

SELLO unicef

MUNICIPIO APROBADO

ELEMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN EN OTROS PAISES LATINOAMERICANOS

Trabajo realizado en el marco del Convenio UNICEF - PNUD
Gobernabilidad Local y Derechos de la Niñez

UNICEF

Nils Katsberg:

Director Regional para América Latina y el Caribe

Jean Gough:

Directora Regional Adjunta para América Latina y el Caribe

PNUD

Rebeca Grynspar:

Administradora Auxiliar y Directora Regional
Dirección Regional para América Latina y el Caribe – PNUD

Beat Rohr

Director Adjunto - Dirección Regional para América Latina
y el Caribe

Director - Centro Regional para América Latina y el Caribe -PNUD

Autores:

Elimar Pinheiro do Nascimento ¹

Vinicius de Carvalho ²

Equipo del Proyecto:

UNICEF: Marie Pierre Poirier (RR UNICEF Brasil), Manuel Buvinich,
Marcio Carvalho, Enrique Delamónica, Teresa Pinilla,
PNUD CR-LAC: Juan Manuel Salazar, Freddy Justiniano,
Guillermina Martín, Octavio Aguirre.

Revisión de Documento:

Patricio Fuentes y Fernando Lazcano

Diseño:

Nancy Lopez

NOTA INTRODUCTORIA

Este texto presenta la experiencia del Sello UNICEF – Municipio Aprobado, con el fin de facilitar su recreación en otros contextos. Para simplificar la lectura, se ha dividido en dos partes.

En la **primera parte**, se presenta el Sello UNICEF – Municipio Aprobado, experiencia implementada desde hace una década en Brasil, y sistematizada en el presente trabajo, con la finalidad de promover su implementación en otros países de América Latina y el Caribe, de forma creativa e innovadora. Es un texto sintético e objetivo que resume la experiencia brasileña y destaca la mayoría de sus características fundamentales, o sea, aquellas que deben ser consideradas, independientemente del contexto en el que el Sello pueda ser aplicado. La **segunda parte** consta de anexos denominados Instrumentos de Ges-

tión, que explica cada una de estas características fundamentales señaladas en el texto de presentación del Sello UNICEF – Municipio Aprobado. A cada paso de dicha presentación en el que pareció importante profundizar un determinado aspecto, se introduce un paréntesis (**IGx**), compuesto de dos letras y un número indicativo. La letra I significa Instrumento y la letra G Gestión, mientras que el número se refiere al orden en que aparece en el texto de la presentación. En total son 23 IGs en el anexo, cada uno de los cuales refiere un Instrumento de Gestión en particular. El término Instrumento de Gestión, como el lector podrá ver, es utilizado de una manera muy amplia para indicar aspectos relevantes de la experiencia descrita.

Lectura Sugerida

Como el objetivo de este trabajo es apoyar gestores o técnicos de otros países o regiones que deseen implementar el Sello o una experiencia semejante, se sugiere al lector que al inicio haga un recorrido de toda la primera parte sin detenerse en ningún anexo. Se pretende presentar un panorama general de la iniciativa antes de proceder con los detalles. Después de dicha primera lectura se puede consultar los textos adjuntos, cuando el lector así juzgue conveniente. Todo eso, evidentemente, no exime consultar otros documentos y fuentes, en particular los manuales y estudios elaborados a lo largo de toda la experiencia del Sello en Brasil. Entre ellos están el Guía Metodológico, el Manual de Identidad Visual, el reglamento y la

ficha de inscripción pertinentes a la edición brasileña, bien como modelos de trípticos o folletos, propagandas para radio y/o utilizados para la divulgación del certamen. Se recomienda también la lectura de los resúmenes de informes referentes a la sistematización de los resultados de ediciones ya finalizadas, en las cuales es posible obtener los avances concretos de los municipios inscritos a lo largo de la competición. **Todos estos documentos están disponibles para bajarlos en el sitio del Sello en la Internet** (www.selounicef.org.br). **Para más información también se puede consultar** (www.infanciaygobernabilidad.org).

Índice

Primera Parte

Presentación
La esencia del Sello

PAG. 06

PAG. 06

PAG. 08

Segunda Parte

Instrumentos de Gestión:

PAG. 13

PAG. 13



01. **El Sello Es un Reconocimiento**
¿Qué es un reconocimiento?

PAG. 14



02. **La Unidad Administrativa**
La elección de la entidad local de implementación del Sello

PAG. 16



03. **El Contexto Brasileño**
Una federación única

PAG. 18



04. **Un Sello Útil Para Todos y Todas**
Un medio para movilizar la población y fortalecer las entidades locales

PAG. 20



05. **La Certificadora**
Legitimidad e independencia de partidos políticos

PAG. 22



06. **Una Competencia Sana**
La construcción de los grupos de evaluación

PAG. 24



07. **Tiempo de Vigencia del Sello**
El Sello tiene una validez que debe variar con cada realidad

PAG. 26



08. **Método Simple y Apoyo Accesible**
Un estímulo para la participación y garantía de éxito

PAG. 28



09. **Objetivos y Acciones**
¿Cómo definirlos?

PAG. 30

	10.	Ejes de Acción Proponer una variada gama de objetivos articulados	PAG. 32
	11.	Protagonismo Juvenil Los jóvenes son sujetos de sus derechos	PAG. 34
	12.	Evaluación ¿Cómo planificar y ejecutar la evaluación?	PAG. 36
	13.	Entrenamiento Importante para todos los competidores, indispensable para los pequeños	PAG. 40
	14.	Servicio de Información ¿Cómo montar?	PAG. 42
	15.	Participación El primer pilar del Sello	PAG. 44
	16.	Movilización El "alma del éxito"	PAG. 46
	17.	Comunicación Involucrando a toda la comunidad y sus autoridades	PAG. 50
	18.	Planificación Planear y decidir con los asociados	PAG. 52
	19.	Equipo Mínimo ¿Cuántos son y cuál es el perfil de los profesionales?	PAG. 56
	20.	El Articulador El actor central en la movilización	PAG. 58
	21.	Entretenimiento El Sello tiene que ser agradable para todos y todas	PAG. 60
	22.	Principales Ciudades El dilema de las desigualdades Intra-Urbanas	PAG. 62
	23.	Estrategia de creación del Sello Su implementación paso a paso.	PAG. 66

Primera Parte

Presentación

El sello UNICEF – Municipio Aprobado es un reconocimiento o una especie de premio, concedido a municipios que alcanzan importantes mejorías en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes y/o presentan esfuerzos significativos en este sentido. Creado por la secretaría de UNICEF en el estado brasileño de Ceará, en 1999, la iniciativa se extendió a otros 10 Estados ubicados en la región del semiárido brasileño, que concentra 13 millones de niños/as y algunos de los peores indicadores sociales del País. Solo en la última edición, en 2006³, el Sello recibió inscripciones de 1.130 municipios de los casi 1500 existentes en la región, lo que demuestra su capacidad de movilización y evidentes señales de su elevado potencial de replicabilidad.

El Sello nace a partir del deseo y la necesidad de la oficina UNICEF en el estado de Ceará de dar a conocer a la sociedad el Estatuto de Niños/as y del Adolescente (ECA por sus siglas en Portugués), en un marco de descentralización federativa derivada de la Constitución brasileña de 1988.

En líneas generales, el Sello moviliza la población, el gobierno y la sociedad en una “competición saludable” entre los municipios con el objetivo de acelerar la consolidación

e integración de políticas locales buscando la mejoría de la calidad de vida de niños/as y adolescentes. Así, cada municipio que se inscribe en el certamen se siente estimulado a vencer desafíos en un plazo previamente fijado, que ha sido de dos años en el caso brasileño⁴.

De esta forma, el Sello funciona como un poderoso **instrumento de movilización de recursos para mejorar políticas y acciones gubernamentales y sociales en beneficio de niños/as y adolescentes de la localidad**, a medida que el escenario de su realización es la instancia gubernamental más cercana a la población.

Para su certificación, el municipio inscripto necesita demostrar avances en tres ejes fundamentales.

En el eje de **Impactos Sociales** son evaluadas las condiciones de vida de niños/as y adolescentes (progresos en los índices de educación, salud y protección).

En el eje de **Gestión de Políticas Públicas** es evaluada la calidad de las acciones y programas realizados por los municipios y que interfieren en las condiciones de vida de niños/as y adolescentes (esfuerzos y medios implementados a la educación municipal y a los servicios de salud infantil y de adolescentes).

Finalmente, en el eje de la **Participación Social** son evaluadas iniciativas temáticas realizadas por la propia comunidad, con el apoyo de la gestión municipal, incluso por sus niños/as y adolescentes, con el objetivo de contribuir para la mejoría de las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia. En la edición de 2006, durante el cierre, cuatro fueron los temas seleccionados: Participación Política de los Adolescentes, Educación Ambiental, Cultura Popular y Comunicación.

Para garantizar una evaluación justa, se organizan **grupos de municipios con características socioeconómicas semejantes**. Aquellos que igualen o ultrapasen el promedio general de su grupo, lo que incluye también alcanzar una nota mínima en cada uno de estos tres ejes, ganan el derecho de utilizar el logotipo del Sello UNICEF hasta la realización de la próxima edición del certamen.

Es esencial tener en cuenta que **el Sello es mucho más que una actividad de monitoreo y evaluación de indicadores. El Sello UNICEF promueve la movilización, el intercambio de experiencias y la articulación de los diversos sectores de la gestión pública. Esto implica en su implementación, capacidad de adaptación metodológica a los contextos locales**. Este es uno de los motivos por el cual el Sello no puede ser simplemente copiado tal como concebido en otros países o regiones. Al contrario, es importante que se ajuste y se recree para responder a los desafíos colocados por la gran diversidad cultural, política y administrativa que permean la inmensidad de territorios donde está y puede venir a ser aplicado.

Dicho de otro modo, el Sello tiende a ser diferente en cada edición, así como será diferente en cada lugar, debido a las vicisitudes planteadas para su implementación, como la naturaleza diferenciada de los problemas vividos por los niños/as y adolescentes, la existencia de políticas públicas, la disponibilidad de bases estadísticas confiables, el planificación –o no- de pactos federativos en los países que pretenden aplicarlo y el perfil de los colaboradores locales dedicados a fortalecer el Sello.

Con todo, el Sello UNICEF tiene un **“alma” basada en principios básicos que se deben considerar en cualquier lugar y en circunstancia en el que será aplicado**. Eso significa decir que el Sello puede mudar para atender a los desafíos locales, pero sin perder los elementos centrales que lo constituyen y lo identifican.

¿En qué consiste la esencialidad del Sello UNICEF?

El Sello es, por naturaleza, un **reconocimiento (IG1)**⁵, una especie de premio o certificado que demuestra la buena implementación de las políticas públicas enfocadas a mejorar la vida de niños/as y adolescentes. Su objetivo es impulsar y reconocer el alcance de metas y la implementación de mecanismos establecidos en legislaciones federales y convenciones internacionales relacionadas al bienestar del niño, la niña y del adolescente. De esta forma, su esencia primordial es mejorar la vida en la infancia a través de la movilización social. Esto se obtiene por medio de una estrategia de movilización social dirigida a las unidades administrativas locales.

El Sello debe ser necesariamente implementado en una **unidad administrativa (IG2)** de gestión territorial que posea recursos y políticas capaces de mejorar, efectivamente la vida de los niños/as y adolescentes.

En el **contexto brasileño (IG3)** es el municipio, aunque en cada país puede ser una unidad diferente, desde que se mantenga su carácter universal. O sea, todas las unidades pueden competir, independientemente de sus peculiaridades. Para garantizar que nadie salga perjudicado, los municipios participantes son agrupados según sus carac-

terísticas socioeconómicas similares.

Para que esta movilización tenga condiciones de ser exitosa, es fundamental que el certificado sea percibido como **útil (IG4)** por todos aquellos que lo reciben: para los niños/as y adolescentes, pues mejora sus condiciones de vida, el acceso a bienes públicos y a sus derechos; para el gestor local pues incrementa su prestigio; y para la administración pública, pues amplía su capacidad de gestión y la posibilidad de captar nuevos recursos. Es útil también para UNICEF, al facilitar en la práctica, el cumplimiento de su misión institucional, dándole mayor alcance y aproximación con su público.

Un certificado del valor de esta naturaleza exige, necesariamente, un **certificador (IG5)** creíble, reconocido y de buen prestigio, de modo que proporcione legitimidad al proceso y estimule la movilización de las unidades administrativas y sus respectivas poblaciones. UNICEF presenta estas características en Brasil, permitiendo a los municipios vencedores tener el orgullo de la premiación, concedida por mérito y no por imposición política.

No se puede olvidar también que el Sello es una disputa, lo que implica una **competencia (IG6)**, de dos tipos.

La primera, vertical, es de la unidad consigo misma, pues la misma debe reducir su índice de mortalidad infantil, ampliar el porcentaje de sus niños/as y adolescentes en la escuela e incrementar la participación política de sus jóvenes, por ejemplo. La segunda contienda es horizontal, y se da entre las municipalidades de cada grupo, premiando a aquellas que avanzaron frente a las demás.

Esta selección en sí, es crucial para que el Sello no sea banalizado ni pierda efectividad. Al final, una premiación que beneficie todas las unidades administrativas, o a la mayoría, tiende a disminuir su valor y reducir su estímulo a la participación. Tampoco se puede premiar a pocos, dado que eso también puede ser desalentador. En Brasil, normalmente ganan el Sello cerca del 20 % de los municipios concursantes, lo que hace del Sello una aspiración mayor ante las municipalidades, los alcaldes y los habitantes. Para mantener este ímpetu emprendedor, el Sello debe tener también una **validad temporal (IG7)** que estimule avances continuos, teniendo en cuenta la realización de futuros certámenes que ratificarán las acciones del municipio. Esto obliga a aquellos que disputan el certificado, a implementar o incrementar políticas públicas en beneficio de niños/as y adolescentes de forma permanente. En el caso de Brasil, cada una de las seis primeras ediciones tuvieron una validez de dos años, lo que corresponde a la mitad del mandato del alcalde, la autoridad ejecutiva electa del municipio. De esta forma, el alcalde puede beneficiarse del premio tanto como su sucesor.

Se debe considerar que si, por un lado, políticamente es ventajoso obtener el Sello, por otro es catastrófico perderlo.

Motivo por el cual se crea una continuidad en la movilización, obligando al gestor a empeñarse a lo largo de todo su mandato.

Esto no sería suficiente si el Sello no estableciera una **metodología simple (IG8)**, comprensible y factible para todas las unidades administrativas territoriales, sin la cual la participación tiende a ser desalentadora. De la misma manera, cada edición del Sello debe contener un conjunto de **objetivos y acciones (IG9)** que resulten viables para las unidades asociadas a las políticas públicas existentes y accesibles a las estadísticas disponibles o que puedan ser construidas con facilidad. Es decir, ningún objetivo puede disponer de variables que estén fuera del alcance de las unidades administrativas contrincentes, de la comunidad o de los niños/as y adolescentes. Por otro lado, estos objetivos deben considerar el ciclo de vida: maternidad, lactancia, infancia y adolescencia.

Para facilitar una ordenación, la propuesta del Sello provee **ejes de acción (IG10)** que oriente las acciones de las unidades inscritas. En el caso Brasileño son tres: Impactos Sociales, Gestión de Políticas Públicas y Participación Social. El primero tiene por finalidad medir los resultados de los esfuerzos realizados en la municipalidad para mejorar las condiciones de vida de la infancia, tales como, la reducción de la mortalidad infantil, la ampliación de la cobertura escolar, la reducción de la maternidad juvenil, etc. El segundo pretende medir los esfuerzos de la gestión pública, tales como, el aumento de la cobertura de vacunación; el incremento de la atención médica en el embarazo. Este eje, además de ser una evaluación cuantitativa, es cualitativo, y es evaluado por representantes de

la comuna reunidos en un foro. El tercer eje, o de Participación, tiene por objetivo movilizar niños/as y adolescentes que promuevan el protagonismo juvenil y busquen un cambio en la cultura local en relación a la infancia y adolescencia.

La idea es valorizar diversos aspectos en la manera de mejorar las condiciones de vida de niños/as y adolescentes. Es por dicha razón que además del avance en los indicadores se debe estimular esfuerzos de gestión para implementar políticas y mecanismos de participación, sobre todo en los jóvenes. Si bien que, ni todos los resultados esperados pueden alcanzarse en el plazo definido, se incluyen también esfuerzos para aumentar la participación y promoción del **protagonismo juvenil (IG11)**.

Al mismo tiempo, dichos esfuerzos deben ser organizados teniendo en cuenta la **evaluación (IG12)** que será realizada por la UNICEF y asociados, previamente convocados para este fin, por medio de indicadores seleccionados para evaluar avances que la unidad administrativa, la comunidad, los niños/as y los adolescentes obtuvieron en el periodo. La experiencia brasileña comprueba que el éxito está relacionado con la simplicidad, siendo que ninguno de los indicadores debe ser extremadamente difícil de ser comprendido y elaborado. Del mismo modo, no pueden ser tan numerosos al punto de menguar la atención del municipio, impidiéndolos de enfocarse en los objetivos y metas más relevantes. Incluso con una propuesta tan comprensible y detallada en las especificaciones, el Sello exige también un apoyo constante para capacitar a los participantes, dado que en muchas de las unidades no se dispone de personas

calificadas, ni del hábito de trabajarse de forma integrada o con indicadores. La **capacitación (IG13)** es, por tanto, uno de los pilares de éxito del Sello. No obstante, por mejor que sea la misma, existirán dudas entre las unidades participantes. Para aclarar dichas dudas es imprescindible la existencia de un **servicio de información (IG14)** accesible y económico, que provea una comunicación directa entre UNICEF y los municipios a lo largo de todo el proceso. Lo que está en juego en este sentido, es un proceso continuo de **participación (IG15)**, **movilización (IG16)** y **comunicación (IG17)**. Aunque también de **planificación (IG18)**, dado que debe prepararse de antemano las visitas y los medios de divulgación; la definición previa de objetivos e indicadores, los medios de capacitación e información, las visitas de acompañamiento, la evaluación de desempeño, la evaluación final, la divulgación de los resultados y la entrega de los premios. En todo ese proceso son movilizadas las autoridades gubernamentales, los consejos comunitarios, los ciudadanos en general y los niños/as y adolescentes en particular, los cuales pasan a ser base de un conjunto de actividades de movilización y comunicación buscando introducir el Sello decisivamente en lo cotidiano del municipio. Para esto se utilizan diversos medios, tales como: radios comunitarias, periódicos locales, panfletos, pancartas, automóviles con parlantes y seminarios, entre otros. Para planificar y ejecutar esas tareas, es necesario disponer de personal específico para hacerlo. Para eso, UNICEF y la Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) involucradas deben contar con un **equipo mínimo (IG19)**, compuesto por profesionales dedicados, diversos y complementarios.

Dicho equipo no necesita ser del Staff de UNICEF y/o del SNU, puede incluso ser en gran medida por profesionales externos. Además, cada municipio debe tener siempre un **articulador (IG20)**, figura central en el proceso de movilización del municipio.

Toda esta movilización se realiza de manera **lúdica (IG21)**. Esta característica en Brasil es considerada esencial para el éxito de la experiencia, tiene en cuenta modificar el carácter, habitualmente tecnócrata y burocrático que rodea a los procesos convencionales de evaluación, certificación o premiación. La comunicación en este sentido, es siempre colorida y alegre para facilitar la participación de niños/as y adolescentes. Las actividades de planificación, movilización, capacitación e implementación también son siempre atractivas y agradables, sobre todo para los jóvenes. Dado que, es para ellos que existe el Sello UNICEF – Municipio Aprobado.

La experiencia brasileña, que comenzó en un estado de la región más pobre de Brasil, se difundió hasta ganar, posteriormente, el apoyo del Gobierno Federal. Estas entidades se consolidaron en una red nacional y estatal de cooperación para la difusión del Sello, desempeñando un importante papel de estímulo a otros municipios e incluso otras regiones.

Es así que en 2008, UNICEF inició en Brasil la experiencia de divulgación del Sello en grandes **centros urbanos (IG22)**, lo que conllevó una adaptación de la metodología. Por tanto, se trata de una experiencia ilustrativa de la necesidad de adaptar y recrear el Sello a contextos específicos, característica fundamental para el éxito de la iniciativa en otros países de América Latina y el Caribe.

A lo largo que toda su experiencia en Brasil UNICEF fue perfeccionando su aprendizaje y ha producido un rico material de orientación para cada una de las etapas del proceso, que deben ser considerados para tener una idea más precisa de cada una de ellas. La mayoría de las mismas se encuentra en su propia Página Web, ya mencionada: www.selounicef.org.br, incluyendo el Guía Metodológico y el Manual de Evaluación.

Aún cuando cada país sea un caso singular y el camino de implementación del Sello no siga el mismo recorrido por el Brasil, y sí su propio camino, resulta útil describir brevemente el proceso de establecimiento del programa:

SEIS RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN

- **Prepararse internamente:** involucrarlo todo (la gente y los proyectos).
- **Planificar:** definir el equipo, los recursos, el tiempo de implementación, los aliados, la unidad administrativa, la forma de evaluación, las capacitaciones, procesalmente.
- **Articular:** los gobernantes, las empresas, los artistas, la prensa y todos los demás actores relevantes.
- **Movilizar:** las municipalidades, los alcaldes, la población, los niños/as y adolescentes.
- **Capacitar:** todos los actores, principalmente aquellos de las pequeñas municipalidades o comunidades.
- **Informar:** a todos lo que sucede (visibilidad).

Segunda Parte

Instrumentos de Gestión

En esta segunda parte son presentados pequeños textos que tienen la intención de ayudar a aquellos que quieran implementar el Sello en otras realidades. Son 23 ítems y fueron denominados “Instrumentos de Gestión” con el fin de auxiliar la implementación y la orientación de una experiencia similar, teniendo en cuenta las peculiaridades y diferencias de cada lugar.





El Sello Es Un Reconocimiento

¿En qué consiste el reconocimiento?

01.

El Sello UNICEF es, por naturaleza, un reconocimiento conforme a una determinada unidad administrativa en el proceso de instauración de políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia. Consiste así mismo, en una especie de certificado que testifica un adecuado establecimiento de políticas públicas, el cumplimiento de objetivos y metas predefinidas y el mejor de los desempeños en su conquista. A través de los mismos, UNICEF reconoce una buena gestión municipal y proporciona una visión nacional e internacional a los municipios aprobados. Es decir, aquellos municipios que se destacaron y obtuvieron una mención mínima en cada uno de los núcleos de evaluación. Por tanto, es una especie de certificación que se traduce en un Sello de reconocimiento del trabajo realizado en un periodo previamente determinado, convertido al uso de un logotipo creado especialmente para esta finalidad.

En líneas generales, se entiende por certificación o reconocimiento, otorgado por una entidad independiente denominada Certificadora (en este caso UNICEF), a un conjunto de actividades desarrolladas por una organización con el objeto de testificar determinados productos, procesos o servicios, en conformidad con los requisitos, objetivos

o metas previamente determinadas. El certificado de esta manera, es una testificación pública de que los objetivos o metas fueron cumplidos por medio de métodos y prácticas correctas en la evaluación de la certificadora. Ésta verifica los resultados y las prácticas presentadas por medio de una auditoría minuciosa y transparente.

En el caso del Sello UNICEF, el ciclo de certificación se inicia con la definición de metas, de criterios de seguimiento y de evaluación, metodologías de participación y movilización social, capacitación y comunicación utilizadas a lo largo de su implementación, tratados en este documento.

Los parámetros del Sello son construidos por UNICEF con una gran colaboración de diferentes actores y organizaciones, considerando la ampliación de legitimidad, el abanico de socios y la transparencia en cuanto a los criterios de evaluación seleccionados –que deben ser factibles–, considerando el marco de actuación de quien participa en la disputa.

La certificación, que consiste en el reconocimiento público por parte de UNICEF y sus asociados, determina la entrega de un trofeo a los municipios, más allá de un diploma y una autorización para la utilización del logotipo del

Sello. El **municipio recibe también un Manual de Orientación para el uso de la marca con las normas y padrones que deben ser respetados.**

En Brasil, el **logotipo** puede ser utilizado en placas de localización de los municipios en carreteras y rutas pasando por el material de expediente de la Alcaldía y sus secretarías, hasta el uso de fachadas de los edificios públicos, como hospitales, puestos de salud, escuelas, plazas, centros comunitarios, ambulancias, vehículos específicos para el transporte escolar y propagandas para televisión (solamente como institucionales, siendo descartado bajo cualquier circunstancia el uso político).

El Sello obtenido por el municipio posee además una validez limitada. En el caso brasileño puede ser utilizado por dos años, período en que el certamen se realiza nuevamente. Es decir, el Sello debe ser validado periódicamente. **Si el municipio da continuidad consistentemente a sus políticas a favor de la niñez y la adolescencia, obteniendo un desempeño destacado en su grupo, puede continuar utilizándolo. De no ser así, pierde este derecho y deberá calificarse nuevamente para obtenerlo.**





La Unidad Administrativa

La elección del local de implementación del Sello

02.

¿En dónde el Sello puede ser implementado y cuáles son las condiciones requeridas? Son preguntas fundamentales para quien comienza a instaurar el Sello, sobre todo porque la organización administrativa territorial brasileña es muy específica y bastante diferente de la configuración matricial de otros países de América Latina y el Caribe (ver IG3). De esta manera, elegir la unidad administrativa que debe participar del Sello necesita ser rediscutida y definida en cada país, dado que la transposición directa del modelo brasileño puede que no tenga sentido.

Queda claro que el Sello debe ser necesariamente establecido en una unidad administrativa de gestión territorial que posea recursos y repertorio de políticas capaces de mejorar la vida de niños y adolescentes. Esto implica una capacidad efectiva de la unidad seleccionada en interferir positivamente en el acceso de servicios públicos de calidad y en la generación de oportunidades de inserción social, cultural y productiva. De todos modos estos son los medios sin los cuales se torna imposible calificar a los candidatos disputantes.

En el contexto brasileño es el municipio, pero cada país puede tener una unidad distinta: distritos, departamentos, alcal-

días o comarcas. En Brasil se escogió el municipio porque en él se cuentan a nivel local, con las atribuciones de proveer servicios esenciales como la atención primaria a la salud y la enseñanza primaria (de seis a 15 años), además del preescolar (de cuatro a cinco años), entre otros.

Es esencial que dicha elección lleve en consideración el papel de la referida unidad administrativa para permitir a la comunidad apoderarse del Sello, asumir la gestión de base territorial y el desarrollo local. **No con verticalismos o acciones centralizadas, sino a través de la consolidación de la democracia participativa –de abajo para arriba y de dentro para fuera– dando rumbo a las acciones relativas al Sello, garantizando legitimidad y vigor.**

Escoger el territorio que abarcará la premiación puede ser o no, inicialmente delimitado a una región, en el caso de que trabajar con todo el territorio nacional resulte costoso o problemático. En Brasil, por ejemplo, se priorizó inicialmente⁷, la región semiárida que comprende aproximadamente mil quinientos municipios, distribuidos en once Estados (provincias) de la federación brasileña, con algunos de los peores indicadores sociales del País⁸. Sin embargo, no significa que el pre-

mio tenga que ser disputado solo por aquellos municipios más fragilizados en el área predefinida. Es decisivo que todas las municipalidades de la región puedan participar, garantizando así, el **carácter universal** de la disputa y la movilización de gobiernos estatales como un todo, asociados importantes para la movilización de los municipios en el caso brasileño.

Para corregir eventuales divergencias entre las poblacionales o en lo económico, se forman grupos de unidades administrativas, de acuerdo con sus características (Ver **IG6**).

La experiencia del Sello UNICEF en Brasil, ha comprobado que unidades de menor porte poblacional tienden a involucrarse más en la disputa, poseen más facilidades para movilizar y aunar a la población para garantizar mejoras en el conjunto de sus indicadores. En grandes metrópolis con enormes

desigualdades urbanas, UNICEF está experimentando, a partir de 2008, una nueva metodología, también basada en la experiencia del Sello: La Plataforma de los Centros Urbanos (ver **IG 22**).





El Contexto Brasileño

Una federación única

03.

Tener presente las características del país donde nació el Sello es fundamental. Por un lado, para entender lo que le es específico y no puede ser trasladado para otra realidad. Por otro lado, para determinar lo que es universal y puede ser reaprovechado. Considerando siempre que incluso en estos casos será necesario hacer adaptaciones a las condiciones donde se va implementar el Sello, ya que el respeto a las peculiaridades locales es esencial para llegar al éxito de cualquier programa de esta naturaleza.

El Brasil tiene una historia diferente en varios aspectos, a la formación de los países latinoamericanos de lengua española. En el siglo XIX mientras que la colonia española guerreaba incontrolablemente en las diversas repúblicas, Brasil rompía con Portugal, conservando el régimen monárquico. Hoy es una federación formada por tres instancias gubernamentales: La Unión, los Estados y los municipios.

En Brasil, los municipios son considerados, desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988, entes partícipes de la federación dotados de autonomía política, administrativa y financiera propias. Son 5.565 con tamaños y poblaciones muy diferentes, formando en conjunto con los 26

Estados (Provincias), el Distrito Federal y la Unión (o gobierno federal) la federación brasileña.

Cada municipio está formado por una Cámara de Concejales, entidad del poder legislativo con derecho a sancionar sobre todo aquello que le concierne mientras que no intervenga en los principios pétreos de la Constitución Federal o se sobreponga a una ley mayor (estadual o federal) que trate de la misma materia. Además, cada municipalidad dispone de un Alcalde electo directamente por los habitantes con domicilio electoral del municipio. Solamente el Poder Judicial no posee la dimensión municipal.

De este modo, el formato de nuevo federalismo brasileño, introducido por la constitución de 1988, puede ser considerado un sistema que cuenta con un alto grado de federalización de las políticas públicas. Sin embargo, las esferas subnacionales poseen considerable autonomía administrativa, gran responsabilidad en la implementación de la gestión y participación en los recursos públicos nacionales sin precedentes en la historia constitucional brasileña.

Transportada a la práctica jurídica y política, la autonomía dada por la Constitución a los municipios

pasó a manifestarse en cuatro capacidades: 1) autonomía política (capacidad de autoorganización y de autogobierno), 2) autonomía normativa (capacidad de hacer leyes propias sobre la materia de su competencia), 3) autonomía administrativa (administración propia y organización de los servicios locales) y 4) independencia financiera (capacidad para determinar sus impuestos y la aplicación de sus ingresos).

Este aumento de responsabilidades y de autonomía, no obstante, no fue acompañado por una estructura ni por los recursos financieros necesarios para la ejecución de las nuevas atribuciones federativas. Uno de los principales problemas deriva del hecho de que en un gran número de municipios, la mayoría formados a partir de 1988, dependen casi exclusivamente de las transferencias federales para su supervivencia. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2005)⁹, los municipios son responsables de sólo el 5,1% de todos los ingresos fiscales del país, contra el 67,9% de la Unión y el 27% de los Estados. Con las transferencias gubernamentales, los municipios gestionan aproximadamente el 19% del presupuesto nacional disponible y la participación de la Unión se reduce al 52,2%.

El proceso de descentralización que llevó a los municipios a la categoría de entidades federadas, como destaca Souza (2002)¹⁰, entró en la agenda de redemocratización como una respuesta a diversos factores. En primer lugar, como una reacción a la centralización del régimen anterior y no en respuesta a los conflictos étnicos o de amenazas de división del territorio, como en la mayoría de los países que

la adoptan. El segundo factor es que la descentralización siempre ha sido fuertemente asociada con la redemocratización, no sólo en 1988, pero en todos los períodos de retorno a la democracia. El tercer factor es que la descentralización también guardó relación con la promesa de formar gobiernos más eficientes y accesibles a las demandas de los ciudadanos, precisamente porque se colocan más cercanos a los miembros de la comunidad política.

La división de competencias entre las entidades federativas, sin embargo, todavía necesita ser disciplinada por medio de normas establecidas por leyes complementarias, según lo dispuesto en la Constitución Federal de 1988, con el objetivo de “el equilibrio del desarrollo y del bienestar nacional”. La clara definición de un nuevo sistema de competencias federativas, como también se destaca en la Agenda 21 brasileña, es esencial para evitar las consecuencias perjudiciales que las “atribuciones rivales” han provocado a los servicios públicos, tales como la superposición de comandos y de recursos, la falta de responsabilización de los organismos gubernamentales y los conflictos entre las instituciones (Camargo, 2001)¹¹.

Una singularidad en la municipalidad brasileña es la existencia, prevista en la ley, de Consejos de los Derechos de los niños/as y Adolescentes y de los Consejos Tutelares.



Un Sello Útil Para Todos y Todas

Un medio para movilizar a la población y fortalecer entidades locales.

04.

La movilización de los gestores, de la población y de la juventud local en torno a la defensa y aplicación de políticas capaces de asegurar el cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia es el objetivo fundamental del Sello UNICEF - Municipio Aprobado. Para que esto ocurra, es indispensable que el Sello se perciba como algo útil. Y de hecho tiene diversas utilidades.

Es útil para el **alcalde**, porque a través del Sello el gestor local gana prestigio entre sus pares en instancias superiores de gobierno y entre sus votantes, aumentando su autoestima como gestor y político. Se debe recordar que la alcaldía puede usar el Sello en sus eventos, en sus correspondencias y en la publicidad de sus acciones en favor de la infancia y la adolescencia, con las normas establecidas por UNICEF.

Los **funcionarios locales** también se sienten honrados como participantes de un gobierno premiado y reconocido, tanto entre los habitantes del municipio como en su exterior, junto con las autoridades estatales y federales, la sociedad en general y los medios de prensa. Además sus acciones comienzan a articularse mejor, dado que el Sello contribuye para que los gestores y demás actores municipales

valoricen el uso de indicadores en la planificación y la gestión municipal. La experiencia brasileña, por ejemplo, muestra que los departamentos municipales, en especial en la promoción social, empezaron a trabajar de una forma más integrada para alcanzar metas en común después de la realización de los certámenes. Los municipios comenzaron así mismo, a ser conscientes de la importancia de planear en base a datos con criterios esmerados y confiables, y no tan sólo con intuición.

Los **habitantes** del municipio, a su vez, también sienten el beneficio del prestigio de vivir en una "Municipio Aprobado". Esto por no hablar de los **niños/as y los propios adolescentes**, que ganan la oportunidad de expresarse, participar y ser escuchados en sus reivindicaciones.

Finalmente, los **gobiernos estatales** también van sintiendo aumentar su prestigio, a medida que su estado empieza a disponer de municipios aprobados por un organismo de renombre internacional.

Así la premiación tiene más probabilidad de ser efectiva, ya que las personas se movilizan en la medida en que entienden los beneficios que pueden obtener a partir de su partici-

pación en el certamen. Evidentemente una publicidad bien hecha del Sello juega un papel fundamental en este sentido, así como el apoyo a los municipios para que puedan reunir las condiciones efectivas para cumplir con las formalidades exigidas en el proceso de certificación. Especialmente cuando se observa que los municipios más pobres y con los peores indicadores, presentan también el personal técnico menos preparado y mayores dificultades de gestión.





La Certificadora

Legitimidad e independencia de partidos políticos

05.

Para ampliar los esfuerzos por la certificación es necesario que quien atribuya el certificado sea reconocido como una autoridad competente y por encima de interferencias de cualquier naturaleza, ya sean políticas, económicas u otras. De esta manera, el valor del reconocimiento nace, inicialmente, de quien otorga este certificado. No basta que la autoridad de certificación reúna las competencias necesarias, es esencial que estas idoneidades sean reconocidas por la sociedad en general. En fin, que tenga legitimidad para conceder los certificados.

En Brasil, el Sello UNICEF - Municipio Aprobado, es anhelado con ahínco por todos los municipios en que se habilita la disputa. El empeño, en gran parte, está relacionado con el hecho de que UNICEF es una institución renombrada a nivel nacional, de alcance regional, con participación activa en la agenda pública y una credibilidad ampliamente reconocida en todos los segmentos de la sociedad brasileña. Estas cualidades son imprescindibles para producir la movilización de los municipios en función del torneo. **Sin un certificador que le confiera valor y notoriedad al Sello, de nada sirve una metodología coherente y adaptada a los territorios en los que se pretende aplicar.**

Es evidente que hay riesgos en atribuir el nombre de la Institución, y su mayor patrimonio, a un certificado de esta naturaleza. Es por esta razón que el Sello debe ser manejado con mucho cuidado y profesionalismo.

Lo ideal es que UNICEF desempeñe este papel siempre que sea posible, aunque sea factible considerar otra institución (preferentemente otro organismo del Sistema de Naciones Unidas) que pueda actuar en colaboración con UNICEF en aquellos territorios en los que el propio Fondo no disponga de la estructura, del alcance y de la visibilidad necesarias para movilizar a las unidades administrativas escogidas.

Es vital que la imparcialidad de la certificación sea ampliamente reconocida. **La movilización de los actores políticos y del gobierno es esencial para fortalecer el Sello, pero la responsabilidad certificadora no debe recaer en ellos pues puede restar credibilidad al Sello.** Es algo que no se puede hacer en lo absoluto. Se debe considerar que la experiencia brasileña, por ejemplo, nació sin el apoyo del gobierno federal.

CONDICIONES DE ÉXITO

- **Decisión:** voluntad colectiva de hacer.
- **Movilización y articulación:** de los gobernantes (alcaldes, gobernadores, presidentes), de la sociedad civil (organizaciones y movimientos sociales), de la población (principalmente niños/as y adolescentes), de las empresas y de los medios de comunicación.
- **Planificación:** Identificación de la unidad administrativa, formación del equipo, definición de los recursos, de los criterios, de los objetivos y acciones.
- **Participación:** Definición conjunta de las reglas del juego (los objetivos y acciones, criterios de evaluación, la temporalidad).
- **Capacitación de los actores:** los articuladores, los mediadores, los gestores, los dirigentes de la sociedad civil, los niños/as y adolescentes.
- **Visibilidad:** Informar y comunicar a todos lo que pasa, hacer conocida las reglas del juego, de la premiación.



Una Competencia Sana

La construcción de los grupos de evaluación

06.

A pesar de centrarse en el intercambio de todo, un premio que beneficie a de experiencias y en la coordinación de todas las unidades administrativas, o a diversos sectores de la administración pública, no se puede perder de vista y reducir su poder para estimular el que el Sello UNICEF se basa en una empeño de los municipios en lograrlo y diferenciarse positivamente de los demás. En Brasil normalmente selectividad, en sí misma, es crucial para conquistan el Sello alrededor de un que el Sello no sea banalizado. Después 20% de los municipios competidores.



No obstante, una vez definida la universalidad del Sello UNICEF, a partir de la cual todas las unidades administrativas pueden participar independientemente de su porte poblacional, económico o social, un aspecto sobresale: ¿Cómo garantizar igualdad de condiciones de disputa en un contexto con tantos actores desiguales? Para cerciorarse de que ningún municipio o unidad administrativa sea perjudicado con un desafío que supere sus capacidades técnicas y financieras o que concurren con otras unidades más solventes, los participantes deben ser agrupados según la estructura y recursos que posean.

En Brasil, UNICEF **organiza a los municipios que participan en la iniciativa en cinco grupos**. De esta forma, los avances en los objetivos y metas se pueden verificar dentro de cada grupo, lo que permite a los municipios menores y más pobres que también puedan ser reconocidos con el premio. Esto hace del torneo, en la práctica, una iniciativa capaz de promover la inclusión y el desarrollo de las capacidades de todos los municipios, y no sólo los que ya están más estructurados.

Los criterios para formar los grupos en Brasil, fueron modificados en cada una de las cuatro ediciones del Sello. Éste hecho pone de manifiesto lo delicado de esta cuestión, y tendrá que ser reinventada en cada contexto de replicación.

Para formar los agrupamientos, las primeras ediciones del Sello en Brasil utilizaron informaciones de densidad demográfica, tasa de urbanización, porcentaje de domicilios con electricidad, el Producto Interno Bruto y los ingresos presupuestarios asignada a niños y adolescentes. Ya en la edición de 2004 se utilizaron como base para el establecimiento de cada uno de los cinco grupos de municipios los siguientes

indicadores: Tasa de Urbanización; Promedio de años de escolaridad de los jefes de familia; Porcentaje de domicilios con abastecimiento de agua adecuado; Porcentaje de domicilios con tratamiento sanitario cloacales; Porcentaje de domicilios con ingreso medio mensual del jefe de familia mayor que un sueldo mínimo; Porcentaje de domicilios unipersonales (con un residente); Porcentaje de domicilios con siete o más habitantes; Porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) del municipio con respecto a PIB del Estado y Porcentaje de domicilios encabezados por mujeres. En la última edición esta conformación fue simplificada y los indicadores han sido ponderados por un factor de riqueza local.

Es fundamental que los criterios de definición de los grupos se basen en indicadores confiables y disponibles a todas las unidades habilitadas para la competencia, de modo que la unidad sólo sea comparada con aquellas que estén en situación semejante. Sin el cumplimiento de este criterio, se crea un desequilibrio que puede distorsionar los resultados, así como el empeño de los municipios para lograr una mejor calidad de vida de niños y adolescentes en todo el territorio, independientemente de las localidades en que estén incluidos. Al final, si una ciudad u otra unidad administrativa participante – percibe que no tendrá condiciones para disputar el certamen en igualdad de condiciones, su disposición puede ser de no habilitarse a la disputa.

Por lo tanto, el desafío de la instauración del Sello en otro país será el de encontrar indicadores objetivos, universales y claros para formar grupos de los tipos de unidades administrativas escogidas como base del Sello, en la que todos tengan igualdad de condiciones. Por lo general, una combinación de datos, tales como población, ingresos y presupuesto, entre otros.

junio

24

Período de Vigencia del Sello

El Sello tiene una validez que debe variar con cada realidad

07.

Una validez temporal criteriosamente determinada es crucial para el éxito del Sello UNICEF - Municipio Aprobado. Constituye el factor que garantizará el empeño sistemático de la comunidad, sobre todo de los gestores locales a lo largo del periodo vigente. Como demuestra la experiencia brasileña, si se gana la disputa es una garantía de visibilidad y fortalecimiento político para el alcalde, y perder el Sello puede ser políticamente desastroso ante los ojos de la comunidad local.

Además, la validez temporal del Sello es lo que garantiza que el municipio no seguirá disponiendo de la certificación en el caso de no continuar con las políticas que lo hicieron ganar el torneo. Lo que está en juego aquí es la credibilidad del UNICEF, motivo por el cual el período que dura la certificación no puede ser tan largo que ofrezca el riesgo de dar visibilidad a lo largo del tiempo, a municipios que hayan perdido impulso en la creación y consolidación de políticas coherentes a favor de los niños y adolescentes.

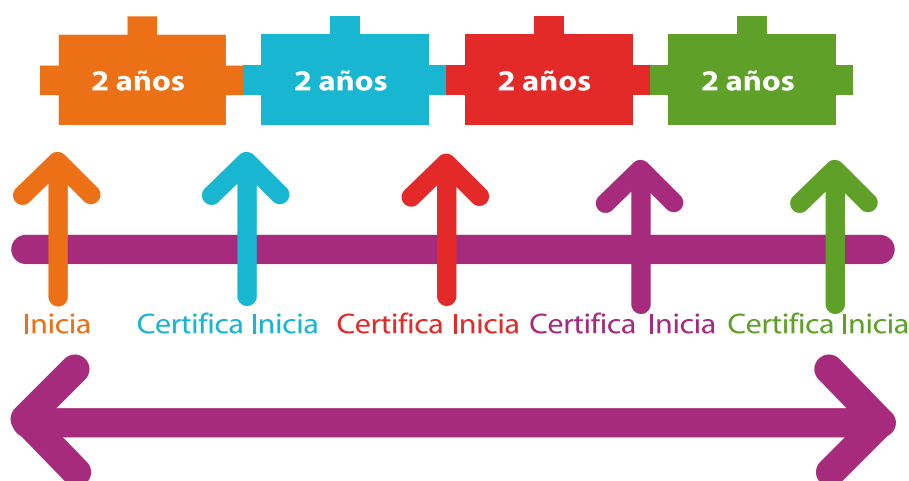
En el caso brasileño, esta validez ha sido de dos años. En la edición de 2008, actualmente vigente, la temporalidad fue definida para realizarse en dos años y medio. La decisión del periodo de duración del Sello y de las fechas

de condecoración, lleva en cuenta el tamaño del mandato electoral de los responsables municipales en el país, que es de cuatro años. El principio esencial es político: el Sello siempre es concedido en el último año del mandato de los alcaldes, de modo que pueda disfrutar de las regalías de la adjudicación durante las elecciones de aquel año en el caso de que su municipio sea aprobado. En cuanto a la recepción de las inscripciones para un nuevo certamen se produce en el año siguiente, cuando los nuevos alcaldes prestaron juramento y se pueden responsabilizar por la inscripción y objetivos propuestos.

En la práctica, el alcalde sucesor del gestor victorioso del Sello se siente obligado, aunque por un cálculo político electoral, a dar seguimiento a las políticas victoriosas de su predecesor si quiere garantizar la certificación para el municipio en su propia gestión. En los lugares donde la discontinuidad institucional y el casuismo político son elementos que rebaten directamente la calidad de la administración pública, el Sello acaba sirviendo de este modo, para presionar positivamente a los directivos con miras a la continuidad de las buenas prácticas en favor de los niños y adolescentes.

Por otro lado, si un determinado municipio no haya podido garantizar la certificación, el alcalde que asume la administración local dispone de tiempo suficiente (dos oportunidades) para conquistar el Sello todavía en la vigencia de su gestión (después de dos años, al final de su mandato o en ambas oportunidades), que crea una movilización continua. En Brasil, se ha debatido la duración de la validez de la certificación, con propuestas para prorrogar a cuatro años (abarcando el período completo de mandato de un alcalde en Brasil). El argumento se basa en el hecho de que el proceso es muy costoso tanto para UNICEF (en términos de tiempo y la movilización de recursos humanos y financieros), como para los municipios que muchas veces no disponen de tiempo hábil, en un período de dos años, para desarrollar, de forma consistente, las medidas necesarias requeridas¹².

Temporalidad ¿Cada cuánto se certifica?



Ciclo de Certificación

Continuum de movilización social para medir impacto a largo plazo

Resulta vital para determinar el plazo de validez del Sello, no perder de vista el elemento político que pasa a través del proceso, independientemente del contexto en el que sea aplicado. Así, su concesión es oportuna, por lo menos durante el año que antecede a la transición de los administradores locales, para que puedan atraer la simpatía política en caso de éxito en la competición –lo cual garantiza su compromiso en la consolidación de políticas locales a lo largo de su gestión.



Método Simple y Apoyo Accesible

Un estímulo para la participación y garantía del éxito

08.

Una de las características más citadas entre los miembros de los municipios brasileños, en lo referente al certamen, es que la metodología para la obtención del Sello debe ser simple. Lo mismo debe ocurrir en cualquier otro país. La metodología debe ser clara y explicada en manuales objetivos, atractivos y comunicativos. Y, evidentemente, bien adaptadas a las condiciones locales, teniendo en cuenta sus características administrativas, culturales y políticas específicas.

Aunque muy didáctica y relativamente simple, cabe destacar que el método expuesto en diversos manuales y folletos, en la experiencia brasileña no es fácil de entender por los pequeños municipios, que carecen de técnicos y gerentes con la experiencia necesaria. Por el contrario, la mayoría de sus técnicos y funcionarios públicos aún disponen de una baja formación.

De este modo, un método sencillo, debe definirse claramente, al menos:

- a. ¿En qué consiste el Sello? ¿Quién hace la certificación y por qué?**
- b. ¿Dónde y cómo inscribirse para competir por el sello?**
- c. ¿Cuáles son los plazos de inscripción y de entrega del material de apoyo?**
- d. ¿Cuál es la duración del Sello y cómo utilizarlo?**
- e. ¿Cuáles son los beneficios para la unidad administrativa aprobada?**
- f. ¿Cuáles son las metas y objetivos?**
- g. ¿Qué medidas y procedimientos tiene que ser iniciado, por quién, cuándo y dónde?**
- h. ¿Dónde obtener informaciones para desarrollar mejor las acciones previstas?**
- i. ¿Qué procedimiento de evaluación será realizado, por quién, cómo y cuándo?**

Pero eso no es suficiente.

Definida la metodología, con sus ejes de acción, indicadores y metas, hay siempre un gran trabajo de divulgación del material, seguida de otros eventos igualmente fundamentales.

El primer paso es elaborar el material escrito de forma clara, objetiva y lúdica y entregar a todas las municipalidades en el periodo de tiempo estipulado, si fuese posible, con anterioridad al inicio de las inscripciones.

El segundo paso es promover cursos de capacitación para los miembros de las municipalidades, en los cuales se explique con detalles todas las dudas existentes, así como los conceptos y procedimientos fundamentales de la disputa (ver **IG13**). Esto va desde el significado del Sello y su utilidad, pasando por la definición y la explicación de las acciones que serán desarro-

lladas hasta los criterios y procedimientos de la evaluación, incluyendo qué es y para qué sirve un indicador.

El tercer paso es construir un servicio de información de fácil acceso disponible a los interesados (ver **IG14**).

Dichas medidas son indispensables, sobre todo ante las unidades administrativas más carentes, con personal menos capacitado o de poca experiencia.





Objetivos y Acciones

¿Cómo definirlos?

09.

El Sello UNICEF – Municipio Aprobado es obtenido por aquellas unidades administrativas que presentan el mejor desempeño dentro de su grupo. La agrupación de similares esta basado en el análisis de la realidad de los municipios que pueden participar del Sello, según sus indicadores socioeconómicos. Para medir los desempeños y resultados sobresalientes, se definen objetivos y acciones que, en lo esencial, buscan mejorar las condiciones de vida de los niños y adolescentes, estimulando las acciones políticas del gobierno y de la sociedad.

La finalidad es mejorar las condiciones de vida de niños y adolescentes. Las acciones son las actividades previstas en la metodología para alcanzar los objetivos trazados. Mientras tanto, los indicadores se configuran como elementos que permitirán medir el grado de alcance de dichos objetivos, definición esencial para un proceso de evaluación ecuánime y transparente.

De modo general, los objetivos del Sello reflejan la finalidad de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) con relación a la garantía de derechos de niños/as y adolescentes. Algunos ejemplos definidos en la última edición del Sello en Brasil son ilustrativos de estos desafíos: a) todos los niños de

hasta un año de edad, sobreviviendo; b) todos los niños menores de dos años, bien nutridos; c) todos los niños y adolescentes con acceso a la escuela; d) familias de niños y adolescentes participando de la gestión escolar y, e) mejoría en el funcionamiento de los consejos municipales en lo referente a los derechos de niños e adolescentes¹³.

Es fundamental tener en cuenta aún que dicha definición de objetivos y acciones de los que se compondrán la metodología del Sello depende esencialmente de las condiciones del país, región o local donde el mismo será implementado. La preferencia debe ser dada a los objetivos y acciones universales referidas a toda el área que abarca el certamen, eliminando a aquellos específicos para cada comunidad.

Por ejemplo, si los problemas que afligen a los niños y adolescentes en esta área seleccionada son básicamente la violencia en el hogar o el bajo acceso a la escuela, no tiene sentido para definir objetivos y acciones en relación al problema del abuso sexual infanto-juvenil o el uso de la droga. En otras palabras, los objetivos y acciones definidas deben estar absolutamente de acuerdo con los problemas específicos que aquejan

a los niños y adolescentes de todo el territorio seleccionado, directa o indirectamente.

Como objetivos generales, independientemente de cada país o localidad, están por ejemplo, el fortalecimiento institucional, el impulso político de la comunidad, la integración con la identidad local y con el medio ambiente y el protagonismo juvenil. Esto se debe a que prácticamente ningún país de América Latina y el Caribe dispone de un sólido marco institucional, comunidades consolidadas políticamente o escuelas con pedagogías integradas al contexto de vida de los propios estudiantes. Cuando existen, son muy específicos y en general aleatorios.

Por esta razón, definir los objetivos y las acciones que van a componer la metodología del Sello, es a partir de un amplio diagnóstico de dónde se lo quiere poner en práctica. Este diagnóstico debe basarse no solo en documentos y estadísticas disponibles, sino también en el diálogo con los expertos y con la propia comunidad. La visita, la observación in situ, el encuentro con líderes de la comunidad y reuniones previas con autoridades locales son procedimientos imprescindibles para obtener un diagnóstico correcto de la situación y principales problemas y potencialidades. Es más, dichas potencialidades son a menudo postergadas en los diagnósticos, a pesar de que sean tan importantes como los problemas o deficiencias locales. Después de todo, son importantes herramientas para la superación de las deficiencias a partir de las cuales se emprenderán las mejoras.

Es esencial que los **objetivos propuestos abarquen también el ciclo**

de vida, de la maternidad a la adolescencia. Por eso es vital establecer finalidades que garanticen una adecuada maternidad, supervivencia del recién nacido, buena nutrición para los niños, acceso a servicios de salud y educación y una activa participación en la sociedad de su propia comunidad, e incluso de su país.

Por último, no se pretende resolver todo a la vez. Es preciso considerar que el Sello, en el caso de obtenerlo y ser victorioso, tendrá muchas ediciones subsecuentes. Y en cada una de ellas podría abarcar nuevos problemas y desafíos. Por lo tanto, es recomendable empezar con pocos objetivos y acciones, pero de naturaleza estructurante y de impacto transformador. En otras palabras, no vale la pena disponer de una gran cantidad de objetivos y acciones, la mayoría sin repercusiones concretas sobre la dinámica local, si eso simplemente torna el trabajo de los participantes mayor y engañoso. Esto se debe a que el exceso de objetivos puede, al contrario, disuadir a los participantes y llevarlos a abandonar la disputa.



Ejes de Acción

Legitimidad e independencia de partidos políticos

10.

Si un cesto llena de acciones puede conducir a la dispersión y al desaliento, un número muy pequeño también puede desmoralizar si las unidades habilitadas para el certamen no consiguen realizarlos. Debido a eso, la metodología del Sello debe contemplar un número variado y razonable de objetivos y acciones en cada eje de actuación. Si un municipio no puede superar un reto específico, debe contar con la oportunidad de compensar avanzando en otras áreas igualmente estratégicas para mejorar de la calidad de vida de los niños y adolescentes.

En el caso de Brasil, el Sello definió tres ejes de acción: impacto social (con ocho objetivos); gestión de políticas públicas (con 12 objetivos) y participación social, con cuatro temas (convivencia en el semiárido, participación política de los adolescentes en el presupuesto público, cultura e identidad étnico-cultural, deporte y ciudadanía).

Esta variedad de objetivos permite que una ciudad (u otra unidad administrativa) no presente grandes resultados en algunos requisitos, pero obtenga excelentes resultados en otros, porque dependen de las características de cada localidad. Para algunos de los participantes y expertos de UNICEF,

sin embargo, esta gama de objetivos sigue siendo excesiva, siendo preferible un número un poco menor. 14

De todas formas, es interesante que existan objetivos y acciones que dependan de diferentes entidades y que conlleven la participación de diversos segmentos sociales. Si todos los objetivos están en el campo de la salud y la unidad administrativa, por cualquier motivo no dispone de buenos servicios de atención primaria, el municipio obtendrá una mención baja. Sin embargo, el mismo puede obtener buenos resultados en lo referente a la educación, la cultura, la organización social. Y si estos no son considerados como ejes de acción, la nota del municipio sería igual a cero (lo que eliminaría el carácter multisectorial que debe pasar por la atención dedicada a niños y adolescentes).

Así pues, los objetivos acciones deberán contemplar, en principio, al menos áreas de la educación, de la salud y de la asistencia social, de acuerdo al ciclo de vida, con un mínimo de tres objetivos por núcleo.

OBJETIVOS, METAS Y EJES DE ACCIÓN.



Se debe buscar, en la medida de lo posible, definir objetivos y acciones para la mejora de la atención básica de salud para mujeres embarazadas, a los niños en la primera infancia, en la segunda etapa de la niñez y en la adolescencia. Del mismo modo, en la educación se debe tener cuidado con la enseñanza preescolar y la escuela. Se debe prever igualmente temas de participación social, en particular aquellos que estimulen el protagonismo juvenil. Sin embargo, estos

objetivos y acciones deben estar adecuados a la realidad de la población, con el objeto de eliminar barreras que permitan mayor atención a los derechos de los niños y adolescentes en las condiciones efectivas en que viven (por lo que no se debe simplemente importar de otros contextos).



Protagonismo Juvenil

Los jóvenes son sujetos de sus derechos

11.

Una comunidad bien estructurada, saludable y cuidadosa de sus derechos implica necesariamente que sus niños y adolescentes son sujetos efectivamente usuarios de sus derechos. Deben ser, por lo tanto, personas que se preparan para el pleno ejercicio de la ciudadanía: individuos conocedores de sus derechos, considerados como iguales ante la ley, independientemente de sus diferencias (género, edad, etnia, religión, preferencias sexuales) y condiciones materiales. El Sello UNICEF busca, entre otros objetivos, contribuir de manera decisiva con dicho proceso de formación ciudadana responsable, estimulando la participación de niños y adolescentes a perseguir objetivos y metas por medio de actividades temáticas, que son en última instancia encaminadas a su propia construcción ciudadana.

El protagonismo juvenil, un componente poco presente en programas de promoción social, es una de las preciosidades del Sello, no puede ser desvalorizada en la definición de los temas del eje de Participación.

De esta forma, el eje de participación está centrado en gran parte en la mediación de niños y adolescentes. Existen numerosos ejemplos: deporte y ciudadanía, convivencia con el contexto ambiental, conocimiento del presu-

puesto, registro de votantes. En todos los casos es esencial convocar niños y niñas, invitándolos a la organización y participación, dejando en sus manos, siempre que sea posible, la dirección del proceso y su autoevaluación.

En general podemos decir que, de haber resistencia, proviene de los padres y autoridades que desconocen la potencialidad juvenil y, sobre todo, carecen de consciencia de la importancia de la formación de los jóvenes en el ejercicio de la responsabilidad, de hacer frente a desafíos, de la auto-superación y de la auto-organización. Especialmente para los adolescentes, que viven la tensión entre dos mundos: el infantil -que están dejando-, y el adulto -hacia donde están yendo-. En este núcleo racional de crítica y divergencia es donde residen grandes esperanzas para el cambio. Podemos decir por tanto que, sin estímulo al protagonismo juvenil, el Sello es incompleto.



UNICEF/BRZ/Manuela Cavadas.





Evaluación

¿Cómo planificar y ejecutar la evaluación?

12.

Evaluar es juzgar si las acciones desarrolladas por las unidades participantes fueron correctas, los esfuerzos fueron significativos y los resultados relevantes en relación a los miembros del mismo grupo. Es por esta razón que los municipios o unidades administrativas se dividen en grupos iguales. La finalidad es que dichas unidades participantes sean valoradas en una comparación entre sus iguales.

Para obtener el Sello, las unidades administrativas inscritas deben desarrollar acciones para alcanzar resultados y mejorar el desempeño en pos de la calidad de vida de la infancia en una medida por lo menos superior a la media obtenida por sus semejantes.

Dado que obtener el Sello depende de un resultado superior a la media del grupo al cual pertenece la unidad administrativa contemplada, el primer desafío es organizar los municipios en grupos iguales. En el caso de Brasil los criterios mudaron en cada una de las ediciones, por tanto, no existe un formato único y definitivo. Después de todo, no existe un municipio igual a otro, no obstante se debe evitar agrupar municipios que sean muy diferentes en cuanto a población, a presupuesto, al PIB, a la escolaridad, etc. En las dependencias de cada local

se deben utilizar datos estadísticos mínimamente confiables, tales como: PIB Per cápita, IDH municipal, población, escolaridad.

Es necesario que todos los participantes sepan qué es lo que será evaluado: los objetivos y las acciones propuestas en cada uno de los ejes: el impacto, la gestión y la participación. En el caso de Brasil en la edición de 2006 fueron seleccionados ocho objetivos medidos con 13 indicadores. En relación al eje de gestión fueron definidos en aquella misma edición del Sello, 12 objetivos con 21 indicadores. Y, finalmente, en relación al eje de participación fueron seleccionados cuatro temas: convivencia con el semi-árido; participación política de los adolescentes y presupuesto público; cultura e identidad étnico-racial, deporte y ciudadanía.

Las evaluaciones articulan sistemas cuantitativos (porcentajes de madres atendidas en el prenatal, caída en la tasa de mortalidad infantil, número de escuelas participantes de actividades deportivas) y cualitativos (proyectos pedagógicos elaborados por las escuelas).

Si los resultados pueden ser mensurados cuantitativamente los esfuerzos de gestión deben ser evaluados cualitativamente y por medio de autoeva-

luación. En este caso, una forma de auto-evaluación es invitar actores sociales representativos de los diversos sectores de la comunidad y de la administración pública (padre, líder de la comunidad, presidente de asociación, miembros del consejo de los derechos de niños/as y adolescentes, etc.) para discutir entre sí en un foro, las acciones de la administración pública y las condiciones de vida de niños/as y adolescentes y, a continuación, rellenar un cuestionario evaluando las diversas acciones y objetivos previstos en la metodología del Sello. Una forma aún más interesante es que este foro se reúna al comienzo y al final del proceso de certificación, de modo que pueda comparar los progresos realizados en la duración del Sello.

Todas las reglas de evaluación, incluyendo quien hace y cuando, deben estar claras desde el inicio del certamen para todos los participantes. Esta es una de las condiciones de éxito del Sello: evaluación clara, comprensible y transparente.

Cabe recordar que la evaluación es una actividad extremadamente sensible. Si no está bien hecha, puede colocar en riesgo la credibilidad del Sello. Por dicho motivo, debe ser realizada por una organización reconocida y respetada en el país, como lo es UNICEF en Brasil. En el caso de Brasil el proceso de evaluación (y monitoreo) fue definido en siete pasos de acuerdo a lo sintetizado a continuación:

1. Definición del sistema de evaluación y monitoreo, los indicadores, fuentes, procedimientos, temporalidad y responsabilidad;

2. Información a los miembros de la administración pública, líderes de la comunidad, de los consejos, articuladores y movilizadores;

3. Capacitación de los miembros del foro de evaluación local;

4. Colecta y envío de los datos por parte de la comisión de evaluación local en función de los objetivos y acciones definidos;

5. Evaluación cualitativa y autoevaluación por representantes da sociedad local, bajo la dirección del consejo de los derechos de niños/as y adolescentes, con la participación de los miembros del consejo tutelar, de organizaciones no gubernamentales, ministerio público, asociaciones y líderes locales, y el acompañamiento de un mediador del Sello UNICEF.

6. Examen de los datos y evaluación de sus resultados, por parte de la certificadora, con anuncio del resultado final: Cuáles municipios obtuvieron el derecho de usar el Sello por el periodo determinado con anterioridad.

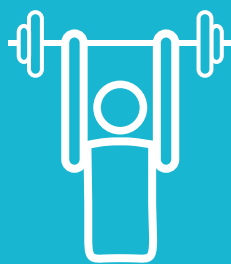
7. Recibimiento de las consideraciones y respuestas sustantivas, incluyendo el *Feed Back* a todos los participantes.

Nunca es suficiente recordar que la evaluación es un medio y no un fin. Nada más que un juicio de los esfuerzos y resultados alcanzados. El fin es la plenitud de derechos de la infancia.

EVALUANDO EL IMPACTO SOCIAL

Objetivo	Indicador	Fuente de Información
Todos los niños/as hasta un año de edad sobreviviendo.	Tasa de mortalidad infantil	Ministerio de la Salud
Todas las familias, especialmente mujeres embarazadas con atención básica de salud y las gestantes adolescentes con atención especial.	Porcentaje de mujeres embarazadas con siete o más consultas prenatales; Porcentaje de adolescentes embarazadas de 10 a 14 años; Porcentaje de adolescentes embarazadas de 15 a 19 años.	Ministerio de la Salud
Todos los niños/as y los adolescentes con acceso a agua potable.	Porcentaje de domicilios con acceso a agua para el consumo humano.	Empresa de Saneamiento





Entrenamiento

Importante para todos los competidores, indispensable para los pequeños

13.

Los 5.565 municipios brasileños son muy diferentes, ya sea en tamaño poblacional o en términos de dinamismo económico. Hay ciudades con población inferior a cinco mil habitantes, y ciudades con más de cinco millones de residentes. Probablemente cualquier unidad administrativa seleccionada para disputar el Sello en los países latinoamericanos, también presentará grandes diferencias entre sus pares. En común, por un lado, las unidades administrativas más cercanas a los ciudadanos tienden a ser menos capacitadas que las unidades superiores, hasta llegar al gobierno central.

Por estas razones, es esencial para el éxito del Sello la capacitación de agentes locales y gestores públicos, a fin de reforzar su acción para garantizar los derechos de los niños y adolescentes. Esto implica ampliar el acceso de estos agentes a conocimientos teóricos y buenas prácticas en el ámbito de la seguridad de los derechos; promover el intercambio de experiencias; fomentar la acción en red y el diálogo intersectorial; ampliar el potencial propositivo, fortaleciendo la capacidad de búsqueda de soluciones, tanto en lo referente a la atención directa, como al presupuesto y a las políticas públicas; y desarrollar habilidades en la comuni-

cación y en la gestión de proyectos, programas y políticas para la infancia y adolescencia.

La planificación de la capacitación debe incluir, a su vez, las siguientes directrices:

- **Garantía de Derechos Humanos**
- **Mapeo de la demanda de las comunidades, a partir de un proceso previo de consulta; consulta a órganos oficiales.**
- **Propuesta de nuevas referencias capaces de promover cambios en los paradigmas de la comprensión, de la cultura y de las prácticas de diversos públicos en relación a la garantía de derechos de niños/as y adolescentes;**
- **Valorización de los conocimientos y de las buenas prácticas ya existentes en las administraciones públicas y comunidades;**
- **Promoción de intercambio de experiencias y de educación entre los participantes;**
- **Uso de materiales y metodologías ya probadas y validadas, producidos en base de investigación y de buenos ejemplos prácticos;**

Consideración del contexto socioeconómico y cultural de diferentes públicos y comunidades;

- **Adecuación del perfil lingüístico de los participantes;**

- **Coordinación entre la formación teórica, la experiencia y la capacitación en el trabajo, este último realizado por la propuesta y el seguimiento de las actividades prácticas (aprender haciendo);**

- **Incorporación de dinámicas atractivas, lúdicas e interactivas, capaces de garantizar el interés y valorizar el protagonismo de los participantes;**

- **Oferta de actividades en horarios y locales flexibles, así como apoyo logístico en las condiciones necesarias para facilitar la participación, en especial de los actores locales;**

- **Entrecruzamiento de conceptos relacionados a ciudadanía, derechos, presupuesto y políticas públicas en diversas actividades de la capacitación;**

- **Promoción del uso creativo y calificado de tecnologías de información y comunicación como herramienta de acceso al conocimiento, intercambio de experiencias y educación a distancia;**

- **Distribución de certificados a los participantes.**

La capacitación puede variar desde encuentros intermunicipales hasta la realización de seminarios temáticos, talleres, cursos de extensión y suministro de materiales impresos. Pero, es importante que se dé, siempre que sea posible, en la propia unidad competidora. Por razones de costo,

aunque también para estimular la mayor participación posible. Por tanto, el tiempo de la capacitación -día y hora- debe ser acordado a nivel local para permitir el mayor número de participantes. El objetivo es siempre conseguir que cada uno de ellos tenga una visión general del proceso y claridad sobre los objetivos y acciones a ser emprendidas, sobre las informaciones que deben recogerse, sobre los datos que deben ser producidos y sobre la forma en que será realizada la evaluación, entre otros.

El sistema de formación debe ser lo más simple y objetivo posible. Como en una caminata, en el que el andar del más lento define la velocidad de la marcha, en la capacitación las dificultades más simples determinan su ritmo y lenguaje. El material didáctico, por lo tanto, debe ser claro, agradable y didáctico. Y las actividades de formación deben ser, en la medida de lo posible, siempre lúdicas. Una experiencia ocurrida en Brasil es interesante para ser registrada pues puede resultar útil en otros contextos. Se trata de un documento con recomendaciones para obtener el Sello. Es decir, informaciones prácticas de cómo trabajar con los indicadores definidos en el certamen.

De todas formas, se puede decir que en general los articuladores, movilizadores, consejeros y gestores municipales se tornan muy receptivos a la comprensión de los indicadores, dando apertura a nuevos conocimientos. Indicar en dónde obtener más informaciones sobre cada una de las acciones, objetivos y sus indicadores es una forma de alimentar esta "sed de conocimiento".



Servicio de Información

¿Cómo montar?

14.

El Sello UNICEF debe entenderse como una estrategia que va más allá de la exitosa adjudicación a unidades administrativas en la construcción de políticas públicas a favor de los niños y adolescentes. Es también una oportunidad única para que las oficinas del Fondo aumenten su inclusión regional y el número de asociados locales con miras a las demás acciones que promueve UNICEF. Para ello, la creación de un servicio de información es clave. Después de todo, si las ciudades -u otras unidades seleccionadas para la disputa- tienen dificultades para aclarar dudas y hacer sugerencias o críticas, los impactos negativos tienden a alcanzar no sólo la calidad del certamen, sino también afectan la imagen del propio UNICEF.

Una de las primeras y fundamentales estrategias es la elaboración de un sitio en Internet en el que consten informaciones tales como la historia de los premios, el reglamento del certamen, la ficha de inscripción, la guía metodológica, materiales para la difusión y otros manuales de gestión de políticas públicas que puedan orientar a los gestores para los desafíos a vencer, así como noticias actualizadas sobre el evento y canales para encaminar dudas, críticas y sugerencias.

Una buena página Web que contenga todas estas informaciones, sin embargo, no es suficiente. Es fundamental la disponibilidad de líneas telefónicas para que los participantes puedan entrar en contacto directo con UNICEF, lo que exige personal capacitado y con tiempo disponible para este fin. La experiencia brasileña demuestra que este instrumento es imprescindible, ya que el certamen estimula el uso de indicadores en la planificación y gestión municipal, una práctica que contrasta con el actual modelo adoptado por los municipios. Esto plantea diversas dudas entre los administradores locales, sobre todo de aquellas ciudades menos estructuradas.

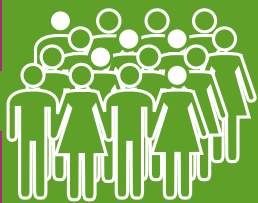
El establecimiento de un correo en consonancia con los representantes de todas las unidades inscriptas también es importante considerando el envío de material impreso a los municipios. Pues no todos tienen acceso a la Internet y la preparación de material específico para este fin es esencial, que incluye una carpeta con la presentación del Sello, consejos sobre lo que debe ser previsto en el plan de gobierno y en qué UNICEF puede ayudar. La comunicación directa y nominal a todos los gestores habilitados para el certamen -antes

de la abertura del evento- también es importante para elevar su autoestima y demostrar la voluntad de UNICEF de que todos participen.

La experiencia brasileña muestra, además, que la realización de intervenciones directas en los municipios a través de seminarios, reuniones, talleres y conferencias a lo largo de la divulgación del certamen ayuda a resolver *in situ* gran parte de las dudas, lo que reduce el volumen de demandas directamente en las oficinas de UNICEF, al mismo tiempo que aumenta la valorización y estima de los municipios en relación a la competición. Es importante en este sentido, que UNICEF se demuestre a favor de las actividades. Por ejemplo, que los resultados de la evaluación de los tres ejes del Sello (impacto, gestión y participación) basados en los criterios de puntuación establecidos,

sean comunicados por UNICEF a cada uno de los municipios participantes, independientemente de su posición en el certamen. Así, el participante toma conocimiento de los resultados de sus esfuerzos, y crea una consciencia de los desafíos a enfrentar para mejorar la calidad de vida y la plena realización de los derechos de los niños/as y adolescentes de su ciudad.





Participación

El primer pilar del Sello

15.

El Sello es una especie de concurso que involucra dirigentes del gobierno estatal y no estatal de unidades administrativas locales y cercanas a sus ciudadanos. Del mismo modo, los miembros de la comunidad, los líderes populares y los niños y adolescentes son llamados a participar cumpliendo un papel crucial para el logro de las metas trazadas por el certamen. Es decir, si la comunidad no participa, la unidad administrativa, probablemente no obtendrá el Sello.

Para permitir la participación de toda la población, o al menos de amplios segmentos de la sociedad, los objetivos y acciones propuestos deben formar una gama diversificada y articulada y remitir unos a otros, produciendo sinergia.

Es por esta razón que la metodología del Sello, en la experiencia brasileña, considera tres ejes de objetivos y acciones, uno de los cuales se denomina justamente Participación Social. En este requisito son evaluadas iniciativas temáticas emprendidas por la propia comunidad, especialmente sus niños y adolescentes con el fin de contribuir a la mejoría de las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia.

Algunos ejemplos pueden ilustrar lo que se entiende por participación de todos y su esencialidad en el Sello.

Algunos objetivos son explícitos. Por ejemplo: acompañar la ejecución del presupuesto público por grupos de adolescentes. Es evidente que será necesario convocar adolescentes voluntarios para el trabajo de supervisión, formar grupos y organizar la "tarea". Ellos deberán visitar el gobierno municipal (junta de concejales), verificar cómo está siendo implementado, si de hecho lo previsto está siendo gastado o si están pasando por contingencias¹⁵. O bien, ampliar el porcentaje de jóvenes de entre 16 y 17 años inscritos en la lista electoral¹⁶, lo que significa movilizar a todos los jóvenes de este grupo de edad que residen en la localidad.

Otro ejemplo es el objetivo "todos los niños y los jóvenes protegidos del VIH/SIDA." Aparte de las campañas de prevención y educación sexual en las escuelas y en los hogares, es indispensable tomar otras medidas que abarque la participación de otros actores, tales como el acceso a la atención prenatal para todas las mujeres embarazadas, especialmente adolescentes. Una buena atención prenatal incluye necesariamente el ofrecimiento de la prueba de SIDA (o test antisida) y el tratamiento adecuado en los casos positivos, para evitar que el bebé sea

contaminado. Así, gobierno, escuelas, padres y madres, adolescentes, puestos de salud, en fin, una enorme gama de servicios y personas necesitan participar y contribuir a la consecución de dicho objetivo.

Otra acción que puede ilustrar esta participación es la realización de un estudio de la percepción social sobre el tema (a ser realizado por un instituto especializado y con el apoyo de adolescentes investigadores). El objetivo podría ser el de obtener impresiones de niños, jóvenes y sus familias sobre el impacto generado en sus vidas por el contexto en el que viven y por las oportunidades disponibles. La evaluación incluiría el efecto de la escuela, de las unidades de salud, de las situaciones de violencia, de actividades de ocio y culturales, de las condiciones de la movilidad, entre otros aspectos, en la vida de los niños y niñas que residen en estos territorios, y cuyos resultados y sistematización pueden estar presentes para la puntuación en el requisito de Participación del certamen.

Tan importante como el logro de resultados para mejorar las vidas de los niños/as y adolescentes, es fomentar la participación, tornando a

los habitantes locales, especialmente a los jóvenes, ciudadanos conscientes de sus derechos y poder social. No cuesta insistir. Las actividades programadas, sobre todo en el tercer eje, deben ser siempre lúdicas y placenteras, pues es así que los niños/as y los adolescentes aprenden.

EJEMPLO DE RESULTADOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

La edición de 2006 del Sello Municipio Aprobado en Brasil fue con 1.179 municipios, de las cuales 657 promovieron proyectos de Educación Ambiental, envolviendo 1,3 millones de alumnos y más de 7,2 mil escuelas.

En esta misma edición del Sello fueron registrados aproximadamente, 700 mil nuevos electores de 16 y 17 años, resultado de los esfuerzos de los Tribunales Regionales Electorales, municipalidades, escuelas y organizaciones de la sociedad civil. Además de esto, UNICEF ayudó impulsar la creación de 170 nuevos Consejos Municipales de los Derechos de Niños/as y Adolescentes.



Movilización

El "alma de éxito"

16.

El Sello UNICEF –Municipio Aprobado– puede ser definido como una estrategia de movilización con la finalidad de fortalecer el poder de actores sociales locales buscando proporcionar mejores condiciones de vida a niños y adolescentes. Esto permite vigorizar el proceso de descentralización, proveyendo herramientas y capacitando la autonomía de gobiernos locales para un eficaz cumplimiento de los derechos de niños y adolescentes. Subyace en la idea del Sello, que constituyen las autoridades locales y sus comunidades las que están en mejores condiciones de mejorar efectivamente las condiciones de vida de los niños y adolescentes, obteniendo resultados finales de relevancia.

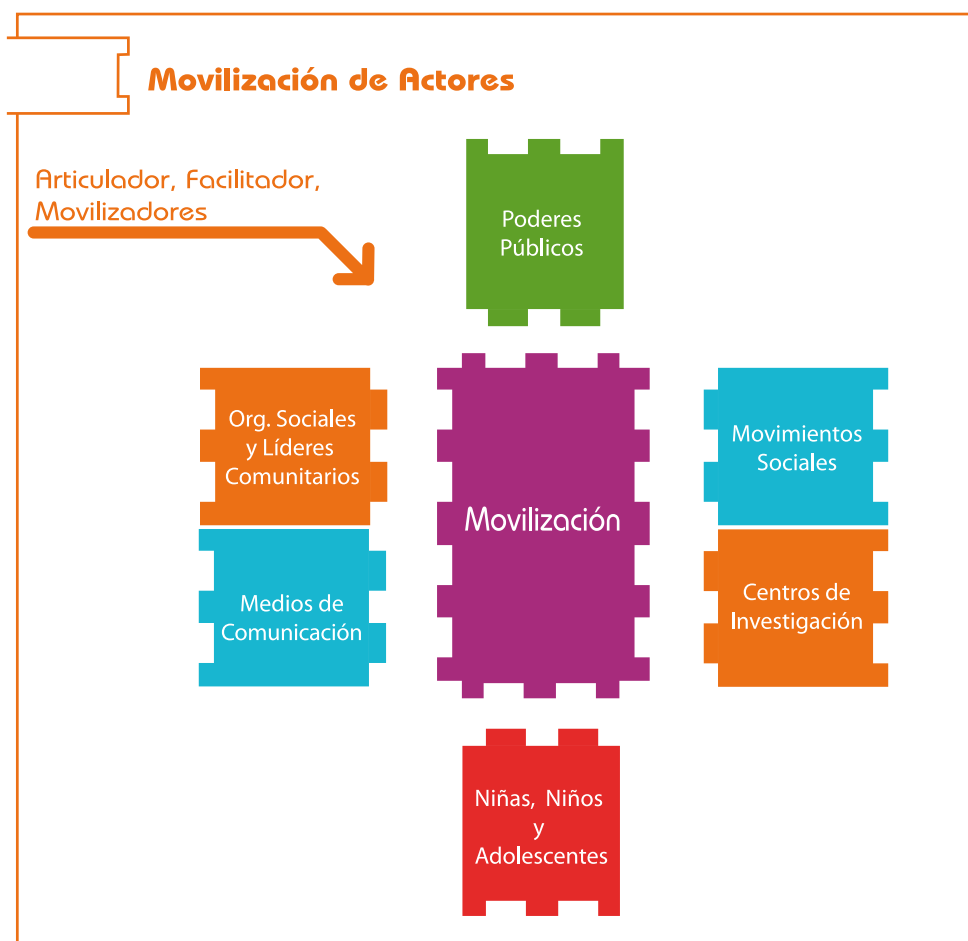
De este modo, el conjunto de metas ser difundido ampliamente, para convertirse en una referencia útil a otros actores estratégicos, incluyendo:

- Instancias de poder público a nivel federal, estatal y local;
- Movimientos sociales estratégicos;
- Institutos de investigación, especialmente los responsables de datos oficiales y aquellos que pueden ayudar en la capacitación;
- Inversores, interesados en contribuir a mejorar la calidad de vida de los niños y adolescentes;

- Profesionales y medios de comunicación tradicionales, comunitarios y alternativos;
- Organizaciones sociales y líderes comunitarios;
- Niños y adolescentes.

Se trata de una ingeniería sofisticada, pues comprende un pacto entre las autoridades superiores a nivel nacional, en sus tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), y un pacto entre éstos y los dirigentes de las unidades administrativas locales, hasta llegar a los jóvenes de las comunidades implicadas.

Para cada actor existe una estrategia diferente y adecuada a sus características. La adaptación del proceso de movilización es una de las razones de su éxito. Para cada actor existe una invitación y un reto especial, de acuerdo con su propio lenguaje. En Brasil, la estrategia de destacar grandes celebridades con compromiso notable con la temática de ayudar en la movilización también ha demostrado resultados muy satisfactorios. Artistas, deportistas, presentadores de TV, embajadores del sistema de Naciones Unidas, entre otros, puede ayudar a dar visibilidad al certamen, lo que contribuye de forma decisiva en la entusiasta participación local, especialmente entre los jóvenes.



Todos los medios de movilización deben ser utilizados: eventos, encuentros, visitas, reuniones y fiestas. Existe en especial, una rica y diversificada comunicación, utilizando todos los medios de comunicación.

Debido a su legitimidad y reconocimiento, la certificación desempeña un importante papel en este sentido, constituye un punto de atracción para los posibles competidores. Del mismo modo, el involucramiento de las autoridades superiores es esencial, ya que declarando su apoyo al Sello, le atribuye valor y capacidad para llamar e inspirar a líderes de unidades

administrativas más pequeñas, que suelen sufrir de dependencia de vínculos políticos.

En el ámbito municipal, UNICEF institucionalizó en Brasil, tres figuras responsables de mantener activa la movilización a nivel local.

El **articulador** es quien moviliza diversos departamentos de la unidad administrativa en la prestación de servicios contemplados en la metodología, así como las juntas y comisiones por casualidad participantes (Ver IG 20).

Los **movilizadores**, también señalados por la propia unidad administrativa, trabajan directamente con el articu-

lador y son responsables por algunas tareas esenciales para la obtención del Sello, tales como actividades relacionadas con la participación de escuelas, de niños y adolescentes. En Brasil por lo general se cuenta con un movilizador para cada tema destacado en el eje de Participación. En la edición iniciada en 2006, eran cuatro: Participación Política de los Adolescentes, la Educación Ambiental, Cultura Popular y Comunicación.

Ahora bien, el **facilitador** es el que dirige el foro comunitario de auto-evaluación de la unidad administrativa. Evidentemente estos tres cargos son muy importantes en la experiencia brasileña, lo que no significa que ellos existirán o tendrán el mismo papel en otras experiencias de replicación del Sello. Debido a que toda acción no solo conlleva costos humanos, sino también financieros y materiales. ¿Cuál es el costo previsto para el pago de recursos materiales y humanos (transporte, divulgación, viajes, comunicación, etc.)? ¿Qué fuentes (UNICEF, la propia unidad o asociados)? Lo cierto es que no se puede iniciar un evento de esta naturaleza sin que el mínimo de recursos necesario esté previsto desde el comienzo del certamen.





Comunicación

Involucrando a toda la comunidad y sus autoridades

17.

El proceso de comunicación del Sello UNICEF es uno de los pilares para el éxito del evento. Se da de manera continua, con el fin de provocar el entusiasmo y el compromiso de toda la ciudad en el logro de los objetivos. Estrategias e instrumentos de comunicación, en este sentido, son fundamentales para crear una cultura que priorice la infancia y adolescencia, ampliando la comprensión de los diferentes sectores de la sociedad sobre el tema y fortaleciendo la idea de que todos son co-responsables por la garantía de sus derechos a la supervivencia, desarrollo, protección y participación.

Estrategias de comunicación deben basarse en los elementos de la cultura de las propias comunidades participantes y un carácter indispensablemente lúdico, atractivo y lo más interactivo posible, de modo que todos sean al mismo tiempo receptores y transmisores de información y comunicación. Esto implica la preparación de piezas de colores, con dibujos, fotos y textos sencillos y agradables, de manera a movilizar también niños y adolescentes de su localidad. Según los responsables de la implementación del Sello en Brasil, el elemento lúdico en las piezas de comunicación es uno de los pilares que determinan el éxito del Sello en Brasil.

Estas acciones además, deben también proponerse rebatir la imagen social negativa que atañe a niños/as y adolescentes en relación con la violencia y la desunión, dando visibilidad a su potencial como agentes para la promoción del desarrollo. Para ello, una de las estrategias más exitosas del certamen en Brasil fue proporcionar a los propios jóvenes consejos, apoyo financiero y soporte electrónico para que ellos mismos pudiesen elaborar contenidos, que quedarán disponibles en la página Web del certamen y en otros materiales de comunicación, incluyendo radios comunitarias dirigidas por ellos mismos.

En Brasil, este esfuerzo resultó en la producción y distribución sistemática de los siguientes materiales de movilización:

- Boletín electrónico y Mural;
- Portal interactivo (informaciones, materiales de capacitación y canales de comunicación para la interacción);
- Carteles de convocación para capacitaciones y actividades de participación social;
- Boletín para radios comunitarias, con contenidos elaborados por UNICEF y disponibles para su reproducción gratuita.

Los objetivos son garantizar la adhesión al Sello de públicos estratégicos

para su desarrollo, asegurándose que las metas resulten claras y puedan ser incorporadas a la comunidad, pasando a orientar su actuación en el ámbito de la infancia y la adolescencia; mantener a dichos públicos movi- lizados y actuantes; contribuir para que la imagen de las comunidades sea coherente con su identidad; para dar visibilidad al potencial de niños y adolescentes como agentes de promoción del desarrollo; y contribuir a la creación y/o el fortalecimiento y la integración de redes.

RESISTENCIAS Y BARRERAS A LA CREACIÓN DEL SELLO

No es fácil crear e implantar un programa como el Sello Municipio Aprobado. Demanda voluntad política y persistencia porque las barreras y obstáculos surgirán tanto interna como externamente, así como los riesgos.

La primera dificultad, en el caso de que UNICEF local decida ser la certificadora y conductora del proceso surge dentro de la propia organización. Varios miembros de la organización van a sentirse amenazados, temerán que los recursos ya escasos sean reducidos aún más, que su proyecto no sea muy bien considerado e incluso llegue a ser descartado. Serán necesarias conversaciones internas con mucha claridad para mostrar que el Sello es un programa madre, una plataforma que puede contener en sí, otros proyectos y, sobre todo, ganar en sinergia y enfoque. Se trata de una excelente ocasión para una mejor articulación de los proyectos, eliminando lo que no es importante para asegurar los derechos de niños/as y adolescentes y mejorar su calidad de vida. Constituye una oportunidad única para superar la dispersión de una infinidad de proyectos de baja contribución efectiva, en pos de la misión de UNICEF. Es una oportunidad para obtener mayor enfoque y principalmente, más resultados y visibilidad ante la sociedad.

La segunda barrera viene del exterior. Los actores políticos harán de todo para apropiarse de los resultados e influenciar el proceso para sus propios intereses de reproducción y ampliación de poder. La barrera es mucho más presente por el hecho de que el Sello necesite de aliados en las instancias gubernamentales. El Pacto que creo UNICEF Brasil, reuniendo instancias estatales y federales, fue fundamental para el éxito del Sello. La colaboración de los alcaldes es igualmente esencial para el proceso. No obstante, ninguna de dichas alianzas influenció el proceso de evaluación y de otorgamiento del premio. Evidentemente los alcaldes ganadores obtuvieron enriquecimiento de su patrimonio político y muchas

veces eso los ayudó en la reelección o elección para otros cargos (diputado, por ejemplo), pero sin interferencias en el proceso de evaluación. No podemos permitir que ocurra una interferencia de aproximación política del Sello en el proceso de evaluación y premiación, mas no podemos igualmente, ser ingenuos al punto de imaginar que los alcaldes y políticos no van a ganar nada. Está claro que ganarán, si bien que será una ganancia legítima, una premiación por el esfuerzo realizado junto a la comunidad.

La tercera dificultad nace del interior de la conductora del proceso, pero se manifiesta lentamente: el riesgo de burocratización. Hay muchas formas de manifestación de este riesgo. Por ejemplo, cada especialista quiere ver su conocimiento y área de interés presente en el Sello. De esta forma, el Sello comienza a aumentar los objetivos, acciones e indicadores tornándolo complejo para los participantes que comienzan inicialmente a reclamar y después a desistir. Otro ejemplo es que los burócratas de la organización comienzan a demandar profusamente datos e informes poco relevantes haciendo de la participación en el Sello una actividad poco lúdica y muy pesada. Y el desinterés comienza a manifestarse.

Una cuarta dificultad puede surgir de la falta de transparencia de las reglas del certamen. Las reglas tienen que ser claras, comprendidas y aceptadas por todos y no pueden mudar en medio del juego bajo ninguna hipótesis, pues uno de los desgastes del Sello puede nacer del sentimiento de injusticia de sus participantes.

Para quedarnos con cuatro dificultades se puede añadir la que nace en el corazón de los propios organizadores del Sello: la impaciencia en la obtención de resultados. No existe un cambio significativo en la vida de niños/as y adolescentes del día a la noche. Toda mudanza demanda un tiempo y exige paciencia. Si están en el camino correcto los resultados surgirán, con certeza.



Planificación

Planear y decidir con los asociados

18.

Una actividad compleja como la instauración del Sello UNICEF -Municipio Aprobado-, no puede darse sin una planificación previa y precisa. Además, la planificación será su primera actividad, y desde el principio, debe ser hecho en colaboración con los asociados, que serán fundamentales para su implementación y éxito.

En primer lugar es necesario definir la unidad administrativa en el país que mejor se adapte a un programa de esta naturaleza. En la experiencia brasileña fue el municipio, pero ésta es una instancia gubernamental que puede funcionar de forma diferente en otros países.

Superado este obstáculo, el siguiente paso será realizar un diagnóstico de la realidad de las unidades administrativas elegidas. El diagnóstico debe basarse en la consulta de documentos, estudios y estadísticas disponibles, y debe incluir el debate con expertos y actores locales. Es necesario conocer lo mejor posible la situación en que viven los niños y adolescentes, y determinar los instrumentos de que disponen las unidades administrativas para hacer frente al reto de permitir a niños y adolescentes acceder a sus derechos.

Escuchar a los actores locales es indispensable, porque a menudo los datos son insuficientes, los estudios parciales

y los documentos desactualizados. Además, muchas veces los expertos conocen bien su campo específico de estudio, pero desconocen otras áreas así como la forma en que efectivamente interactúan en la práctica cotidiana de las unidades administrativas locales.

El diagnóstico debe prever no sólo los problemas y las potencialidades, sino también los principales actores que deben ser movilizados para una acción de la envergadura del Sello: Presidente, ministros, gobernadores, alcaldes, consejos, juntas, comisiones, entidades civiles, etc. En el caso de la experiencia brasileña, el pacto “Un Mundo para la Niñez y la Adolescencia del Semiárido”, acordado entre el Presidente y los gobernadores de la región donde se implantó la experiencia del Sello, es esencial para garantizar la visibilidad, el reconocimiento y los nuevos recursos.

También será necesario planear y organizar el equipo mínimo para iniciar la acción (véase **IG19**), pues el éxito del Sello estará relacionado con la capacidad de ofrecer a las unidades administrativas, servicios como capacitación (**IG13**) e información (**IG14**). Sin esto, las unidades administrativas, especialmente los más vulnerables y pobres, tienden a quedarse desalentadas.

CONDICIONES DE ÉXITO



Igualmente será necesario definir y desarrollar la metodología. En consecuencia, el mínimo exigido es que se responda a las siguientes preguntas:

- a. ¿Cuáles son los objetivos - de impacto factible - a ser perseguidos por parte de las unidades productivas?**
¿Cuáles son las acciones previstas?
Dichas acciones, ¿contemplan el ciclo de vida? ¿Fomentan el protagonismo? ¿Garantizan la participación? ¿Tendrán efectivamente impactos en las condiciones de vida de niños y adolescentes?
- b. ¿Cuáles son los plazos: para la realización del concurso; para la validación del Sello; para entregar el material de evaluación; para la difusión de los resultados; y para reclamar sobre los resultados si fuese necesario?**
- c. ¿Cuáles son las condiciones para la inscripción? ¿Existen condiciones especiales que deben ser consideradas para realizar la dicha inscripción? ¿Dónde se realizan?**
- d. ¿Para cuándo están previstas las capacitaciones? ¿Quién puede participar? ¿Cómo es la división de los costes?**
- e. ¿Cuándo y cómo será realizada la evaluación? ¿Cuáles son los materiales indispensables para ser entregados (informaciones, informes, etc.)?**
- f. ¿Cómo las unidades administrativas se deben organizar: es a través de articuladores, movilizadores y facilitadores, como en la experiencia brasileña?**

El siguiente paso de la planificación es el lanzamiento del programa con las unidades administrativas: la divulgación. En algunos momentos la experiencia brasileña utilizó fiestas y espectáculos musicales para llamar la atención de los municipios, utilizando vehículos de masa como la televisión, la radio y los periódicos. En otras ocasiones, sobre todo cuando la experiencia ya estaba más consolidada, el esfuerzo de difusión fue menor.

Por último, se debe planear con igual cuidado la evaluación de los resultados y el anuncio de la entrega de Sello. Hay que considerar que la evaluación debe estar compuesta preferentemente por aspectos cualitativos y cuantitativos, además del tipo de evaluación externa y autoevaluación (ver **IG12**). Y que esto requiere mucho trabajo y tiempo. Son muchos los materiales para ser analizadas y datos a ser constatados, lo que significa

también movilizar expertos externos. Proclamados los resultados, es esencial que los participantes puedan tener conocimiento y eventualmente hacer una solicitud de reclamo si no estuviesen de acuerdo. Y la reexaminación también demanda un tiempo que debe estar considerado en la planificación. Por último, la entrega del Sello es una actividad igualmente importante y debe ser revestida de cierta pompa, con la participación de las autoridades

y a veces con artistas reconocidos y apreciados por las comunidades locales. Como todas las otras debe ser una actividad lúdica y no antipática como las solemnidades públicas de nuestros países. Es otro ítem a considerar en la planificación del tiempo, preparación y los costos.

En resumen, los pasos de la implementación del Sello son: a) planificación del Sello, sobre todo en lo que se refiere a sus reglas, objetivos y acciones, indicadores de evaluación y pasos de implementación, así como la temporalidad, los recursos financieros y humanos; b) convocatoria de las autoridades, sobre todo municipales, pero también a la sociedad en general y las organizaciones de la sociedad civil en particular – en esta fase es importante contar con el apoyo de personalidades importantes; c) inscripción de los participantes; d) animación, sobre todo capacitación de los participantes y montaje de un

servicio de comunicación e información accesibles; e) acompañamiento de los municipios y apoyo en la superación de las dificultades, que, sobre todo en el inicio, son innúmeras; f) evaluación de las acciones estrenadas y de los resultados obtenidos conforme la metodología adoptada, con la divulgación de los resultados y tiempo para demandas de revisiones de los mismos, las cuales deben quedar muy bien aclaradas para no dejar ningún margen de duda; g) premiación de los vencedores, por medio de caravanas y fiestas en los municipios.





Equipo Mínimo

¿Cuántos son y cuál es el perfil de profesionales?

19.

El lanzamiento del Sello por primera vez en una determinada región exige un cuidado especial con el montaje del equipo que será responsable por la conducción de todos los trabajos, desde la planificación, pasando por la difusión y el seguimiento hasta la evaluación y la divulgación de los resultados, es decir, los ganadores y la entrega del Sello.

La experiencia brasileña, especialmente en el Estado de Ceará, “donde todo comenzó”, muestra que un mínimo equipo de profesionales es necesario para poner en marcha el Sello.

En resumen, son requeridos los siguientes profesionales o funciones a ser desempeñadas por UNICEF o por terceros:

a) **Especialista en comunicación:** no es un publicitario ni un periodista común, sino alguien que tenga conocimiento multisectorial de la comunicación con el público y con los residentes de las localidades más simples y distantes, pues el “tono” de la comunicación debe ser dado por los menos instruidos y no por los más cultos. Por eso, el lenguaje tiene que ser aquel que el mayor número de personas pueda entender.

b) **Especialista en movilización popular:** de preferencia que tenga experiencia profesional en la organización de eventos y movilización popular de las comunidades, debe sugerir las formas

de movilización más adecuadas, los temas y segmentos.

c) **Especialista en evaluación:** definirá los términos en las que las unidades administrativas serán evaluadas, las informaciones necesarias, los procedimientos y los criterios. En fin, definir y ejecutar el proceso, vinculando a los especialistas y los actores locales.

d) **Especialista en capacitación:** hará o no las capacitaciones, pero determinará sus metodologías y mediará entre aquellos que tienen las condiciones de intervenir en el contenido, de preferencia de dentro del equipo del Sello para reducir los costes y estandarizar el lenguaje y las informaciones.

e) Pequeño **equipo de apoyo:** deberá proporcionar toda la logística de producción y distribución del material, transporte de los equipos, alojamiento, locales de entrenamiento -siempre junto con los actores locales- y orientar las demandas de información. Por lo tanto, un buen conductor y una buena recepcionista con experiencia en servicio telefónico, son esenciales.

f) Por último, un **coordinador** para acompañar todas las tareas, movilizar al equipo, articular con los asociados gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, las autoridades pertinentes, y movilizar los recursos.

De esa forma, el equipo mínimo involucra algo de entre siete y 10 profesionales, bien articulados entre sí y dedicados, ya que la implementación del Sello demanda mucho trabajo y la participación de todo el equipo.

No obstante, no se recomienda quedarse limitado a las funciones especializadas que los miembros del equipo van a realizar. Es indispensable que todos los miembros estén sabiendo lo que ocurre en los otros “sectores”. Después de todo se trata de un equipo y debe funcionar como tal, con todos los miembros integrados en función a un objetivo común y placentero para todos.



UNICEF/BRZ/Manuela Cavadas.



El Articulador

El actor central en la movilización

20.

Para que el Sello dé resultado es necesario movilizar a todas las personas de la ciudad, empezando por el alcalde, que inscribe la ciudad y nombra al articulador. La elección es fundamental para el proceso.

Es el articulador quien determina la organización para obtener el Sello, que planea y moviliza a los principales actores, y crea las condiciones favorables para que todo salga como era esperado. Por lo tanto, su primera cualidad es ser gerente y la segunda, esencial para una buena gestión, es la legalidad ante los diversos órganos gobierno y de la sociedad civil local. Todos y todas tienen que aceptarlo, poner la confianza en él. Debe ser una persona competente y que inspire la confianza de todos los residentes. Y aquí está su tercera cualidad: la de ser un buen conocedor de la ciudad, de su gente y sus problemas.

Cuando el articulador no tiene la confianza de los miembros del gobierno y de las diversas asociaciones de la sociedad, incluyendo los jóvenes; cuando no tiene iniciativa; cuando no comprende el proceso para la obtención del Sello, las cosas no marchan, surgen los conflictos y la movilización muere. Por lo tanto, su elección es estratégica.

Los secretarios del gobierno local

deben confiar en él porque es a él que se entregarán las informaciones importantes definidas en los objetivos e indicadores. Es él quien articula y moviliza secretarios o dirigentes responsables que deben elaborar informaciones cuando las mismas no existen, deben rellenar las planillas, cuando se necesitan y, sobre todo, movilizar a todos los responsables por la implementación de las políticas públicas para niños y adolescentes en el gobierno local. El articulador explica, demanda y vigila gastos al mismo tiempo.

El articulador es el que moviliza los órganos de la sociedad civil y los líderes escolares para participar en todas las "tareas" y "juegos", propuesto por el Sello. Nombra o indica al alcalde los movilizadores de las diversas actividades.

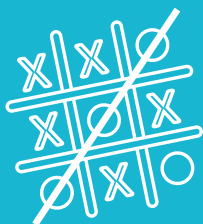
El articulador es un puente entre las diversas entidades que participan en el proceso de obtención del Sello, y entre los diferentes actores, especialmente los jóvenes. A pesar de ser nombrado por el alcalde y de ser a él a quien debe sus obligaciones, sus relaciones con el equipo del Sello lo aproxima de tal forma que poco a poco, y en la medida en que sea bien realizado su trabajo, él se transforma en una especie de "representante" del Sello local.

Es al articulador que se destina la primera

y principal capacitación, pues él más que nadie, debe tener la comprensión de todo el proceso, y ser capaz de explicar y ayudar a todos los participantes. Aclarar las dudas, ayudar, movilizar. Es quien se comunica más estrechamente con el personal de UNICEF.

Por lo tanto, su elección es estratégica. Después de todo, este es el actor central en la movilización. Preferentemente una persona de iniciativa, carismática y alegre.¹⁷





Entretención

El Sello tiene que ser agradable para todos y todas

21.

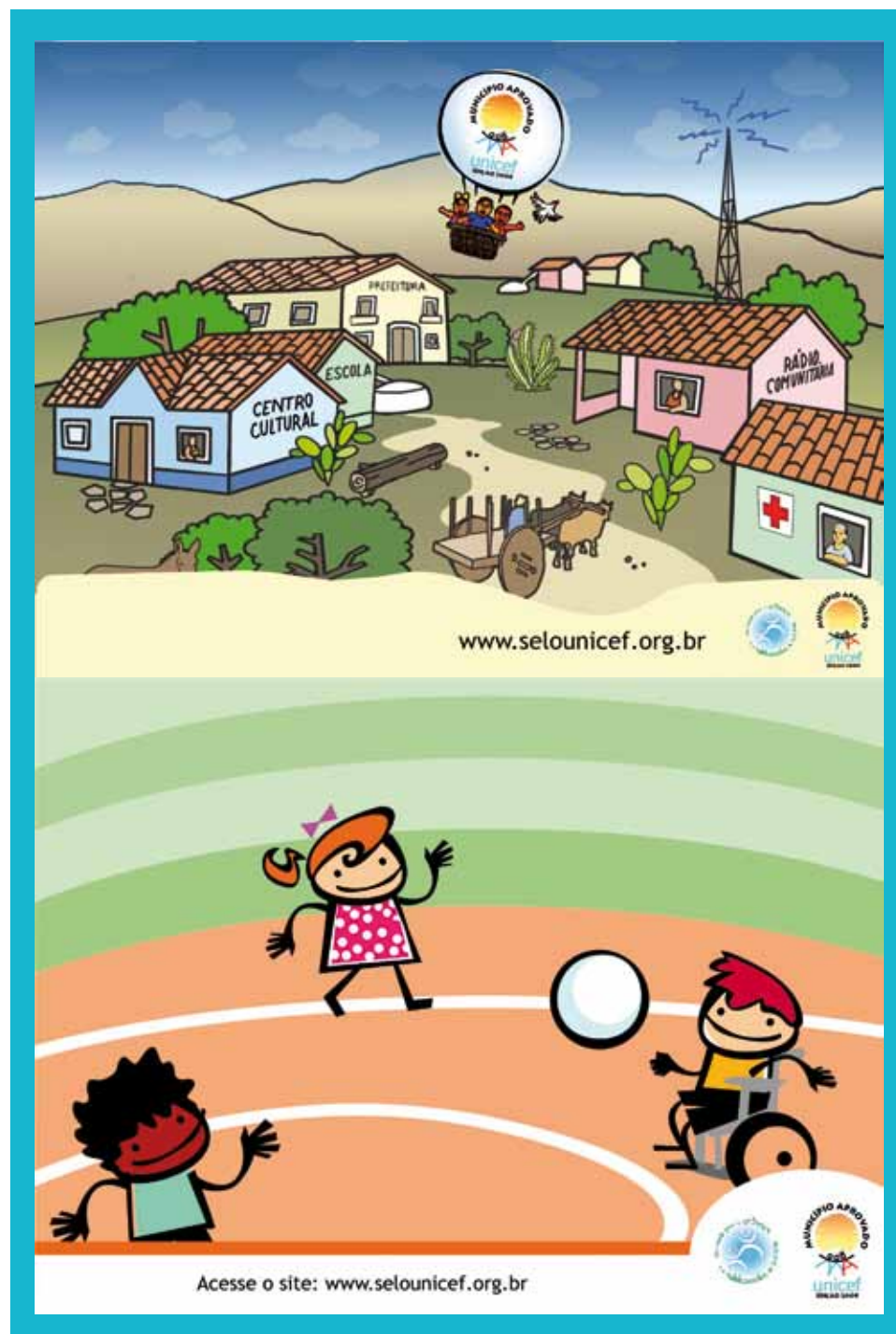
Normalmente, cuando las personas están invitadas a participar de actividades complejas en las que serán evaluadas y premiadas, predominan la competencia, el estrés y la burocracia. No es el caso del Sello. Sus actividades están concebidas en gran parte, de manera agradable, especialmente para niños y adolescentes. La competencia es sana porque es, ante todo, la unidad consigo misma, más allá de sus límites y aceptando nuevos desafíos.

Inicialmente, la divulgación del Sello y la invitación para participar se realiza través de visitas en las que el juego es un componente clave para llamar la atención de los miembros de la comunidad y fomentar la participación. Para lograrlo se utilizan técnicas divertidas y participativas, tales como presentaciones de grupos culturales locales, obras de teatros infantiles y juveniles, e incluso de artistas conocidos y apreciados por los residentes de la comunidad. Lo lúdico está presente en actividades participativas. Son diseñados y desarrollados de forma agradable para los jóvenes. Por ejemplo, visitar la Junta de Concejales, conocer su presupuesto, entender como funciona, identificar los fondos asignados para la mejoría de las condiciones de vida de niños y adolescentes, desarrollar nuevas propuestas para extender estos fondos, hasta

sistemas de vigilancia y control, etc. A menudo, en este caso, los juegos son promovidos como preparación previa o posterior a las visitas, con representaciones teatrales de una votación en la Municipalidad, por la Junta de Concejales sobre el presupuesto, realizadas por niños y adolescentes en el papel de consejeros, relatores, periodistas y líderes de la comunidad para vigilar el proceso de voto, etc. Durante las actividades del Sello, además, son utilizados diversos instrumentos lúdicos y desafiantes, como la elaboración y la presentación de programas en la radio de la comunidad, obras de teatro, periódicos, murales e incluso revistas periódicas, son distribuidos con el contenido producido por los propios jóvenes.

Por último, la entrega del premio es una fiesta, revestida de solemnidad y alegría, con música, teatro y comida.

Durante el período de ejecución de las actividades, en todos los contactos, predominan las relaciones afectivas, agradables y amistosas entre los técnicos de UNICEF, gestores y dirigentes locales. Estos vínculos buscan crear un clima de cooperación bien mayor que el dado por un certamen, aun entre las unidades administrativas competidoras, que a menudo se ayudan e intercambian experiencias¹⁸.





Principales Ciudades

El dilema de las desigualdades Intra-Urbanas

22.

Inicialmente implementada en una región semiárida del nordeste de Brasil, la metodología del Sello UNICEF -Municipio Aprobado- ha movilizó a cientos de pequeños y medianos municipios. El proceso, sin embargo, no logró consolidarse en las mayores ciudades de la región, en gran medida debido a las grandes desigualdades y las diferencias intra-urbanas, lo que hace difícil movilizar a la ciudad como un todo, ocultando el alcance de los indicadores para determinar con eficiencia, la calidad y la mejoría de vida de niños y adolescentes. Esto se debe a que en estas ciudades, hay zonas con buenos indicadores, mientras que en otros lugares, como en los barrios de suburbios marginales y otras comunidades populares, la calidad de vida alcanza resultados lamentables -que hace del promedio ponderado de todo el municipio, en la práctica, una verdad a medias cuando se analiza a profundidad la situación-. En vistas de estas distorsiones -y en la prioridad de movilizar aquellas comunidades urbanas que más necesitan de progresos en la realización de los derechos- UNICEF Brasil ha creado una Plataforma de Centros Urbanos (PCU), destinada a todas las comunidades populares de los municipios de Río de Janeiro y Sao Paulo que se adhieren

voluntariamente a la iniciativa. El certamen será realizado por primera vez a partir de este año y servirá de experiencia para replicar en otras capitales y grandes ciudades brasileñas.

Aunque se trate también de un tipo de certificación, como es el caso del Sello, la PCU no concede premios sólo a aquellos que superan la media ponderada por los otros participantes. Al contrario, establece un conjunto de metas previamente definidas, de modo que todos los inscriptos pueden obtener la certificación en el caso se haberse empeñado verdaderamente.

Otra diferencia clave está en el proceso de evaluación. Como se trata de una competencia interna de la comunidad (ciudad) -y no entre las unidades administrativas- la evaluación prioriza, en términos de puntuación, más el requisito Participación Social de que Administración Pública, ya que el alcalde del municipio es, en teoría, responsable por ofrecer políticas y prestar servicios de calidad a toda la ciudad, sin distinción territorial.

Otra diferencia es la duración del certamen. A diferencia del Sello, el cual es válido por dos años, la PCU tendrá una duración de cuatro años.

La Plataforma, en general, trata de responder a algunos de los principales

retos de las grandes ciudades brasileñas, tales como la dificultad de acceso a servicios públicos de calidad, la falta de oportunidades para la integración social y productiva, la elevada tasa de desempleo y el subempleo, la degradación del medio ambiente, la precariedad de las condiciones de vida y el aumento de la violencia. La iniciativa da prioridad a niños y adolescentes que viven en comunidades populares (barrios de suburbios, asentamientos ilegales, arrabales marginales) afectados por la falta de acceso a la infraestructura básica y servicios esenciales y por la segregación, lo que da lugar a la fragmentación social y territorial y crea tensiones, prejuicios y nuevos actos de violencia.

El Proceso de Certificación envuelve el seguimiento y la evaluación de metas e indicadores en la propia comunidad, y en los barrios o distritos, municipios y regiones administrativas en que están insertadas. Como en el Sello, las metas son definidas a partir de la confluencia de temas y prioridades, que son los mismos del Sello: Impacto Social, Gestión y Participación Social. El proceso comprende las siguientes etapas:

- **Movilización de los candidatos a Alcalde**, cuando UNICEF insta a firmar un término de compromiso, que prevé la incorporación de metas en el ámbito de la infancia y la adolescencia en sus plataformas de campaña y de gobierno.

- **Convocatoria de las Comunidades** a participar de la Plataforma, a través de la utilización de diferentes estrategias de movilización y comunicación social. Las comunidades deben inscribirse voluntariamente, a través de la instauración de un Grupo Articulador Local, compuesto por representantes de diversas organizaciones de dentro

y fuera del territorio, incluyendo representantes de la sociedad civil y agentes del poder público. Este grupo estará en contacto permanente con UNICEF y deberá comprometerse a apoyar el logro de las metas a nivel municipal y comunitario.

- **Constitución del Grupo de Comunidades de la Plataforma**, que integrará a todos los participantes, buscando ampliar las capacidades locales y promover el intercambio y la coordinación para garantizar los derechos de niños y niñas.

- **Desarrollo de Capacidades**, a través de reuniones, seminarios y talleres para las comunidades inscriptas, administradores públicos y comunicadores. El objetivo es desarrollar la comprensión de la realidad y los derechos de niños y niñas que viven en comunidades populares y la capacidad de discusión y proposición de soluciones para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

- **Movilización de la Ciudad**, a través de acciones de los medios de comunicación, de la celebración de eventos y de enlaces con las autoridades públicas, empresas y organizaciones de la sociedad civil. También será compuesto un Comité Municipal, responsable por orientar y legitimar las acciones de la Plataforma.

- **Seguimiento y evaluación**, que prevé la supervisión de los avances en cada una de las metas, comparando los datos del municipio y subregiones entre los años 2009 y 2011.

- **Reconocimiento de Actores Municipales y Sub-municipales**, cuando UNICEF proporcionará visibilidad a todos los actores gubernamentales, de la sociedad civil y de empresas que hayan jugado un papel importante para el cumplimiento de las metas.

El proceso de seguimiento y evaluación de

la PCU, a su vez, se compone de tres diferentes escalas regionales y complementarias:

- Comunidad - Restringido a los límites del territorio local, es decir, al ámbito de la comunidad propiamente dicha;

- Sub-municipal - Abarca barrios o distritos, regiones administrativas o sectores en los que se incluyen las comunidades;

- Municipal - Comprende a la ciudad en su totalidad.

De estas escalas se genera un sistema de puntuación, que determina las localidades que serán contempladas con en el certificado. La puntuación se estructura a partir de la siguiente ecuación:



Evaluación Cuantitativa de Impacto y Gestión:

Peso 1 (10 puntos). Los avances en este ámbito se refieren a las metas municipales, que dependen principalmente del poder público, mientras queda a la comunidad la función de vigilancia y control social. Cada meta alcanzada vale 0,5 puntos.

Evaluación Cualitativa de Impacto y Gestión:

Peso 2 (30 puntos). Los avances en este contexto se refieren a los servicios, programas y equipos ofrecidos en la esfera sub-municipal y comunitaria. También dependen en gran medida del poder público, pero es fundamental la responsabilidad conjunta entre las familias y las comunidades para que las acciones sean eficaces. Cada meta lograda vale un punto.

Evaluación de la Participación Social:

Peso 3 (60 puntos). Estas metas se refieren exclusivamente al plano local. Las acciones dependen principalmente de la comunidad. Cada meta vale 10 puntos. Serán certificadas las comunidades que obtengan 60 puntos en total, sin que haya sido anulado en ningún nivel de evaluación. Por lo tanto, la evaluación de las metas municipales no es determinante para la obtención del certificado, pero puede hacer la diferencia en caso de que la comunidad no consiga, por sí misma, alcanzar los 60 puntos -lo que crea la responsabilización de todos, pero en diferentes grados-. El seguimiento y la evaluación de las metas de Participación Social, a su vez, se producen por medio del acompañamiento cotidiano y del análisis de informes ilustrados, registros y documentos comprobantes elaborados y encaminados por el Grupo Articulador al final del ciclo de la Plataforma; ésta se dicta la siguiente manera:

- **Formación y Desempeño del Grupo Articulador**

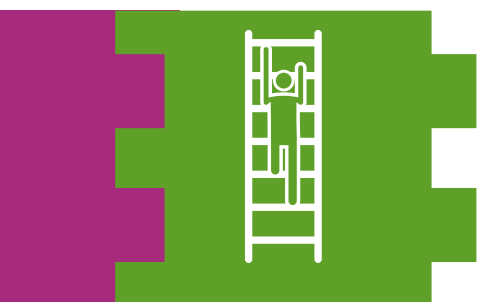
Evaluación realizada por UNICEF sobre la base de criterios tales como: adecuación de la composición, presencia en las actividades de capacitación, frecuencia de reuniones, capacidad de enlace con otros actores, calidad de las medidas de movilización local realizadas, entre otras;

- **Formación y Desempeño del Grupo de Adolescentes**

Evaluación por parte de UNICEF a partir de criterios tales como: adecuación de la composición, presencia en las actividades de capacitación, frecuencia de reuniones, cantidad y calidad de productos y acciones por ellos realizados y/o con su apoyo;

- **Otras Actividades**

Evaluación por especialistas, en base a criterios previamente establecidos en las guías producidas para orientar a la población local en la ejecución de estas acciones. Las universidades son invitadas a participar de esta fase del proceso. La certificación de la comunidad será por medio de la instalación de un "ícono" en una de sus zonas más céntricas, como indicación de que aquella localidad es un lugar de referencia en la garantía de los derechos de niños y adolescentes. Los colaboradores reconocidos son homenajeados con una placa y/o diploma con su propio nombre (contribuciones individuales) o el de la organización a la que representan (contribuciones institucionales).



Estrategia de creación del Sello

Paso a paso de la implementación

23.

Es fundamental tener en cuenta que la definición de los pasos a ser seguidos para la implementación del Sello UNICEF depende fundamentalmente de las condiciones del país, región o local donde el Sello va ser implementado, así como la estructura de la certificadora en el territorio habilitado para la disputa. De este modo, se recomienda observar los pasos descriptos a seguir de forma ilustrativa, considerando que el orden en que ellos son ejecutados puede variar de acuerdo con estas peculiaridades. Además, dichos pasos no pueden ser vistos de forma estática, pues la práctica ciertamente llevará a la certificadora a ejecutar muchas de esas acciones simultáneamente. Así, los pasos principales para la implementación del Sello serían:

1. Elaboración de un plan de implementación, con pasos claros (los que van descriptos), con definición de los responsables y los probables fondos que serán necesarios (previsión).

2. Realización del diagnóstico del local donde se pretende implantar el Sello. Este diagnóstico debe ser hecho en base a documentos y estadísticas disponibles, así como del diálogo con especialistas y con la propia comunidad. La visita, la observación *in situ*, el encuentro con líderes comunitarios y

reuniones previas con las autoridades locales son procedimientos imprescindibles para tener un buen diagnóstico de la situación, con la definición de los principales problemas vividos por la comunidad, así como las de sus potencialidades, teniendo en cuenta la definición del contenido de los ejes (política, gestión y participación).

3. Definición del contenido de cada uno de los ejes del Sello, con sus **acciones, actividades e indicadores**, así como, los **criterios de la competencia** en función del diagnóstico. Se puede denominar a esta fase como formación preliminar del programa. Y los primeros materiales de divulgación y orientación pueden empezar a ser preparados.

4. Definición de la periodicidad, de los **criterios de evaluación**, de la forma de apoyo y seguimiento así como de las **metodologías de participación** y **movilización social**, capacitación y comunicación que serán utilizadas a lo largo de la implementación del Sello, así como las condiciones de inscripción. La transparencia en cuanto a los criterios de evaluación seleccionados es esencial para el uso del Sello. En este momento el primer material de divulgación del Sello es elaborado. Se puede denominar a esta como fase de

formación final del Programa¹⁹. Este paso se debe concluir con la elaboración de una **guía metodológica** que oriente las unidades administrativas (cuáles son los municipios que tienen que conocer el Sello y que se pueden inscribir).

5. Definición previa del **equipo mínimo** y probables **asociados** para viabilizar el Sello, responsables por la conducción de todos los trabajos, desde el planificación, pasando por la divulgación, apoyo y seguimiento, hasta la evaluación y anuncio de los resultados, con la entrega del Sello a los Municipios (o otra unidad administrativa) aprobados.

6. Movilización de los diferentes actores y organizaciones (autoridades municipales, estatales y del Gobierno Central, así como artistas, jugadores, Universidades y ONG), considerando la ampliación de la legitimidad del Sello, el abanico de asociados y así, viabilizar su implementación.

7. Divulgación del Sello, con eventos de movilizaciones son igualmente fundamentales, en busca del máximo de inscripciones en el Sello. El primer paso es distribuir el material escrito de forma clara, objetiva y lúdica (Guía metodológica, entre otros), entregándoselo a todas las municipalidades en un tiempo hábil –si es posible, incluso antes de la apertura de las inscripciones-. Así como otras formas de propagandas utilizando los medios de prensa oral, televisiva y aquellas utilizadas por las costumbres locales.

8. Inscripción de los participantes, con periodo ampliamente divulgado. En el caso de Brasil se estableció una condicionante para las inscripciones consistente en la creación del consejo de los derechos de los niños/as y adolescentes en el municipio, previsto en el Estatuto

del Niño, pero poco diseminado hasta entonces.

9. Colocar en funcionamiento el servicio de apoyo e información de fácil acceso para posibilitar al máximo la inscripción de los municipios o unidades administrativas seleccionadas. Se debe utilizar correo, Internet, teléfono, fax, en fin todos los medios de que dispongan los participantes. Un sitio en la Internet con orientaciones e informaciones útiles es muy importante.

10. Constitución de la comisión organizadora en la localidad, por parte de los inscriptos, con actores que sean capaces de realizar el trabajo técnicamente, conocedores de las áreas de salud, educación, organización y participación social, es decir, **movilizadores** locales y, principalmente, del **articulador**, figura central en la movilización de los diversos actores, además de la constitución de la **comisión de evaluación**, de los organizadores y participantes del **foro para la autoevaluación**.

11. Capacitación de articuladores y movilizadores en el proceso de implementación del Sello y su evaluación, para que todos comprendan bien cómo se va proceder, como ellos tienen que actuar y cómo serán evaluados. La capacitación se realiza en diversos momentos y no de una sola vez, con un objetivo claro en cada actividad. Así, se puede imaginar una capacitación para tenerse una idea clara del Sello, sus ejes, objetivos y acciones, organización del foro de autoevaluación, así como será hecho el proceso de evaluación. Pueden haber otras capacitaciones en torno de temas o aspectos específicos.

12. Implementación de las acciones previstas en el Sello. Inicio de los temas de participación social.

13. Realización de foros comunitarios de autoevaluación de los esfuerzos y

resultados de la unidad administrativa.

14. Recolección y envío de los datos e informes por parte de los movilizados y de los articuladores en función a los objetivos y acciones definidos, y de las exigencias previstas.

15. Preparación de la Evaluación. Análisis de los datos enviados por UNICEF o por la certificadora y sus asociados definidos previamente para realizar esta función.

16. Validación y corrección de los datos, cuando sean necesarios, por la comisión local de evaluación.

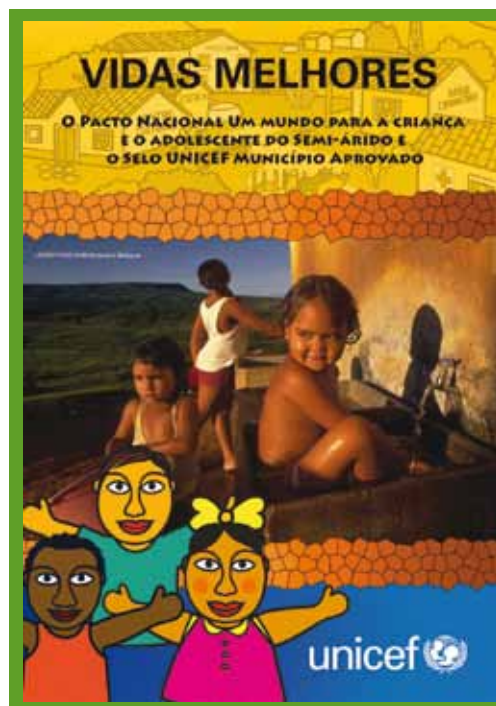
17. Evaluación por parte de la certificadora, y/o sus asociados previamente definidos como integrantes del proceso, ya con los datos corregidos y validados.

18. Cálculo y anuncio del resultado final, cuáles son los municipios que alcanzaron el derecho de usar el Sello por el periodo determinado en el reglamento.

19. Plazo para constataciones de los resultados y examen de las demandas de revisión.

20. Entrega del Premio, de forma festiva, con la definición del uso permitido del Sello.

21. “Feed back” o retroalimentación a todos los participantes del certamen para que ellos sepan claramente por qué ganaron o no ganaron, y así poderse preparar mejor para otra edición del Sello.



Estrategia de implementación del Sello: **Paso a Paso. Cronograma Simplificado**

	MES 1	MES 3	MES 5	MES 7	MES 9	MES 11	MES 13	MES 15	MES 17	MES 19	MES 21	MES 24
1. Elaboración del plan de implementación	xxxx											
2. Realización de diagnóstico del local	xxx	xx										
3. Formación final del Sello.		xxx										
4. Definición del equipo mínimo y asociados		xxx										
5. Movilización de los diferentes actores			xxx									
6. Divulgación del Sello			xxxx									
7. Inscripción de los participantes			xxxx									
8. Funcionamiento del servicio de apoyo				xxx								
9. Organización de la municipalidad				xxxx								
10. Capacitación				xxxx								
11. Implementación de las acciones y de los temas					xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx		
12. Realización de los foros comunitarios.									xxx			
13. Recolección de datos e informes									xxxx			
14. Validación y corrección de datos										xxxx	xxxx	
15. Evaluación											xxxx	
16. Recuento y anuncio del resultado final											xxxx	
17. Entrega del Premio, de forma festiva												xxxx

Factores del éxito y los riesgos que rodean a la experiencia del Sello

Entrevista con Patricio Fuentes
Fortaleza, 10 de octubre de 2008

El Sello nació en un contexto de descentralización y discusión en torno del Estatuto del Niño y Adolescente (ECA). Se pretendía llevar el Estatuto a los municipios como una contribución de estímulo para que los niños vayan a la escuela. Y para eso se contó con el hecho de que UNICEF en Ceará ya contaba con la tradición de trabajar con los municipios, es más, con UNICEF de todo Brasil. Se pensó en premiar a los municipios que tuviesen mejor desempeño en el cumplimiento del ECA. En un premio que pareciese una certificación. Aprovechamos el hecho de que UNICEF no disponía de mucho financieramente, pero tenía prestigio. Era un proyecto de comunicación y movilización. Un proyecto que involucra un concurso alegre y divertido y no tecnócrata. La información inicial era la que se disponía o lo que las personas usaban independientemente de su calidad. Con ellos montamos los indicadores, pues en la época las personas no se interesaban, hoy empieza a contar. Un factor del éxito del proyecto fue la simplicidad y la comunicación sencilla y lúdica; otro fue la metodología simpática y comprensible para las personas: Rojo y verde –dos señales conocidas. Aprovechamos las actividades artísticas locales, como el teatro de “Mamulengo”, que encanta a los niños y en el que pueden participar. Para ser sostenible fue necesario involucrar a las personas del municipio, incluyendo al Alcalde, dado que sin él nada se puede hacer. Estimular la participación política de los adolescentes; la cultura (las fiestas tradicionales de invierno, mucha vitalidad); al pueblo le gusta cantar, danzar, y esto tiene que hacer parte de las acciones de la evaluación, de ahí viene la participación social.

La evaluación tiene que ser democrática, todos deben participar y dominar los conocimientos generados; se tiene que entender lo que se hace; llevar cosas para que las personas sean más felices y no solamente reducir una cosa u otra.

El Sello fue construido en el proceso, fuimos capaces de hacer la comunicación movilizadora; la importancia de sacar el rótulo de la alianza del Gobierno-UNICEF. Hicimos propagandas con personalidades famosas muy queridas por la gente, por ejemplo la participación de Pelé en la premiación... no fue una movilización del gobierno. Se transformó en un “Oscar” para los alcaldes. La imparcialidad es crucial.

Los riesgos actuales son muchos. Al inicio los niños disfrutaban, pero poco a poco se va tornando más técnico. El gran desafío del proyecto es mantener la actividad lúdica, es por eso que no resulta fácil replicar. El gran riesgo es el peso de las burocracias, de los especialistas. Cada uno quiere ver su parte. Los articuladores reclaman de porque los indicadores están aumentando y son difíciles de apropiar o producir. El proyecto tiene que ser recreado a partir de la población local y no de los burócratas locales. El alma es la integración de las cosas locales. Cualquier indicador resulta bueno si es verdadero y divertido, siempre y cuando las personas entiendan para qué sirve y lo utilice.

Notas

1. Sociólogo, profesor de la Universidad de Brasilia, perteneciente al Departamento de Sociología y Director del Centro de Desarrollo Sustentable
2. Periodista, con Maestría en desarrollo sustentable por la CDS/UnB.
3. En verdad la penúltima, dado que una nueva edición fue lanzada en 2008. No obstante, no fue posible considerar sus resultados, pues el trabajo de elaboración de este documento ocurrió justo durante el mismo año, 2008.
4. La edición de 2008 extendió el plazo para dos años y medio.
5. Esta señal significa Instrumento de Gestión 1, que remite un texto específico adjunto sobre el tema en cuestión. Por ejemplo, el IG1 explica con más detalles en que consiste un certificado.
6. En Brasil, se denomina Pacto. El Pacto nacional reúne el presidente de la república y los gobernadores de los estados de la región.
7. El Sello nació de una experiencia concreta en el estado de Ceará, que se encuentra en una región semiárida, siendo posteriormente diseminado a toda la región. Actualmente se discute su implementación en metrópolis como o Río de Janeiro y en la región Amazónica.
8. Brasil está dividido en 26 Estados y 5.560 municipios, además del Distrito Federal, donde se encuentra la capital Brasilia.
9. IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística). Perfil de los municipios brasileños: gestión pública 2004. Río de Janeiro: IBGE, 2005.
10. SOUZA, Celina. Gobiernos y sociedades locales en contextos de desigualdades y de descentralización. Revista Ciência Saúde Coletiva vol.7 no.3 Rio de Janeiro 2002.
11. CAMARGO, A. Federalismo cooperativo y principio de la "subsidiariedad": notas sobre la experiencia reciente de Brasil y de Alemania. In: CARNEIRO, José Brasiliense (Org). Federalismo en Alemania y en Brasil. Sao Paulo: Fundación Konrad Adenauer, 2001.
12. En la práctica el espacio de tiempo requerido por el municipio para implementar sus actividades es de un año, pues el primer semestre es dedicado a la capacitación y organización, mientras que el segundo semestre es exclusivamente dedicado a la evaluación.
13. En principio todos los municipios en Brasil deben tener un consejo para cuidar de los derechos del niño y del adolescente instalado y funcionando. No obstante muchas veces, este consejo es mera formalidad y, en algunos, ni siquiera funciona. Por esa razón, es definido como condición para la inscripción la existencia de dicho consejo.
14. Observe que para cada objetivo existe uno o más indicadores de mensuración. Ese número es excesivo, sobre todo para los municipios menores y más pobres, con menos cuadros de personal competente.
15. Procedimiento que se utiliza en Brasil y en otros países, por parte do ejecutivo, para no gastar lo que está previsto en el presupuesto en función de diversas variables, desde el pago de deudas hasta caídas en la recaudación prevista.
16. En Brasil el voto es obligatorio. Pero para los jóvenes entre 16 e 17 años es facultativo.
17. Algunos municipios hoy contratan articuladores que se mostraron capaces en otras localidades.
18. Sentimos este clima agradable en las visitas que hicimos, en la forma como fuimos recibidos en los talleres de UNICEF en todo el Nordeste de Brasil.
19. Evidentemente la formación preliminar y final pueden ser realizadas al mismo tiempo.