tanto, el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia constituye un objetivo estratégico de la labor del UNICEF en materia de protección infantil desde la aprobación de su Estrategia de Protección del Niño (E/ICEF/2008/5/Rev.1) en 2008.

En general, la evaluación reveló la importancia de conceptualizar el fortalecimiento de los sistemas como un proceso diferenciado en función del contexto: En aquellos entornos en los que el sistema de protección de la infancia es relativamente débil o incipiente, es necesario prestar apoyo al desarrollo del sistema, mientras que si el sistema de protección de la infancia está más desarrollado, es más apropiado centrarse en la consolidación y la reforma del sistema. De cara al futuro,

* E/ICEF/2019/21

** El resumen del informe de evaluación se distribuye en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas. El informe completo puede consultarse, en inglés, en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF (véase el anexo).

Nota: El presente documento ha sido procesado en su totalidad por el UNICEF.



es fundamental definir las fases a lo largo de este continuo, así como el nicho y el paquete de intervenciones del UNICEF apropiados para cada fase. A este respecto, la evaluación ha contribuido a identificar qué inversiones son más eficaces como intervenciones independientes (desarrollo de la capacidad y fortalecimiento del personal) o, en los entornos más avanzados, como parte de un paquete de intervenciones (investigación y generación de pruebas; promoción de políticas; y movilización de recursos públicos). Por último, la evaluación también detectó la posibilidad de que el UNICEF articule los derechos civiles de los niños como parte del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, así como el papel que pueden desempeñar los niños para protegerse.

I. Introducción

1. En 2008, el UNICEF adoptó un enfoque sistémico de la protección de la infancia. Este, más amplio y ambicioso que los enfoques tradicionales basados en cuestiones específicas, como las iniciativas dirigidas a los niños soldados o a hacer frente a la mutilación genital femenina, está orientado a asegurar que se protege a los niños de manera integral y totalmente conforme a sus derechos. El fortalecimiento de los sistemas implica mejorar el entorno propicio, la capacidad de las instituciones y los sistemas de prestación de servicios a fin de lograr este objetivo. La clave para lograr este cambio de paradigma en el UNICEF fue el hincapié en la participación de los diversos actores involucrados en la protección de la infancia, así como el reconocimiento de que los mecanismos de protección infantil presentaban diferentes grados de formalidad.
2. Un decenio más tarde, la organización está haciendo un balance de lo que se ha logrado en la esfera del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, con miras a mejorar los esfuerzos futuros. La evaluación que se presenta en este informe fue un proceso imparcial aunque colaborativo que involucró a numerosas partes interesadas del UNICEF y otras entidades, y constituye una reflexión colectiva sobre las enseñanzas extraídas por el Fondo y hacia dónde se dirige como organización en lo relativo al fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia.
3. El enfoque de sistemas de la protección de la infancia refleja el supuesto de que los diversos componentes esenciales para lograr mejores resultados actúan de manera conjunta en todos los sectores y niveles, formando un sistema de partes que se refuerzan mutuamente. Para lograr resultados integrales y sostenidos en favor de los niños en esta esfera, es necesario fortalecer todo el sistema de protección de la infancia —sus partes individuales, las relaciones entre ellas y su funcionamiento general—.
4. El UNICEF ha definido los sistemas de protección de la infancia¹ como sigue:
Ciertas estructuras, funciones y capacidades formales e informales creadas para prevenir y afrontar la violencia, el abuso, el abandono y la explotación de los niños. En general, se conviene que un sistema de protección de la infancia incluye los componentes siguientes: recursos humanos, finanzas, leyes y políticas, gobernanza, seguimiento y recopilación de datos, así como servicios de protección y respuesta, y gestión de la atención. También incluye diversos agentes —los niños, las familias, las comunidades, los que trabajan en el plano subnacional o nacional y los que trabajan a nivel internacional—. Las relaciones e interacciones entre dos o más de estos componentes y agentes dentro del sistema son de la máxima importancia. Son los resultados de estas interacciones lo que constituye el sistema.

¹ UNICEF, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Save the Children y World Vision, “Mejores formas de protección a la niñez: teoría y práctica sobre sistemas de protección a la niñez”, informe de conferencia, Nueva York, 2013, pág. 3. Esta definición ha sido utilizada por numerosos organismos internacionales y nacionales que trabajan en el ámbito de la protección infantil. No obstante, la distinción que efectúa entre estructuras formales e informales no se define en los documentos del UNICEF ni en otros documentos. Como definición de trabajo, la evaluación considera “formales” los elementos gubernamentales, e “informales” o “menos formales” los elementos comunitarios tradicionales o los relacionados con organizaciones no gubernamentales. Algunos elementos, como los comités de protección de la infancia, pueden abarcar ambas estructuras.

5. Las definiciones, las políticas y los planes estratégicos del UNICEF reconocen que los sistemas de protección de la infancia tienden a ser multisectoriales y transversales a los sectores de bienestar social, educación, salud, justicia, protección social y seguridad². La organización considera que estos sistemas deben fortalecerse a través de un enfoque integrado.

6. El UNICEF ha hecho un seguimiento de sus contribuciones al fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia desde 2012, cuando se diseñó el marco de resultados del plan estratégico de mediano plazo actualizado para 2006-2013. El fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia se ha incorporado a los planes estratégicos posteriores, aunque de maneras diferentes. En el Plan Estratégico para 2014-2017, el fortalecimiento de los sistemas se limitaba al desarrollo de la capacidad y la labor de promoción. En el marco final de resultados del Plan Estratégico para 2018-2021, el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia se centra en la prestación de servicios y está claramente vinculado a la violencia contra los niños: “Los países han fortalecido los sistemas de protección de la infancia para que los servicios de prevención y respuesta hagan frente a la violencia contra los niños”

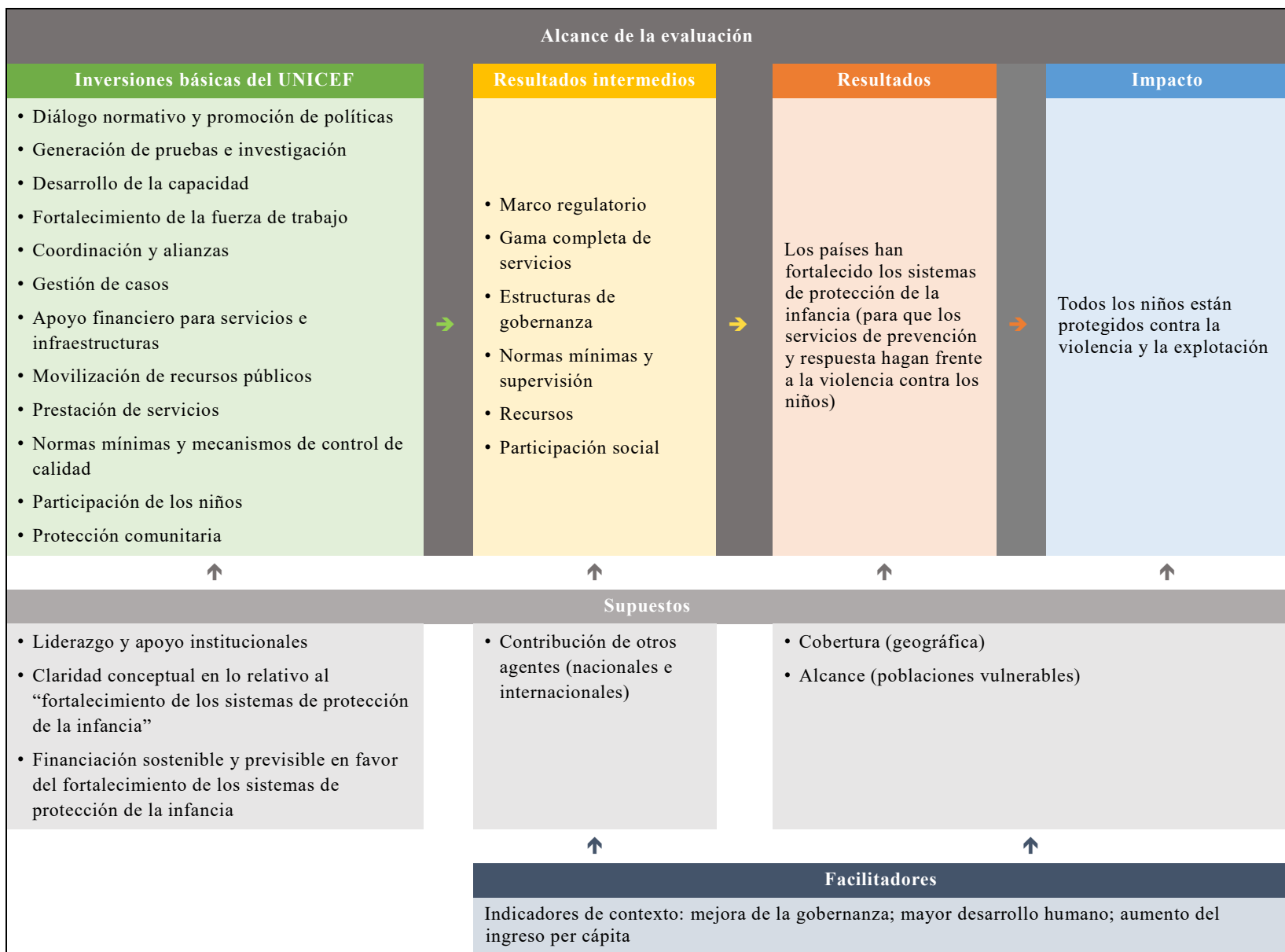
7. En ausencia de una teoría del cambio o un marco de resultados específicamente orientado al fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, e inspirándose en el paquete de recursos para la protección de la infancia presentado por el UNICEF en 2015³, el Grupo Asesor en materia de Evaluación se reunió para preparar y proporcionar orientación durante el proceso de evaluación y señaló seis elementos cruciales que deben estar presentes en los sistemas de protección de la infancia para que puedan considerarse plenamente operativos. El alcance de la evaluación se diseñó en torno a estos elementos, los cuales se presentan en la figura I como “resultados intermedios” (siguiendo la lógica de la gestión basada en los resultados). Es importante tener presente que estos resultados intermedios se crearon a efectos de la evaluación y que actualmente no forman parte de ningún plan o marco de resultados formal del UNICEF⁴.

² Por ejemplo, en el Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021 se señala: “en cuanto a la protección de las niñas y los niños frente a la violencia, la explotación y las prácticas tradicionales nocivas, una lección fundamental es la importancia de fortalecer la protección de la infancia, la protección social, la educación y los sistemas de salud de una manera integrada”.

³ UNICEF, “Child Protection Resource Pack: How to plan, monitor and evaluate child protection programmes”, UNICEF, Nueva York, 2015. El sexto elemento (participación social) se añadió en consulta con el Director Adjunto de la División de Programas y con el Grupo Asesor en materia de Evaluación a fin de reflejar los cambios recientes en el pensamiento acerca de los sistemas de protección de la infancia.

⁴ El Grupo de Objetivos 3 (“Cada niño está protegido de la violencia y la explotación”) proporciona la declaración del impacto presentada en la figura I. Las inversiones básicas del UNICEF abarcan las inversiones clave establecidas en el Plan Estratégico para 2014-2017 y el Plan Estratégico para 2018-2021.

Figura I

Marco conceptual propuesto para el enfoque del UNICEF de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia

8. La evaluación se centró en analizar la contribución del UNICEF al logro de los seis elementos clave o resultados intermedios en el plano nacional. No se evaluó el impacto en los niños. Los tres primeros elementos son componentes básicos del sistema y los tres últimos constituyen requisitos fundamentales para su buen funcionamiento:

(a) un marco jurídico y regulatorio sólido, así como políticas específicas relacionadas con la protección infantil. Esto incluye regulaciones y normas conformes a la Convención sobre los Derechos del Niño y otras normas y buenas prácticas internacionales;

(b) estructuras de gobernanza eficaces, incluida la coordinación entre los diversos departamentos gubernamentales y niveles de descentralización, así como entre los agentes formales e informales. Deben existir mecanismos para actualizar las relaciones entre los componentes y los agentes del sistema, entre los que podrían contarse quienes trabajan de manera conjunta en el sector de la protección infantil y en diferentes sectores en el mismo nivel o en niveles diferentes con el objetivo de proteger a los niños. Igualmente importante es asegurar que los agentes del sistema dispongan de los recursos oportunos y adecuados para responder;

(c) una gama completa de servicios (que abarquen la prevención y la respuesta). Un sistema que funcione correctamente debe disponer de servicios preventivos, de intervención temprana y de respuesta (por ejemplo, la integración con los sectores del orden público y la justicia, la educación, la salud y el bienestar) en los sectores formales e informales, así como un proceso de atención que abarque la identificación, la remisión, el seguimiento y la respuesta;

(d) normas mínimas y supervisión (mecanismos de información, seguimiento y rendición de cuentas). Un sistema de protección de la infancia debe rendir cuentas. La elaboración de políticas, las actividades de promoción y la programación deben basarse en pruebas. Para ello se requieren sistemas de información que fundamenten la gestión de los casos, el seguimiento del desempeño y la ampliación;

(e) recursos humanos, financieros y de infraestructuras. Debe contarse con un sistema eficaz de gestión de recursos que permita, por ejemplo, disponer de trabajadores cualificados en los lugares adecuados, asignaciones presupuestarias apropiadas, una capacitación eficaz y las infraestructuras adecuadas, desde vehículos hasta salas de reuniones;

(f) participación social, en particular el respeto de los puntos de vista de los niños, y un público consciente y solidario. Las comunidades, las familias y los compañeros desempeñan un papel fundamental en la promoción de prácticas sociales protectoras y el empoderamiento de los niños. El acceso a la educación cívica y a los mecanismos que dan voz a los adolescentes en la adopción de decisiones los hace más resilientes a la violencia, el abuso, el abandono y la explotación.

II. Enfoque de la evaluación

9. La presente evaluación es el primer intento integral de recopilar y analizar pruebas sobre la aplicación del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia en el UNICEF. Tiene dos propósitos generales: a) contribuir al aprendizaje y la adopción de decisiones con el fin de mejorar la programación del UNICEF; y b) apoyar la rendición de cuentas en el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia. Evalúa las estrategias mundiales de la organización y el desempeño de los programas nacionales con miras a fortalecer los sistemas de protección de la infancia y así lograr una mejor protección para los niños y niñas. Examina el fortalecimiento

de los sistemas de protección de la infancia desde la prevención hasta la respuesta y el seguimiento, involucra a agentes formales y menos formales, y abarca los planos nacional y subnacional en los países de ingresos medianos y bajos y en contextos frágiles. Si bien en la evaluación se examina la labor de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia llevada a cabo por la organización durante el último decenio, el principal período analizado es 2012-2018.

10. La evaluación se basó en diez preguntas, en combinación con cuatro de los criterios de evaluación estándar del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, a saber: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Mientras que algunas preguntas de evaluación se centraban específicamente en un nivel —mundial, regional o nacional—, otras se relacionaban con más de un nivel, pero generaban pruebas y conclusiones diferenciadas para cada uno.

Preguntas de evaluación

11. En los planos mundial y regional, al realizar la evaluación se buscaba responder las preguntas siguientes:

(a) ¿Qué grado de eficacia presenta el UNICEF en materia de liderazgo mundial y creación de alianzas que fortalezcan los sistemas de protección de la infancia?

(b) ¿En qué medida son las estrategias globales, los resultados planificados y los documentos de orientación del UNICEF apropiados, adecuados y coherentes para el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia?

(c) ¿Hasta qué punto es eficaz el papel catalizador, de liderazgo y de orientación o apoyo que desempeña el UNICEF en el plano regional a la hora de ayudar a fortalecer los sistemas de protección de la infancia a nivel nacional?

(d) ¿Hasta qué punto ha sido adecuada la contribución del UNICEF a:

(i) las iniciativas mundiales en materia de generación e intercambio de pruebas y conocimientos derivados de las investigaciones pertinentes;

(ii) el análisis y la recopilación de datos para el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia; y

(iii) el seguimiento y la evaluación de los resultados obtenidos por los sistemas de protección de la infancia, así como de los procesos necesarios para lograrlos?

12. En el plano institucional, la evaluación se formuló las preguntas siguientes:

(e) ¿Con qué grado de eficacia y eficiencia ha asignado y gestionado el UNICEF los recursos humanos y financieros necesarios para proteger a los niños mediante un enfoque sistémico?

13. Las preguntas relativas al plano nacional fueron las siguientes:

(f) ¿En qué medida son pertinentes y apropiadas las estrategias e intervenciones de los programas del UNICEF en los países relacionados con el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia para garantizar el derecho de los niños a estar protegidos de la violencia, la explotación y el abuso?

(g) ¿Hasta qué punto ha logrado el UNICEF iniciar, apoyar y promover la reforma de los sistemas? ¿Cómo y adónde se han asignado los fondos? ¿En qué

medida ha logrado el UNICEF asumir un papel de liderazgo en la creación de alianzas y la movilización de recursos de los Gobiernos y los asociados nacionales?

(h) ¿Cuál es la eficacia de los programas del UNICEF en los países, en términos de prevención y respuesta, a la hora de lograr resultados concretos a fin de proteger a los niños a través del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia? ¿Qué combinaciones de inversiones del UNICEF han contribuido a fortalecer los sistemas en el muestreo de 24 países?

(i) ¿En qué medida ha incorporado el UNICEF las cuestiones relativas a la sostenibilidad (técnicas, financieras, institucionales) en las fases de diseño y ejecución de los programas relacionados con sistemas de protección de la infancia? Entre esos aspectos se incluirían la replicación, la ampliación y la integración.

14. Finalmente, con respecto a la participación, la equidad y la igualdad de género, durante la evaluación se preguntó:

(j) ¿En qué medida los programas nacionales apoyados por el UNICEF y relacionados con el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia:

(i) involucran a niños y niñas de diversas edades, en particular a los especialmente vulnerables, marginados o de grupos minoritarios; y

(ii) tienen en cuenta sus necesidades específicas en materia de protección, y responden a ellas?

15. Los estudios de caso de un muestreo intencional de 24 países permitieron a la evaluación disponer de pruebas detalladas del ámbito nacional para analizar el desempeño del UNICEF en el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia y generar una base empírica para fundamentar las futuras iniciativas regionales y mundiales. Los casos se dividieron en tres niveles de profundización: 12 se examinaron a través de un examen técnico documental, 6 se apoyaron, además, en entrevistas a distancia con informantes clave (el UNICEF y asociados), y 6 estudios de caso a fondo emplearon datos recopilados durante misiones sobre el terreno a través de entrevistas presenciales, debates con grupos selectos de adolescentes y observaciones sobre el terreno. Para recopilar datos adicionales sobre el plano regional, las misiones sobre el terreno se combinaron con dos visitas a oficinas regionales. Las fuentes de datos se completaron con entrevistas a informantes clave en el plano internacional, un examen documental y dos encuestas en línea —una a los equipos de las oficinas del UNICEF en los países y otra a los asociados gubernamentales y de la sociedad civil—. Finalmente, se empleó el análisis cualitativo comparativo para examinar qué combinaciones de inversiones del UNICEF eran más eficaces para fortalecer los sistemas de protección de la infancia en la muestra de 24 países.

III. Principales conclusiones de la evaluación

16. A partir de la evaluación se formularon un total de 42 conclusiones, de las cuales se presenta una selección.

A. Conclusiones relativas al plano nacional

1. Pertinencia y adecuación de las intervenciones del UNICEF en materia de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia

17. En general, en la evaluación se constató que los enfoques empleados para el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia aprovechaban muchas de

las ventajas comparativas del UNICEF como organización intergubernamental centrada en los derechos humanos. Los enfoques adoptados por las 24 oficinas en los países examinadas estaban estrechamente en consonancia con el mandato del UNICEF, los instrumentos pertinentes de derechos humanos y las prioridades mundiales. Las oficinas en los países han hecho todo lo posible para que las iniciativas de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia se ajustaran a las necesidades del país, en particular en materia de reforma jurídica y normativa. Los asociados nacionales valoraron mucho las inversiones en generación de pruebas sobre la protección infantil; por ejemplo, los ejercicios de mapeo y evaluación. No obstante, el hincapié en los sistemas formales de protección de la infancia puede que limite el grado en que el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia responde a las necesidades de los titulares de derechos más vulnerables.

18. El éxito de la labor de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia con frecuencia depende de la capacidad del UNICEF para movilizar a los donantes y los organismos de ejecución en apoyo de una agenda común de protección infantil, pero durante la evaluación se encontraron pocos ejemplos de alianzas amplias en torno al fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia. Uno de los principales factores que socavan la pertinencia de la labor de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia es la tendencia de los donantes y las organizaciones no gubernamentales (ONG) financiadas por ellos a evitar los sistemas públicos de protección infantil mediante la creación de canales de prestación de servicios de protección de la infancia paralelos y centrados en una única cuestión. De los casos analizados durante la evaluación, Nigeria, Rumania y Zimbabwe constituyen una excepción. En Zimbabwe, el UNICEF se apoyó en asociaciones de larga data en favor de los niños afectados por el VIH/sida a fin de fortalecer el sistema de protección de la infancia. Las inversiones se centraron no solo en los servicios básicos de protección infantil, sino que también incluyeron ayudas a gran escala para transferencias de protección social. En Nigeria, el UNICEF también se apoyó en asociaciones existentes con donantes y el Gobierno, y utilizó una serie de mapeos y evaluaciones a escala regional con miras a movilizar apoyo en favor de una mayor inversión en el sistema de protección de la infancia. Rumania es uno de los varios países de Europa Oriental en los que el UNICEF promueve desde hace años la reforma del sistema de atención de la infancia. Con el firme apoyo de la Unión Europea y la oficina regional del UNICEF en Ginebra, la oficina del UNICEF en Rumania ha aprovechado la reforma de los servicios de atención de la infancia y la justicia juvenil con miras a presionar en favor de la reforma más amplia del sistema existente de protección de la infancia.

19. Estos casos ponen de manifiesto el potencial del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia cuando todos los agentes colaboran en torno a una aspiración común. No obstante, los esfuerzos del UNICEF para crear asociaciones en materia de recursos y convencer a los donantes de que apoyen el enfoque del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia de forma coordinada han resultado poco fructíferos en numerosos países y en el plano mundial.

2. Eficacia de los programas del UNICEF, en particular desde la perspectiva del género y los derechos humanos

20. En la evaluación se analizaron los logros de la organización en lo relativo a los seis elementos clave o resultados intermedios detectados en el marco conceptual elaborado para la evaluación (figura I).

Resultado intermedio 1: un marco jurídico y regulatorio sólido, así como políticas específicas relacionadas con la protección infantil

21. El UNICEF ha hecho contribuciones importantes en todas las regiones a fin de armonizar los marcos jurídicos y regulatorios nacionales a la Convención de los Derechos del Niño y las buenas prácticas internacionales, así como promover políticas específicas relacionadas con la protección infantil. Al mismo tiempo, dichas contribuciones se han visto dificultadas por factores externos. Siguen existiendo lagunas en materia de aplicación y cumplimiento, y los problemas sistémicos subyacentes presentan obstáculos en numerosos países. Los sistemas descentralizados, en los que la legislación y las políticas nacionales no son necesariamente vinculantes a nivel regional, plantean un reto especial. El UNICEF aún no ha hecho inversiones importantes en la documentación de las formas en las que el derecho consuetudinario de varios países trata las cuestiones relativas a la protección infantil y de cómo se podría lograr la armonización con las normas nacionales y subnacionales.

Resultado intermedio 2: estructuras de gobernanza eficaces, incluida la coordinación entre los diversos departamentos gubernamentales y niveles de descentralización, así como entre los agentes formales y los menos formales

22. En general, el desempeño de los programas en términos de apoyo a las relaciones entre los componentes y los agentes del sistema de protección de la infancia ha sido moderado. En muchos de los países de la muestra, los logros en materia de reforma legislativa y normativa no se han traducido en un fortalecimiento de las estructuras de gobernanza y de coordinación. El sector de la salud, en particular, raramente se encontraba bien integrado en la labor de los sistemas de protección de la infancia. El problema más importante es que los sistemas de protección de la infancia son intersectoriales y las responsabilidades abarcan muchos ministerios diferentes. Por tanto, el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia entraña tanto la coordinación horizontal (entre ministerios y funciones de gobierno) como la coordinación vertical (entre los distintos niveles, desde el nacional hasta el local).

23. En algunos casos, no existe un ministerio rector en materia de protección de la infancia; en otros, varios ministerios ejercen mandatos similares o estos se superponen. Por omisión, el UNICEF con frecuencia ha de tomar la iniciativa en lo relativo al fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, lo que puede limitar la titularidad nacional de las estrategias y las metas del sistema de protección de la infancia. No obstante, el Fondo puede desempeñar un papel importante como convocante en diferentes sectores y niveles gubernamentales; durante la evaluación se ha encontrado una serie de ejemplos positivos en los que el UNICEF ha establecido y apoyado las estructuras nacionales de coordinación de la protección de la infancia, como los comités interministeriales. Otra de las dificultades se relaciona con la coordinación vertical —es decir, la aplicación de la legislación y las políticas nacionales en los planos subnacional y local, así como los ejes de acción y la presentación de informes. En opinión de varios asociados e informantes clave del UNICEF, la labor de la organización en el ámbito de los marcos y las políticas públicas ha tendido a dejar de lado el papel de las ONG, las comunidades, las familias y otros agentes menos formales.

Resultado intermedio 3: Una gama completa de servicios que abarquen la prevención y la respuesta

24. Durante la evaluación se determinó que, en la mayoría de los países, el UNICEF ha contribuido considerablemente a establecer servicios de prevención y respuesta, así como a fortalecerlos. Además, no solo se presta la debida atención al logro de resultados en favor de los niños, sino también a que se logren teniendo presente los derechos humanos, la igualdad de género y la equidad. No obstante, estas contribuciones pocas veces dan lugar a sistemas de prestación de servicios que funcionen. Un sistema de protección de la infancia que funcione correctamente debe incorporar una gama completa de servicios preventivos, de intervención temprana y de respuesta, incluido un proceso de atención que abarque la identificación, la remisión, el seguimiento y la respuesta. Un cuello de botella importante confirmado por la evaluación es la incapacidad de los sistemas formales de la mayoría de los países examinados para llegar hasta el nivel comunitario a fin de proporcionar servicios eficaces de prevención y respuesta cuando efectivamente se violan los derechos del niño.

25. Se destacaron una serie de ejemplos de la contribución del UNICEF a los servicios de prevención para la protección de la infancia, la cual, en términos generales, recayó en las esferas del diálogo normativo, la promoción de políticas, el desarrollo de la capacidad, la labor de coordinación y la creación de alianzas. No obstante, en general, en la evaluación no se constató que la labor del UNICEF en materia de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia esté claramente orientada hacia la prevención. Se observó la tendencia a centrarse en servicios públicos específicamente dirigidos a niños considerados “en situación de riesgo” (es decir, solo en la prevención secundaria). Con respecto a la respuesta, el apoyo del UNICEF ha dado lugar a mejoras en los servicios (en su estructura y capacidad de prestación) que forman parte de los sistemas de protección de la infancia. Buenos ejemplos de ellos son el respaldo a acuerdos alternativos sobre la prestación de atención, la mejora de los procesos (procedimientos operativos estándar, mecanismos de remisión), en particular en el plano comunitario, y el desarrollo de la capacidad de los profesionales y los líderes comunitarios. La evaluación también demostró que la movilización de recursos financieros públicos constituyó una contribución más importante que el apoyo financiero directo y debe seguir siendo el método preferido. No obstante, en los países con un sistema de protección de la infancia menos desarrollado, el apoyo financiero directo a los servicios a veces resultaba eficaz.

Resultado intermedio 4: normas mínimas y supervisión (mecanismos de información, seguimiento y rendición de cuentas)

26. El UNICEF ha contribuido a introducir una serie de sistemas de recopilación de datos y de gestión de la información que permiten hacer un seguimiento del cumplimiento de las normas y de la gestión de los casos individuales de protección infantil. No obstante, el grado en que se emplea esta información para mejorar la supervisión gubernamental de la protección de la infancia varía de un país a otro y, en general, tiende a ser bajo.

27. Durante el período examinado, las oficinas en los países apoyaron una serie de iniciativas que ayudaron a los Gobiernos a establecer sistemas de rendición de cuentas y supervisión en el ámbito de la protección infantil. Entre ellas se cuentan la creación de estructuras o mecanismos independientes (defensores del pueblo nacionales y tribunales nacionales de derechos humanos o derechos del niño), así como de mecanismos públicos de supervisión y control de calidad para los sistemas de protección de la infancia (dependencias de inspección, sistemas de gestión de la

información, sistemas de aseguramiento de la calidad). Las entrevistas a informantes clave y las encuestas llevadas a cabo por el UNICEF y sus asociados confirmaron que las inversiones en el ámbito del aseguramiento de la calidad y la supervisión fueron muy apreciadas. Los sistemas de gestión de la información, en particular, han generado información valiosa y dado lugar a una concepción común de las funciones y responsabilidades de los agentes del sistema, así como a mayores posibilidades de rendición de cuentas.

Resultado intermedio 5: recursos humanos, financieros y de infraestructuras

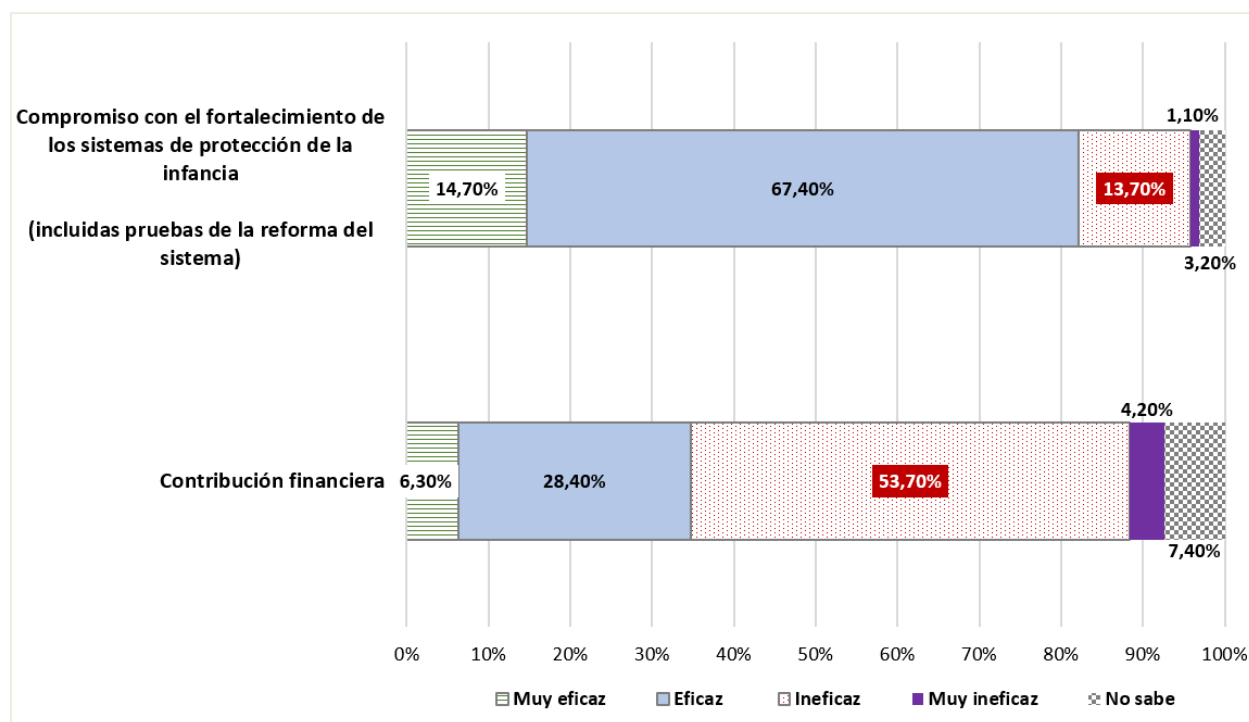
28. Con respecto a los recursos humanos, durante la evaluación se reveló que numerosas oficinas en los países han apoyado o aplicado eficazmente programas de capacitación, tanto para la fuerza de trabajo de los servicios sociales como de otros sectores (policía, jueces, educadores), con objeto de dar más peso a su papel en el sistema de protección de la infancia. Muchas oficinas en los países reconocen ahora que, dados los altos niveles de movimiento de personal en los sectores pertinentes, el enfoque más sostenible podría consistir en incluir capacitación en materia de sistemas de protección de la infancia, así como sus funciones y responsabilidades, dentro de los programas de formación profesional relacionados con cada sector (academias de policía, formulación de la descripción de funciones de los funcionarios de los ministerios de justicia e interior, etc.). Esto se ha logrado en diversos grados en el Afganistán, Côte d'Ivoire, Sudáfrica, el Sudán, Tailandia y Zimbabwe. Además, existen ejemplos positivos de apoyo a los mecanismos comunitarios de protección de la infancia. Por ejemplo, en la República Democrática del Congo, ante la ausencia de servicios públicos que funcionen, ha surgido el enfoque de las “comunidades protectoras”, que se ocupa de la protección infantil en las zonas en las que el UNICEF y sus principales asociados pueden operar. En Zimbabwe, existe un cuadro de trabajadores comunitarios capacitados en protección de la infancia vinculado al sistema nacional a través de los trabajadores sociales de distrito.

29. Con respecto a los recursos financieros, los resultados de la programación del UNICEF en apoyo de la presupuestación pública para el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia han sido limitados. Uno de los factores que lo explican es la insuficiente capacidad de las oficinas en los países. Para identificar el espacio fiscal y comprobar que las asignaciones presupuestarias nacionales se utilizan adecuadamente, el UNICEF debe contar con las capacidades y el liderazgo necesarios para conocer los procesos de financiación pública e influir en ellos en favor de los sistemas de protección de la infancia.

30. Como se muestra en la figura II, los funcionarios de las oficinas del UNICEF en los países opinan que influyen eficazmente en el Gobierno nacional para que este se involucre en el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, pero manifiestan obtener peores resultados a la hora de catalizar contribuciones financieras para los sistemas de protección infantil. La falta de compromisos de financiación sistemáticos por parte de los Gobiernos y los donantes pone en peligro el avance hacia sistemas de protección de la infancia plenamente operativos y el logro de una protección infantil eficaz.

Figura II

Los funcionarios del UNICEF opinan que, en general, son eficaces en lo relativo a involucrar al Gobierno en el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, pero que estos compromisos aún no se han visto acompañados de contribuciones financieras.



Resultado intermedio 6: participación social, incluido el respeto de los puntos de vista de los niños, y un público consciente y solidario

31. “Participación social” es un término genérico creado para los propósitos de la evaluación. Abarca el derecho de los niños a que se los escuche y a expresar sus puntos de vista, así como la existencia de instituciones y comunidades que respeten estos derechos y comprueben que se aplican. En general, durante la evaluación se determinó que el UNICEF no ha apoyado de manera sistemática la participación social como parte de sus iniciativas de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia.

32. En varios países, el Fondo apoya la sensibilización de la comunidad a través de las escuelas, los comités de protección de la infancia, los trabajadores voluntarios y otras vías. No obstante, a lo largo de la evaluación se encontraron pocos casos en los que se documenten prácticas de participación de base —de los niños, las comunidades, las familias y los pares— en los sistemas de protección de la infancia, y ninguno en el que se haya incluido a una variedad de agentes sociales, aparte de las ONG, en la elaboración o el diseño de sistemas y estrategias de protección de la infancia. A pesar de que la participación de los niños es un principio básico de la Convención sobre los Derechos del Niño, a lo largo de la evaluación se encontraron pocas pruebas de que los Gobiernos creen espacios para la participación de los niños y los adolescentes en los sistemas de protección de la infancia, ni de que el UNICEF promueva su creación. Por tanto, hasta la fecha, el UNICEF no ha articulado el papel que los niños deben desempeñar en su propia protección, ni las formas en que debe incluirse a los niños y niñas, las comunidades y las familias en los sistemas de protección de la infancia.

33. En general, en los seis resultados intermedios, el UNICEF ha sido más eficaz en los países que cuentan con un contexto favorable (por ejemplo, en términos de gobernanza, titularidad nacional y abastecimiento) y un sistema de protección de la infancia operativo. Es decir, el apoyo del UNICEF a la reforma del sistema ha obtenido mejores resultados que sus contribuciones a la creación o la consolidación del sistema. Los principales factores que permitieron o impidieron lograr los objetivos planteados fueron una planificación poco realista, la falta de compromiso gubernamental y financiación pública, los deficientes mecanismos de rendición de cuentas, la ineficacia del apoyo de los donantes y de las actividades de cabildeo del UNICEF para recabar ese apoyo, la falta de coordinación entre los sistemas jurídicos y comunitarios de protección de la infancia, y las deficiencias de los sistemas de generación de datos y de gestión de los conocimientos.

34. Con respecto a la equidad y el género, numerosos documentos de los programas muestran que se presta una atención adecuada al género, la evolución de la capacidad de los niños y su edad. La mayoría de los servicios de respuesta están dirigidos a los niños y las niñas más vulnerables, mientras que los de prevención e intervención temprana tienen objetivos más amplios. No obstante, se sigue descuidando a los niños y los adolescentes con discapacidad, y la labor en materia de análisis de género de los datos demográficos, evaluación de las necesidades y medición del impacto es escasa.

35. Para evaluar la contribución de las intervenciones del UNICEF al fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, durante el análisis cualitativo comparativo se examinaron un conjunto de 12 intervenciones, tanto de forma aislada y como parte de paquetes de varias actividades. Entre ellas se encontraron cuatro tipos de inversiones particularmente eficaces para el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, y otras dos que contribuyeron considerablemente.

(a) Desarrollo de la capacidad o fortalecimiento de los trabajadores de los servicios sociales (la intervención individual más eficaz)

36. Las inversiones del UNICEF en el desarrollo de la capacidad se evaluaron en términos de a) el apoyo a talleres y materiales capacitación dirigidos a los agentes del sistema de protección de la infancia; b) la elaboración de planes de estudio para la formación de trabajadores de servicios sociales y c) el fortalecimiento de la fuerza de trabajo de los servicios sociales (más allá de los planes de estudio). Las conclusiones del análisis determinaron que la inversión en el desarrollo de la capacidad incrementa considerablemente las posibilidades de lograr sistemas de protección de la infancia operativos, en comparación con situaciones en las que el UNICEF no invierte en el desarrollo de la capacidad. El fortalecimiento de la fuerza de trabajo (los elementos b) y c) anteriores) también tuvo efectos muy positivos: se observaron buenos resultados en todos los países en los que el UNICEF llevó a cabo esta labor.

(b) Movilización de recursos públicos (muy eficaz en combinación con otras intervenciones)

37. Esta intervención incluye el apoyo del UNICEF al análisis del presupuesto y el gasto público, así como la movilización de fondos de otras secciones de la organización que se ocupan de la protección de la infancia, de recursos públicos destinados a los sistemas de protección de la infancia y de recursos de donantes multilaterales (Unión Europea, Banco Mundial, etc.). Se observaron buenos resultados (un sistema nacional de protección de la infancia operativo) en todos los países en los que el UNICEF llevó a cabo esta labor.

(c) Generación de pruebas e investigación (muy eficaz en combinación con otras intervenciones)

38. Las inversiones del UNICEF en generación de pruebas e investigación se midieron a través del análisis del presupuesto y el gasto público destinados a la protección de la infancia, así como de la investigación y la generación de pruebas en apoyo del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia. El análisis cualitativo comparativo sugirió que, sin este tipo de inversión, es imposible culminar con éxito el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia. Los paquetes de intervenciones más eficaces incluyen la generación de pruebas y la investigación como elementos principales.

(d) Diálogo normativo y promoción de políticas (muy eficaz en combinación con otras intervenciones)

39. Las inversiones del UNICEF en el diálogo normativo y la promoción de políticas se midieron de cuatro formas: a) la promoción de políticas y el apoyo técnico en favor de los sistemas de protección de la infancia; b) el poder de convocatoria del Fondo; c) el mapeo y la evaluación de los sistemas de protección de la infancia; y d) el apoyo a la estrategia y los planes en materia de sistemas de protección de la infancia. Las inversiones en diálogo normativo y promoción de políticas fueron fundamentales para el éxito de numerosos paquetes de intervenciones.

40. La inversión en normas mínimas y mecanismos de control de calidad (seguimiento y supervisión) también fueron eficaces: cuando el UNICEF trabajó en este ámbito, se observaron sistemas de protección de la infancia operativos en más de 4 de cada 5 países incluidos en el estudio de casos. Las inversiones en gestión y coordinación de casos (apoyo a los sistemas de gestión de casos, sistemas de gestión de la información en materia de protección de la infancia y otros sistemas de datos administrativos, apoyo a la coordinación interdepartamental, etc.) resultaron igualmente eficaces.

41. Se concluyó que lo que da mejores resultados de cara a lograr sistemas con un excelente funcionamiento es un paquete de intervenciones, como la generación de pruebas y la investigación, la movilización de recursos públicos y la promoción de políticas.

(e) Sostenibilidad de las intervenciones en materia de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia

42. La función del UNICEF es apoyar sistemas de titularidad nacional que estén financiados y gestionados por los países. Entre las intervenciones prometedoras detectadas a lo largo de la evaluación se cuenta el apoyo a la gestión y la coordinación de casos, que puede ser sostenible si se institucionaliza (si es de titularidad nacional). Además, algunas de las estrategias que demostraron ser eficaces durante el análisis cualitativo comparativo también tienen relación con la sostenibilidad: la promoción y el fortalecimiento del compromiso político, la movilización de recursos y el desarrollo de la capacidad. No obstante, la falta de compromiso financiero de los Gobiernos nacionales, aunada a las deficiencias en la planificación llevada a cabo por el UNICEF, socava la sostenibilidad de los resultados obtenidos.

3. Eficiencia de los recursos humanos y financieros del UNICEF en lo relativo al fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia

43. Muchas de las partes interesadas consultadas para la evaluación consideraron que el UNICEF gestionó de manera eficiente los recursos de los que dispone para el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia. Las oficinas en los países ejecutan numerosas actividades de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia con recursos humanos y financieros mínimos, lo cual puede considerarse como una señal de eficiencia. No obstante, los datos sobre este aspecto eran limitados, ya que los sistemas financieros y de presentación de resultados del UNICEF no bastan para apoyar de manera eficaz el seguimiento del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia y la presentación de informes correspondiente.

B. Conclusiones en los planos institucional, mundial y regional

1. Eficacia institucional: políticas, estrategias, y seguimiento y evaluación

44. A lo largo de la evaluación se determinó que las estrategias mundiales del UNICEF y los resultados previstos no recogen adecuadamente los últimos avances en materia de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia. El Fondo aún debe aprobar y comunicar un marco conceptual claro del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia. Como resultado, la organización carece de una interpretación común del concepto, y el personal, los asociados y otras partes interesadas no disponen de orientaciones suficientes sobre la manera de llevarlo a la práctica. Además, la Estrategia de Protección del Niño es obsoleta y no refleja el pensamiento actual sobre el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia.

45. Con respecto a la generación de conocimientos, prevalece la sensación de que el UNICEF ha contribuido de manera adecuada a la recopilación de datos sobre el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia. Las deficiencias en el intercambio, el análisis y la síntesis de conocimientos, así como en el seguimiento y la evaluación, limitan la influencia de la organización en este ámbito. Cabe destacar que los indicadores que se utilizan en toda la organización para determinar los avances en la consecución de sistemas de protección de la infancia más sólidos, sostenibles y eficaces siguen siendo deficientes, particularmente en términos de su capacidad para captar los efectos de la contribución del UNICEF.

2. Liderazgo mundial, promoción y alianzas

46. Existen buenos ejemplos de alianzas sólidas en favor del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia establecidas a través de iniciativas nacionales del UNICEF. No obstante, las pruebas disponibles sugieren que la organización no ha sido eficaz a la hora de mantener su liderazgo mundial y potenciar las asociaciones clave a fin de garantizar el fortalecimiento continuo de los sistemas de protección de la infancia. Esto resulta particularmente notable en el caso de los donantes: como se señaló anteriormente, las iniciativas del UNICEF dirigidas a establecer alianzas en materia de recursos para el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia han resultado en gran parte infructuosas. La práctica de los donantes de destinar subvenciones a la protección infantil ha desincentivado aún más el fortalecimiento de los sistemas.

3. Liderazgo regional, movilización de recursos y apoyo

47. Los resultados de la evaluación determinaron que las oficinas regionales del UNICEF han hecho contribuciones importantes a la labor de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, en particular mediante la documentación de los problemas a los que se enfrentan los países de sus regiones y, en cierta medida, a través de las orientaciones proporcionadas a las partes interesadas para adaptar el enfoque del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia a las realidades regionales. Las partes interesadas señalaron varias esferas en las que valorarían recibir más apoyo de la oficina regional, entre ellas orientaciones más prácticas sobre lo que hay que hacer para fortalecer los sistemas de protección de la infancia en diferentes contextos y qué resultados es razonable esperar.

48. Las conclusiones se presentan en su totalidad en los capítulos 3 y 4 del informe de evaluación.

IV. Conclusiones

Conclusión 1

49. Tras un decenio de trabajo en este ámbito, la claridad conceptual sobre el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia aún es incompleta. Como consecuencia, no existe una interpretación común del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia entre el personal del UNICEF de diversas categorías y los asociados.

50. En el nivel más básico, no existe una definición clara del concepto de “fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia” que se presenta, se publica y se difunde ampliamente a través de todos los niveles de la organización. En segundo lugar, falta un marco conceptual claro o una vía de impacto de los programas y las medidas correspondientes.

Conclusión 2

51. El personal carece de apoyo técnico para aplicar el enfoque del fortalecimiento de los sistemas en diferentes contextos programáticos y con el trasfondo de iniciativas dominantes, grandes y basadas en una cuestión específica, así como de la violencia contra los niños como el nuevo concepto unificador.

52. No se han explicitado el equilibrio y la relación deseados entre el enfoque de la protección de la infancia basado en cuestiones específicas y el enfoque basado en los sistemas. Uno de los desafíos operacionales conexos es la relación entre el enfoque de fortalecimiento de los sistemas y la labor dirigida a hacer frente a la violencia contra los niños, la cual se ha establecido como concepto unificador en la meta 16.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Grupo de Objetivos 3 del Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021. De manera más general, no resulta muy claro cómo elegir el mejor punto de partida para el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, y existen pocas pruebas sistemáticas al respecto. Por último, el enfoque programático del UNICEF en materia de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia hasta ahora no ha distinguido entre los diferentes niveles de operatividad o madurez de los sistemas nacionales de protección de la infancia.

Conclusión 3

53. A pesar de los retos señalados en las conclusiones 1 y 2, el UNICEF ha logrado avances considerables en la consecución de la agenda relativa a los sistemas de protección de la infancia en el plano nacional, así como en la concienciación de los

asociados nacionales (con variaciones entre los diversos países y regiones). No obstante, en general esto no se ha traducido en inversiones nacionales adecuadas para el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia.

54. En la mayoría de los países examinados como parte de esta evaluación, el papel del UNICEF en la generación de pruebas, el mapeo y evaluación de los sistemas y el cálculo de los costos de los sistemas de protección de la infancia ha contribuido a que los asociados gubernamentales modifiquen su punto de vista. El apoyo técnico del UNICEF también ha ayudado a mejorar los componentes clave de los sistemas de protección de la infancia. No obstante, en la mayoría de los casos este esfuerzo compartido no ha dado lugar a compromisos en materia de recursos por parte de los Gobiernos.

Conclusión 4

55. En general, los donantes han desempeñado un papel negativo en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección de la infancia, ya que distribuyen los fondos con un criterio muy restringido, basado en problemas específicos, y emplean sistemas paralelos de seguimiento y presentación de informes. Hasta ahora, la organización no ha conseguido presentar a los principales donantes un “análisis de rentabilidad” convincente en favor del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia.

56. Muchos donantes exigen, sobre todo, resultados que puedan medirse de manera fácil y rápida, expresados en términos de número de niños beneficiados. Esto ha llevado a que se favorezcan los sistemas paralelos de prestación de servicios, los cuales menoscaban el fortalecimiento de los sistemas. Por tanto, el personal del UNICEF se enfrenta al reto de diseñar proyectos que satisfagan las expectativas de los donantes de obtener resultados rápidos para un gran número de beneficiarios y, al mismo tiempo, contribuir al logro de resultados amplios y duraderos mediante el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia.

Conclusión 5

57. En general, el desempeño de los programas del UNICEF en lo relativo al fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia ha sido moderado. Los avances han sido irregulares, con grandes vacíos en contextos de bajos ingresos, frágiles y humanitarios.

58. En muchos de los países examinados, el UNICEF contribuyó a un avance moderado y verificable hacia el fortalecimiento de las seis esferas que caracterizan a un sistema de protección de la infancia operativo. No obstante, aún queda mucho por hacer en la mayoría de los países analizados. La contribución del UNICEF al fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia ha sido particularmente importante en lo que respecta al fortalecimiento del marco jurídico y regulatorio. En general, el apoyo del Fondo resultó menos fructífero en el caso de sistemas de protección de la infancia embrionarios, y se lograron mejores resultados en los países en los que el UNICEF apoyó la reforma dirigida por el Gobierno de los sistemas de protección de la infancia existentes.

Conclusión 6

59. Durante la evaluación se detectaron una serie de intervenciones particularmente eficaces para fortalecer los sistemas de protección de la infancia, entre ellas el desarrollo de la capacidad o el fortalecimiento de la fuerza de trabajo de los servicios sociales; la movilización de recursos públicos; la generación de pruebas y la investigación; y la promoción de políticas. Esto arroja alguna luz sobre las inversiones prioritarias del UNICEF.

60. Los sistemas de protección de la infancia más sólidos se benefician en mayor medida de las inversiones del UNICEF en generación de pruebas e investigación, la movilización de recursos públicos y la promoción de políticas. Las inversiones que han dado mejores resultados en todo el conjunto de 24 países son las destinadas al desarrollo de la capacidad (incluido el fortalecimiento de la fuerza de trabajo), lo que sugiere que esta intervención es útil en una amplia variedad de contextos. En países con sistemas de protección de la infancia menos consolidados, el Fondo suele invertir considerablemente en mecanismos comunitarios de protección infantil, y proporciona apoyo financiero y técnico directo a los servicios y la infraestructura de protección de la infancia.

Conclusión 7

61. Las expectativas de la organización sobre lo que puede lograr un sistema de protección de la infancia en contextos específicos, así como en qué plazos puede hacerlo, no han sido realistas.

62. Algunos de los objetivos del UNICEF en materia de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia están orientados a corto y mediano plazo, mientras que el logro de sistemas operativos de protección de la infancia es un objetivo ambicioso y a largo plazo. Esto puede haber dado lugar a que, en algunos contextos, los resultados de las iniciativas en materia de fortalecimiento de los sistemas no hayan sido acordes a las expectativas, lo cual, su vez, ha minado la confianza que los asociados depositaban en ella. En relación con esto, en los sistemas que presentan un mejor funcionamiento, los resultados en materia de protección infantil con frecuencia se apoyan en una red de sistemas de salud, educación y protección social aliados en los que recae gran parte de la prevención y la intervención temprana.

Conclusión 8

63. El UNICEF dispone de un claro nicho que se centra en la rendición de cuentas del Estado en lo relativo a los derechos de los niños y en la asociación con los departamentos gubernamentales nacionales, provinciales y de distrito. La organización aún ha de definir su papel en lo que respecta a la participación de los niños, los mecanismos comunitarios de protección de la infancia y la interconexión entre los agentes formales y los menos formales.

64. En cuanto a la vía ideal de impacto de los programas en el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, puede que se haya exagerado la dicotomía entre las estructuras formales y menos formales de protección infantil. Como mostraron las conclusiones del análisis cualitativo comparativo en algunos de los países con sistemas de protección de la infancia operativos, el UNICEF también invierte fructíferamente en mecanismos comunitarios de protección de la infancia. La inversión en los derechos civiles de los niños relacionados con la información, la comunicación, la asociación y la participación cívica en los sistemas de protección infantil puede brindar a los niños y niñas la oportunidad de participar en el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia.

Conclusión 9

65. La inversión en el desarrollo de la capacidad y los conocimientos del personal en favor del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia ha sido insuficiente.

66. En algunos países y regiones, el personal del UNICEF ha ejercido un firme liderazgo estratégico para movilizar a los donantes, los Gobiernos y a otros organismos de ejecución con el fin de que promuevan la agenda de fortalecimiento de

los sistemas de forma creativa. No obstante, muchos países carecen de esta capacidad. El conjunto de competencias necesarias para el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia va más allá de las que suelen encontrarse en el personal de protección infantil; abarca las finanzas públicas, el desarrollo institucional, la gestión basada en los resultados, así como la capacidad de investigación y análisis y de liderazgo estratégico (convocar, persuadir e influir). Estas competencias no parecen haberse tenido suficientemente en cuenta en la contratación, la promoción y la retención del personal o en las iniciativas de aprendizaje.

Conclusión 10

67. Los sistemas institucionales del UNICEF de presentación de informes sobre los gastos y los resultados son inadecuados para determinar con exactitud en qué grado contribuye la organización al fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia. Esto limita su utilidad, en particular en lo relativo a la rendición de cuentas y la movilización de recursos.

68. Aún no se han establecido sistemas institucionales coherentes de medición del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, tanto en el plano de los resultados intermedios (elementos del sistema de protección de la infancia) como en el de los gastos y las inversiones del UNICEF que contribuyen a estos resultados. En particular, ha resultado difícil evaluar las inversiones efectuadas durante el período 2014-2017, ya que no está claro cuáles se consideraban “fortalecimiento del sistema” en las oficinas en los países cuando se registraron los gastos. Si bien las pruebas proporcionadas por los sistemas institucionales del UNICEF de presentación de resultados han mejorado notablemente como parte del Plan Estratégico para 2018-2021, siguen siendo irregulares. En resumen, el UNICEF carece de la capacidad de realizar un seguimiento sistemático de su contribución al fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia y su desempeño en este ámbito en el plano mundial, lo que impide que la organización demuestre resultados y movilice recursos en favor de este fortalecimiento.

V. Recomendaciones

1. Establecer claramente la definición de “fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia” y el papel del UNICEF en este ámbito, y asegurarse de que este enfoque se priorice en las estrategias, las políticas y los planes de la organización.

69. En los últimos años existe la percepción de que las grandes iniciativas basadas en cuestiones específicas socavan el enfoque sistémico de la protección infantil y las iniciativas dirigidas al fortalecimiento de los sistemas. Además, es necesario aclarar la relación entre el fortalecimiento de los sistemas y la protección de los niños contra la violencia —el nuevo concepto unificador de conformidad con la meta 16.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible—.

1.1. A través de un proceso consultivo, aclarar la relación deseada entre el enfoque basado en cuestiones específicas y el enfoque sistémico en la labor del UNICEF de protección de la infancia, y perfeccionar el proyecto de vía de impacto de los programas en el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia creado para esta evaluación, especificando:

(a) los puntos de partida y los vehículos para el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia en las esferas prioritarias de trabajo del UNICEF, si procede;

(b) la relación entre la violencia contra los niños y el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, de conformidad con la teoría del cambio, las orientaciones programáticas sobre la violencia contra los niños y otras fuentes;

(c) la manera en que la labor del UNICEF guarda relación con los sistemas de protección de la infancia tanto oficiales como comunitarios, fundamentada en un enfoque basado en los derechos y con el reconocimiento de la función normativa del Fondo en materia de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia.

70. A través del proceso anterior también debe aclararse:

(a) la intersectorialidad de los sistemas de protección de la infancia, es decir, los elementos básicos del sistema, así como los elementos afines de otros sectores y las formas en que el UNICEF puede apoyar su interacción en la gama completa de servicios, buscando oportunidades a través de su labor en el ámbito de la comunicación para el desarrollo, las finanzas públicas y otros enfoques intersectoriales.

(b) cómo se relaciona el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia con vulnerabilidades específicas (género, discapacidad, etc.) y situaciones específicas (niños en tránsito, menores separados, niños en instituciones, los niños que trabajan o que viven en la calle, niños sin hogar, etc.); y

(c) el papel que deben desempeñar las niñas y los niños en su propia protección, de conformidad con la observación general núm. 12 (2009) del Comité de los Derechos del Niño, relativa al derecho del niño a ser escuchado.

1.2. Especificar las fases del proceso de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia en diferentes contextos y a lo largo del tiempo (creación, consolidación y reforma del sistema, o cualquier tipología similar que se determine).

71. Al hacerlo, es importante documentar las enseñanzas extraídas en las primeras etapas del proceso de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, en particular en situaciones humanitarias, las cuales son menos conocidas.

1.3. Reflejar esta descripción clarificada en lo relativo al fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia en las futuras actualizaciones de la Estrategia de Protección del Niño de 2008 del UNICEF, y definir así las responsabilidades relativas a la labor de este fortalecimiento entre los diversos agentes dentro de la organización.

72. La Sección de Protección Infantil debe dirigir la labor relativa a la recomendación 1, con consultas más amplias a la División de Programas (salud, políticas sociales, etc.) y la Oficina de Programas de Emergencia, y con la participación del personal de protección de la infancia en los planos regional y nacional, así como los directivos superiores en la sede. Esta recomendación es de alta prioridad y debe aplicarse de inmediato.

2. Invertir en las esferas que, de acuerdo con el nicho del UNICEF, dan mejores resultados para reforzar los sistemas de protección de la infancia.

73. Los resultados de la evaluación mostraron que algunas de las inversiones del Fondo en el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia han sido más fructíferas que otras. El UNICEF debe dar prioridad sin reservas al liderazgo y la rendición de cuentas del Estado, para lo cual está bien posicionado. Debe posicionarse claramente en lo relativo a los temas y los foros a través de los cuales impulsar la agenda de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia.

74. El UNICEF debe:

2.1 Priorizar las intervenciones más eficaces y sostenibles detectadas en la evaluación, es decir, el fortalecimiento de la fuerza de trabajo de los servicios sociales; la movilización de recursos públicos; la generación de pruebas y la investigación; la promoción de políticas; los sistemas de información de la protección de la infancia; la gestión de casos; y la coordinación.

75. Al examinar qué intervenciones de fortalecimiento de los sistemas funcionan en contextos específicos, los resultados de la evaluación revelaron importantes diferencias relacionadas con el contexto del país y la etapa de desarrollo de los sistemas. Un enfoque de la priorización más adaptado a cada situación podría discernir las intervenciones más idóneas en función del contexto y de la fase de desarrollo (es decir, qué funciona mejor en cada lugar).

2.2 Desplegar una gama de intervenciones en cada esfera prioritaria, con un paquete diferente de opciones adaptado a cada fase del proceso de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, tal y como se describe en la recomendación 1.2 (creación, consolidación o reforma del sistema) y establecer claramente las inversiones requeridas en los diferentes ámbitos (formales o menos formales) del sistema de protección de la infancia.

76. Esto debe incluir la formulación de directrices programáticas que establezcan el paquete mínimo de intervenciones del UNICEF por fase, con atención al fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia en la acción humanitaria, desde la prevención hasta la intervención temprana.

77. La Sección de Protección Infantil debe dirigir la labor relativa a la recomendación 2, con consultas más amplias a la División de Programas y al personal directivo superior, los asesores regionales y las principales entidades asociadas. Esta recomendación es de alta prioridad y debe aplicarse de inmediato.

3. Fortalecer la capacidad y los conocimientos del personal y los asociados en materia de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia.

78. El fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia es un ámbito de trabajo en el que se requiere un conjunto de competencias que van más allá de las que suelen encontrarse en el personal de protección infantil, como las finanzas públicas, el desarrollo institucional, la gestión basada en los resultados, y la capacidad de investigación y análisis y de liderazgo estratégico. Estas competencias se deben fomentar en el UNICEF y entre los asociados, en aras de la eficacia del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia. Además, el UNICEF necesita hacer más en favor del aprendizaje entre países y regiones con perfiles y retos similares.

79. El UNICEF debe:

3.1 En el plano de la sede, revisar la descripción de funciones de los jefes de protección de la infancia e invertir en el aprendizaje y el desarrollo de aptitudes del personal y los asociados; por ejemplo:

(a) poner al personal y los asociados en contacto con oportunidades de capacitación en materia de finanzas públicas y gestión basada en los resultados;

(b) elaborar protocolos prácticos para i) hacer un seguimiento y un análisis del gasto público en protección infantil en los presupuestos nacionales y subnacionales; y ii) hacer el seguimiento de los resultados de las intervenciones de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia apoyadas por el UNICEF;

(c) crear un centro de aprendizaje con los recursos necesarios para compartir sistemáticamente los conocimientos, las lecciones aprendidas y los éxitos obtenidos en lo relativo a programas de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, y para elaborar y compartir herramientas que permitan hacer frente a las limitaciones.

80. La sede debe garantizar una dotación de personal suficiente para asumir la cartera de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, incluido el intercambio mundial de conocimientos y aprendizaje, así como procurar establecer una colaboración más estrecha con el sector de políticas sociales y el de protección social.

3.2 En el plano de las oficinas regionales, intensificar la asistencia técnica para el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia; por ejemplo:

(a) evaluar la capacidad de las oficinas en los países para liderar de manera estratégica los procesos de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia;

(b) crear mecanismos de apoyo técnico, especialmente para los países que hasta ahora no han logrado progresos considerables hacia la construcción de sistemas de protección de la infancia;

(c) ayudar a los países a invertir durante las etapas más tempranas del proceso de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, en información, seguimiento con consideración de las cuestiones de género y los derechos humanos, y mecanismos para recabar opiniones.

(d) Las oficinas regionales deberían garantizar el seguimiento regional del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia mediante la dotación de personal o a través de acuerdos a largo plazo.

3.3 En el plano de las oficinas en los países, considerar el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia como una función de aprendizaje, así como una responsabilidad transversal y de los equipos directivos; por ejemplo:

(a) documentar experiencias, sobre todo las obtenidas en relación con la ampliación y la innovación en la labor de fortalecimiento del sistema; el fortalecimiento de los vínculos entre las estructuras de protección comunitarias y las estructuras públicas formales, así como los sistemas; y el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia en situaciones humanitarias y en entornos menos desarrollados;

(b) fomentar el trabajo conjunto y el intercambio entre las secciones del programa;

(c) involucrar sistemáticamente a los representantes de los países en la labor de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia;

(d) incluir sistemáticamente la identificación de los “vehículos” del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia (cuestiones o proyectos a través de los cuales se puede fortalecer el enfoque sistémico) en los análisis de la situación;

(e) reflejar, en las prácticas de contratación, promoción y retención del personal y los jefes de protección de la infancia, el conjunto de competencias necesarias para que la labor de fortalecimiento del sistema resulte eficaz;

(f) apoyar el desarrollo de la capacidad de los asociados nacionales, incluida la gestión basada en los resultados del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia.

81. La Sección de Protección Infantil debe dirigir la labor relativa a la recomendación 3, con consultas más amplias a la División de Programas y la Oficina de Programas de Emergencia, la Oficina de Investigaciones de UNICEF - Innocenti, los directores regionales, los asesores regionales en materia de protección infantil, representantes en el país, la división del UNICEF responsable del seguimiento sobre el terreno (en la actualidad el Grupo de Resultados sobre el Terreno), la División de Recursos Humanos y las principales entidades asociadas. Esta recomendación es de alta prioridad, y debe aplicarse de inmediato una vez aplicadas las recomendaciones 1 y 2.

4. Potenciar las alianzas y los recursos en favor del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia.

82. El UNICEF ha de redoblar sus esfuerzos para revitalizar las alianzas y la promoción en favor del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia.

83. La organización debe:

4.1 A partir de ahora, incluir sistemáticamente una partida presupuestaria para la programación en materia de fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, así como el seguimiento y la evaluación correspondientes en los acuerdos a gran escala con los donantes sobre iniciativas de protección infantil centradas en problemas específicos, en particular en la acción humanitaria.

4.2 Desarrollar una estrategia de asociaciones y abastecimiento en favor del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia que favorezca la disposición de los donantes a prestar apoyo al fortalecimiento de los sistemas. La aplicación debe incluir:

(a) la búsqueda de nuevas asociaciones en favor del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, entre ellas con fundaciones filantrópicas e instituciones orientadas a la gobernanza, la financiación y las políticas sociales (por ejemplo, el Banco Mundial);

(b) la revitalización de las iniciativas dirigidas a crear entre los principales donantes un consenso sobre la necesidad de financiar el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, sobre la base, por ejemplo, de las lecciones aprendidas de la experiencia de Zimbabwe.

4.3 Mejorar las finanzas públicas de los servicios y sistemas de protección de la infancia a partir del éxito del trabajo de evaluación financiera comparativa realizado hasta la fecha, y a través de una colaboración más estrecha en el plano nacional con los equipos de políticas sociales. A tal fin:

(a) llevar a cabo exámenes rápidos de los gastos y las estrategias de financiación del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia en el plano nacional a fin de determinar el gasto real en materia de fortalecimiento de los sistemas de protección infantil y las fuentes de financiación;

(b) redoblar los esfuerzos para presentar argumentos en favor la protección infantil y el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, en particular el trabajo práctico para movilizar fondos de los ministerios de finanzas;

(c) documentar los recursos nacionales disponibles y analizar si se utilizan adecuadamente.

4.4 Invertir en la comunicación y promoción, en particular en la presentación de análisis de la rentabilidad en todos los contextos del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia. La aplicación debe incluir las actividades siguientes:

(a) elaborar documentos de promoción sobre el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia para diversos públicos, como el público interno, los donantes y los Gobiernos de los países en los que el UNICEF ejecuta programas;

(b) asegurarse de que el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia se refleja debidamente en la estrategia de promoción de la protección infantil;

(c) exponer, en las principales conferencias y en foros y grupos de interés basados en sitios web, las prioridades y el nicho del UNICEF, de conformidad con la recomendación 2.1.

84. La Sección de Protección Infantil debe dirigir la labor relativa a la recomendación 4, con la participación de la Sección de Inclusión Social de la División de Programas; la división del UNICEF responsable de la planificación y el seguimiento (en la actualidad la División de Datos, Investigación y Políticas), la División de Comunicaciones y la División de Alianzas con el Sector Público, así como del personal directivo superior en la sede y sobre el terreno. Esta recomendación es de alta prioridad.

5. Hacer frente a los problemas de datos y medición que existen en el ámbito del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia.

85. Parte de lo que se percibe como falta de claridad conceptual sobre el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia está vinculado a la ausencia de sistemas institucionales de medición coherentes, así como a la escasez de datos y pruebas mundiales en los pasos de la cadena de resultados del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia. Esto, a su vez, hace que resulte difícil demostrar resultados y movilizar recursos en favor del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia.

86. El UNICEF debe:

5.1 Invertir en sistemas institucionales de medición del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia coherentes, lo que implica:

(a) definir indicadores del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, a partir de la labor llevada a cabo en Asia Oriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe, la India y otros lugares, y vincular este proceso a las iniciativas de medición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el trabajo de los sectores de la salud, la protección social y otros ámbitos;

(b) establecer hitos y puntos de referencia cualitativos y cuantitativos para medir el progreso a lo largo de las diferentes fases del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia (en lugar de solo en la fase final de “sistemas de protección de la infancia operativos”), y seleccionar medios de verificación;

(c) invertir más en herramientas, por ejemplo, índices o puntuaciones de los sistemas de protección de la infancia, o plataformas y sistemas de información sobre protección infantil, con miras a fortalecer la rendición de cuentas y reforzar un discurso coherente sobre el fortalecimiento de los sistemas de protección de la

infancia, así como la consideración de las cuestiones de género y los derechos humanos;

(d) como parte de la iniciativa “colaborar para obtener resultados”, garantizar que las inversiones en el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia y los resultados en la materia puedan rastrearse sistemáticamente.

5.2 Solventar la falta de pruebas a lo largo de la vía de impacto de los programas en el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, e incluir:

(a) la elaboración de metodologías para medir el impacto del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia en el bienestar de los niños y las niñas de diferentes edades, capacidades y situación social;

(b) la generación de datos sobre la prevalencia de la violencia, la explotación y el abuso, en particular mediante el uso sistemático del módulo de protección infantil en la encuesta de indicadores múltiples por conglomerados y la Encuesta Demográfica y de Salud;

(c) análisis de las cuestiones relacionadas con el género y la equidad en los datos procedentes de la gestión de casos de protección infantil, a fin de evaluar la inclusividad y el alcance del fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia;

(d) investigación operacional sobre cuestiones emergentes; por ejemplo, el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia en favor de los niños en tránsito;

(e) el refuerzo de la cobertura de la evaluación sobre el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia, así como el aprendizaje obtenido de las evaluaciones —por ejemplo, a través de un metaanálisis de las lecciones aprendidas del fortalecimiento de los sistemas (véase la lección 1)— y el seguimiento de la forma en que se utilizan las evaluaciones.

87. La aplicación de la recomendación 5 debe involucrar a la Sección de Protección Infantil, las divisiones del UNICEF responsables de la planificación y la supervisión (en la actualidad el Grupo de Resultados sobre el Terreno y la División de Datos, Investigación y Políticas), la Oficina de Investigaciones de UNICEF - Innocenti, la Oficina de Evaluación, los directores regionales y los representantes en el país. Esta recomendación es de alta prioridad, y debe aplicarse de inmediato (con algún grado de secuenciación en el caso de la recomendación 5.1, que se apoya en las recomendaciones 1 y 2).

VI. Proyecto de decisión

La Junta Ejecutiva

Toma nota del informe de evaluación sobre el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia: evaluación de las estrategias y el desempeño de los programas del UNICEF, del resumen correspondiente ([E/ICEF/2019/23](#)) y de la respuesta de la administración ([E/ICEF/2019/24](#)).

Anexo

Fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia: evaluación de las estrategias y el desempeño de los programas del UNICEF

Debido a limitaciones de espacio, el presente anexo no incluye el informe de evaluación titulado fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia: evaluación de las estrategias y el desempeño de los programas del UNICEF. El informe se encuentra disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF:

https://www.unicef.org/evaldatabase/index_103557.html
