

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS DEL UNFPA EN URUGUAY 2011/2015

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

Ana Laura Rodríguez Gustá (coordinadora)
Mariana Caminotti, Valeria Llobet
Silvia Levín y Julián Bertranou

ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMAN EJECUTIVO.....	10
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.....	14
1.1. Propósito y objetivos de la evaluación.	
1.2. Alcance de la evaluación.	
1.3. Preguntas y criterios de la metodología de evaluación.	
1.4. Proceso general de trabajo.	
1.5. Métodos para la recopilación de información y análisis.	
1.6. Aplicación del enfoque de derechos humanos y género.	
1.7. Selección de contrapartes.	
1.8. Limitaciones y restricciones.	
CAPÍTULO 2. CONTEXTO DEL PAÍS.....	19
2.1. Retos para el desarrollo y estrategias nacionales.	
2.2. El papel de la cooperación internacional.	
CAPÍTULO 3. LA RESPUESTA ESTRATÉGICA DEL UNFPA PARA URUGUAY	24
3.1. El mandato del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay y el Plan Estratégico del UNFPA.	
3.2. Lecciones y recomendaciones del primer ciclo de programación.	
3.3. El Programa de País 2011/2015 para Uruguay.	
3.4. La lógica de intervención: diagrama de efectos y teoría del cambio.	
3.5. La estructura financiera del Programa de País.	
CAPÍTULO 4. HALLAZGOS PROGRAMÁTICOS Y DE POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO.....	33
Parte I. Análisis Programático	
4.1. Pertinencia del Programa de País (pregunta 1).....	33
4.1.1. Alineamiento con el Plan Estratégico del UNFPA y las prioridades nacionales.	
4.1.2. Atención a grupos en situación de vulnerabilidad.	
4.1.3. Oportunidad de la respuesta programática (adaptabilidad).	
4.1.4. Incorporación del enfoque de derechos humanos y transversalización de género en la programación.	
4.2. Eficiencia en el uso de los recursos para el logro de los productos programáticos (pregunta 3).....	36
4.2.1. Características del presupuesto y seguimiento de la ejecución.	
4.2.2. Seguimiento basado en resultados.	
4.3. Eficacia del Programa de País (pregunta 2).....	42
4.3.1. Servicios de anticoncepción y planificación familiar (Producto 1).	
4.3.2. Educación Sexual (Producto 2).	
4.3.3. Políticas de igualdad de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones (Producto 3)	
4.3.4. Prevención y tratamiento de la violencia de género (Producto 4).	
4.3.5. Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional (Producto 5).	
4.3.6. Análisis de las dinámicas de población (Producto 6).	
4.3.7. Eficacia en VIH/SIDA-ITS (Producto 7).	

4.4. Sostenibilidad de los logros del Programa de País (pregunta 4)	56
4.4.1. Apropiación por parte de los socios nacionales.	
4.4.2. Capacidades preexistentes del Estado uruguayo.	
4.4.3. Espacios multiactorales.	
4.4.5. Estrategias de salida.	

Parte II. Análisis del Posicionamiento Estratégico

4.5. Coordinación interagencial	59
4.6. Valor agregado de la Oficina de País y ventajas comparativas	61

CAPÍTULO 5. LECCIONES APRENDIDAS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....62

5.1. Lecciones aprendidas.	
5.2. Conclusiones.	
5.2.1. Conclusiones referidas al posicionamiento estratégico.	
5.2.2. Conclusiones referidas a la dimensión programática.	
5.3. Recomendaciones.	
5.3.1. Recomendaciones relativas al posicionamiento estratégico.	
5.3.2. Recomendaciones relativas a la dimensión programática.	

ANEXOS	72
---------------------	----

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS

- Tabla 1. Correspondencia entre preguntas y criterios de evaluación.
Tabla 2. Número de entrevistas y grupos focales (por sector)
Tabla 3. Montos e iniciativas en ejecución (en dólares), 2013.
Tabla 4. *Outcomes* del Plan Estratégico 2008/2013.
Tabla 5. *Outcomes* de la Revisión de medio término del Plan Estratégico 2008/2013 y productos del Programa de País 2011/2015.
Tabla 6. Asistencia propuesta por áreas básicas del programa (en millones de dólares)
Tabla 7. Ejecución Presupuestaria 2011/2013 (en USD)
Tabla 8. Ejecución de fondos, por origen, 2011/2013, en porcentaje
Tabla 9. Ejecución presupuestal por producto programático, 2011/2014 (en porcentajes)
Tabla 10. Grupos interagenciales vigentes entre 2012/2014, con presencia de la Oficina de País.
Figura 1. Diana del Plan Estratégico 2008/2013.
Figura 2. Ciclo de programación.
Gráfico 1. Programa País 2011/2015 Previsión presupuestaria.
Gráfico 2. Ejecución Presupuestaria 2011/2013 (en USD)

ANEXOS

- Anexo I. Términos de referencia de la Evaluación revisados
Anexo II. Bibliografía citada y de referencia
Anexo III. Listado de contrapartes
Anexo IV. Guías de entrevista, pautas para Grupos Focales y Cuestionario
Anexo V. Listado de personas entrevistadas
Anexo VI. Matriz de evaluación completada
Anexo VII. Listado de logros programáticos
Anexo VIII. Leyes, políticas y programas nacionales
Anexo IX. Precios de referencia insumos SSR

ACRÓNIMOS

- AIG. Análisis de Impacto de Género.
ANEP. Administración Nacional de Educación Pública.
ASSE. Administración de los Servicios de Salud del Estado.
AT. Asistencia técnica.
AUCI. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.
AUEP. Asociación Uruguaya de Estudios de Población.
BPS. Banco de Previsión Social.
CAIF. Centro de Atención a la Infancia y la Familia.
CCA. Country Common Assessment.
CELADE. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
CIPD. Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.
CNCLVD. Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica.
CNS. Comisión Nacional de Seguimiento de los Compromisos de Cairo y Beijing-CNS/Mujeres.
COAR. Country Office Annual Report.
CODICEN. Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública.
CPAP. Country Program Action Plan.
CPD. Country Programme Documento.

CSP. Comisión Sectorial de Población.
 DaO. Delivering As One (Una ONU)
 DEPES. Departamento de Programación Estratégica en Salud del MSP.
 DDHH. Derechos humanos.
 DPG. División de Políticas de Género del Ministerio del Interior.
 GRE. Grupo de Referencia de la Evaluación.
 IBGE. Instituto de Geografía y Estadísticas de la República Federativa de Brasil.
 INE. Instituto Nacional de Estadística.
 INJU. Instituto Nacional de la Juventud.
 INMAYORES. Instituto Nacional del Adulto Mayor.
 INMUJERES. Instituto Nacional de las Mujeres.
 IVE. Interrupción voluntaria del embarazo.
 MI. Ministerio del Interior.
 MIDES. Ministerio de Desarrollo Social.
 MSP. Ministerio de Salud Pública.
 MTSS. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
 MYSU. Mujer y Salud (ONG)
 OC. Oficial a Cargo.
 ONG. Organizaciones no gubernamentales.
 OPP. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
 OSC. Organizaciones de la sociedad civil.
 PAT. Plan Anual de Trabajo.
 PES. Programa de Educación Sexual.
 PIODNA. Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos.
 PNEV. Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez.
 ROU. República Oriental del Uruguay.
 SEN. Sistema Estadístico Nacional.
 SEVEN. Sistema de Estadísticas Vitales en el Embarazo y la Niñez.
 SIG. Sistema de Información de Género del INMUJERES.
 SIPIAV. Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia.
 SNIS. Sistema Nacional Integrado de Salud.
 SNU. Sistema de Naciones Unidas.
 SSR. Salud Sexual y Reproductiva.
 TDR. Términos de Referencia.
 TG. Transversalización de género.
 UDELAR. Universidad de la República.
 UINS. Unidad de Información Nacional en Salud del Ministerio de Salud Pública.
 UNCT. United Nations Country Team.
 UNDAF. United Nations Development Assistance Framework.
 UNDAF. United Nations Development Action Plan

DATOS DEL PAÍS

Ubicación geográfica	
La República Oriental del Uruguay, ubicada en el Cono Sur americano, limita con la República Argentina y con la República Federativa del Brasil.	
Superficie	176.215 km ²
Población	
Población (habitantes)	3.286.314
Crecimiento demográfico	0,3% (2013)
Gobierno	
Sistema de Gobierno	República presidencialista
Proporción de escaños ocupados por mujeres en el Parlamento	16.2% (diputadas) y 29% (senadoras) (2014/2018)
Economía	
PIB per cápita (PPA en US\$ a precios corrientes)	19.589 (2013)
Tasa de crecimiento del PIB	4,4% (2013)
Indicadores Sociales	
Índice de Desarrollo Humano 2013	HDI 0,790 Rango 50
Esperanza de vida al nacer	76,9 (2012)
Tasa de mortalidad infantil (menores de 5 años cada mil nacidos vivos)	7,2 (2012)
Tasa de mortalidad materna (por cada 100000 nacidos vivos)	14 (2013)
Porcentaje de nacimientos de madres adolescentes de 15 a 19 años	15,7 (2011)
Porcentaje de población de 15 a 49 años que vive con el VIH	0,7 (2012)
ODM y progresos por meta nacional	
ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Meta nacional 1A: Erradicar la indigencia y reducir a la mitad el porcentaje de personas pobres para el año 2015. Meta nacional 1B: Reducir la tasa de desempleo global y femenina a menos del 9%; y la tasa específica de desempleo de los trabajadores del 1er. quintil y de los jóvenes a menos del 15%. Reducir la falta de cobertura de la seguridad social entre el total de ocupados a menos del 25% y la de los ocupados del 1er. quintil a menos del 50%. Meta nacional 2: Reducir el porcentaje de niños menores de 5 años con déficit nutricional a sus valores mínimos (2,3 como valor de referencia).	-La indigencia se redujo de 3,9% en 2003 a 0,6% en 2012 (alcanzando la meta) -Pobreza: 13,1% en 2012 (meta de 14,5%). -Tasa de desempleo global: 6,4% en 2012 (meta de 8%). -Tasa de desempleo femenina: 7,9 % en 2013 (12,4 % en 2007) -Tasa de desempleo para el primer quintil de ingreso: 12,6% en 2012. -Tasa de desempleo en jóvenes de entre 18 y 29 años: 12,9% en 2012.
ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal. Meta nacional 3: Universalización de la educación inicial, universalización de la educación media obligatoria y expansión de la educación media superior.	-Educación inicial en 4 y 5 años: asistencia del 89,6% y 98% en 2012. -Las metas en educación media son difíciles de alcanzar. Tasa neta de asistencia en nivel medio: 75% (2011); Tasa neta de asistencia en media superior: 49%.El 69% de jóvenes entre 18 y 20 años culminó la educación media básica; el 40% de los de 21 a 23 años culminó la educación media superior (2012).

ODM 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer Meta nacional 4: Eliminar las disparidades de género en las oportunidades y condiciones de trabajo y en los niveles decisorios públicos y privados.	-Tasa de actividad y empleo femeninas versus masculinas: 55,4 % - 73,2 %; 51,1 % - 69,8 % (2012). -La tasa de desempleo femenina supera a la masculina en todos los tramos de edad (valor más elevado: 28,8 %entre los 14 y 21 años).
ODM 4: Reducir la mortalidad infantil. Meta nacional 5: Reducir en 2/3, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.	-Tasa de mortalidad infantil: 9,3 por mil (2012) -Tasa de mortalidad pos neonatal: 3,7 por mil. -Tasa de mortalidad en menores de 5 años: 8,9 por mil. (La meta de país exige registrar una tasa global de 7,8 por cada mil nacidos vivos en 2015)
ODM 5: Mejorar la salud materna. Meta nacional 5A: Reducir entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en 3/4 (4/100.000). Meta nacional 5B: Cobertura y acceso universal a SSR en condiciones de equidad para hombres y mujeres.	-Mortalidad materna: 8,48 defunciones por 100.000 nacidos vivos en 2010. -Uruguay proporciona cobertura total en SSR pero el acceso aún no es universal.
ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Meta nacional 7A: Detener y comenzar a revertir la tendencia a la expansión del VIH/SIDA. Meta nacional 7B: Alcanzar a 2010 acceso universal al tratamiento para VIH/SIDA para todos aquellos que lo necesiten. Meta nacional 8: Detener y comenzar a revertir la incidencia de la malaria y otras enfermedades importantes.	-El VIH tiene una baja prevalencia en la población general (inferior al 1%), mayor en grupos vulnerables. -Tasa de notificación de VIH: 26,4% en 2012 (13,5% en 2001) -Tasa de notificación de SIDA: 7% en 2012. -El 83% de la población con infección de VIH avanzada tiene acceso a medicación anti-retroviral (2013) -Se reportan reducciones en casos de quiste hidático y los de hepatitis, especialmente en los últimos años. Los casos de tuberculosis están bajo control.
ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Meta nacional 9A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente. Meta nacional 9B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando para el año 2010 una reducción significativa de la tasa de pérdida. Meta nacional 10: Tender a reducir la proporción de personas sin acceso al agua potable, y reducir a la mitad aquella sin acceso al saneamiento. Meta nacional 11: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 la proporción de personas residentes en condiciones habitacionales precarias.	-Uruguay firmó y ratificó todos los convenios internacionales de desarrollo sostenible. -Se expandió el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. -El país amplió su condición de captor de carbono y se eliminaron las importaciones de CFC. -Hay agua potable en todo el territorio. La disponibilidad por cañería en el interior de las viviendas es casi total, con mínima carencia (1,6 % de las personas en 2012). -La proporción de hogares de localidades de 5 mil y más habitantes sin conexión a red descendió de 40% en 1991 a 30% en 2012. -La cantidad de personas residentes en asentamientos irregulares decreció y la cantidad total de asentamientos se redujo un 11% entre 2006 y 2011. -La proporción de hogares en condiciones de hacinamiento se redujo de 19% (1991) a 11% (2011).

Fuentes: Inmujeres-MIDES (2013); MSP (2010); Reporte social (2013); Uruguay Social, Consejo Nacional de Políticas Sociales (2013); INE/Encuesta Continua de Hogares (2011, 2012, 2013); Banco Mundial; Uruguay Social, Consejo Nacional de Políticas Sociales (2013)

Naciones Unidas en Uruguay: <http://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/mdgoverview/>

Inter-Parliamentary Union: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

División de Estadística de las Naciones Unidas: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>

Mapa político de la República Oriental del Uruguay



RESUMEN EJECUTIVO

Este informe es el resultado de la evaluación externa del segundo Programa de País 2011/2015 para Uruguay, con un presupuesto planificado de 9 millones de dólares y siete productos para la intervención. Uruguay es un país políticamente estable, que capitaliza un decenio de desarrollo sostenido y es uno de los más igualitarios de Sudamérica. Aunque ha sido recientemente reclasificado como país de renta alta, enfrenta retos en su desarrollo ya que persisten desigualdades estructurales que atender.

Objetivos y alcance

La evaluación realizó una valoración independiente del Programa de País 2011/2015 para contribuir a una mejor rendición de cuentas, al aprendizaje corporativo y a la ampliación de las bases de evidencia para el diseño del próximo ciclo de programación para Uruguay. La evaluación tuvo dos ejes: a) el examen de los logros del Programa de País y b) el análisis del posicionamiento estratégico del UNFPA en su respuesta a las necesidades nacionales de desarrollo. Se valoró la pertinencia del accionar de la Oficina de País; se determinó la eficacia de los productos programáticos en función de los logros evidenciados; se valoró la sostenibilidad de las intervenciones y el uso óptimo de los recursos e insumos (eficiencia); y se examinó el posicionamiento estratégico del UNFPA y su valor agregado como socio del desarrollo en Uruguay, país donde el SNU instrumentó la estrategia “Una ONU” (*DaO*, por sus siglas en inglés). La evaluación contempló la cooperación de la Oficina de País financiada con recursos propios, así como la cooperación con fondos complementarios provenientes de diversas fuentes, nacionales e internacionales.

Metodología

Las técnicas de recolección de datos comprendieron entrevistas en profundidad, grupos focales, cuestionarios auto-administrados, análisis de documentación y de recursos audiovisuales, siguiendo las preguntas planteadas en la matriz de evaluación. Los métodos de análisis implicaron la triangulación de hallazgos de diferentes fuentes, la verificación de consistencia y la validación cruzada de los mismos en interlocuciones con personal de la Oficina de País y del GRE, junto a un taller de discusión de resultados preliminares en Montevideo. La evaluación no tuvo riesgos significativos. El trabajo de campo insumió 22 días hábiles, lo cual fue factible por la concentración de informantes en la capital del país (Montevideo), la facilidad del traslado, la accesibilidad general de las autoridades políticas y la buena disposición de los profesionales y de referentes de las ONG para ser entrevistados. Por ello, se relevó información de la totalidad de entidades nacionales que trabajaron con el UNFPA en el Programa de País.

CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

Conclusión referida al posicionamiento estratégico

CONCLUSIÓN 1. La Oficina de país mostró un alto valor agregado como socio del desarrollo nacional y aportó al trabajo interagencial del SNU en Uruguay, aunque operó en un contexto de incertidumbre corporativa que amenaza esta trayectoria.

Conclusiones referidas a la dimensión programática

CONCLUSIÓN 2. La Oficina de País se alineó con el Plan Estratégico, priorizó las necesidades de grupos en situación de vulnerabilidad, promovió el desarrollo de capacidades en el Estado y respondió de manera oportuna a los requerimientos del Gobierno Uruguayo. A su vez, apoyó a ONG en procesos de veeduría y exigibilidad de derechos, pero –en un contexto de

financiamiento decreciente— no tuvo una estrategia formalizada y sostenida para consolidar dichas acciones y vincularlas sistemáticamente con el mejoramiento de las políticas públicas.

CONCLUSIÓN 3. La Oficina de País adoptó el enfoque de DDHH y promovió su protección y promoción, pero no incorporó las herramientas formalizadas de la estrategia de transversalización de género en la programación.

CONCLUSIÓN 4. La Oficina de País fue eficaz en su accionar y obtuvo logros en áreas que son clave para la CIPD. De todas maneras, llevó a cabo algunas intervenciones de menor eficacia relativa en lo referido a la sensibilización y capacitación de efectores que se desempeñan en el nivel operativo de los servicios de SSR y educativos.

CONCLUSIÓN 5. El grado de sostenibilidad potencial de los logros de la Oficina de País es elevado y este es uno de los mayores activos del UNFPA en Uruguay. De todas formas, persisten amenazas en los niveles operativos, fundamentalmente en los servicios de SSR y educativos.

CONCLUSIÓN 6. La Oficina de País apuntó a la integralidad programática y avanzó en la generación de algunas sinergias entre productos, aunque la inexistencia de instrumentos formales para este fin dificultó una articulación más estratégica y planificada. La ausencia de la Revisión de Medio Término del segundo Programa de País implicó la pérdida de una oportunidad para identificar posibilidades de mejora durante la ejecución.

CONCLUSIÓN 7. La Oficina de País mostró capacidad para movilizar fondos no regulares y este es otro activo fundamental. A su vez, realizó seguimiento de actividades y resultados. Con todo, la inexistencia de un sistema que permita visualizar la ejecución presupuestaria *vis-à-vis* los logros para cada producto dificulta un seguimiento más holístico e integrado del Programa de País.

RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

Recomendaciones relativas al posicionamiento estratégico

RECOMENDACIÓN 1. Garantizar una estructura de funcionamiento que permita mantener el valor agregado y los activos de la Oficina de País como socio del desarrollo nacional.

Nivel de prioridad: alto.

Dirigida a: Sede / LACRO / Oficina de País.

La Oficina de País tiene activos que le permiten contribuir con el desarrollo nacional y con la actuación del SNU en Uruguay, al ser una voz autorizada y colaborativa, con demostrada capacidad para el trabajo interagencial y la promoción de la Cooperación Sur/Sur. Por ello, es estratégico contar con un aval corporativo manifiesto y con dotaciones de recursos que permitan aprovechar las potencialidades y las destrezas evidenciadas, potenciando su papel respecto de la legitimación de temas y enfoques, la promoción de alianzas y procesos de diálogo político, y el apoyo a la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas.

RECOMENDACIÓN 2. Conducir una reflexión sistemática en torno de la metodología de trabajo de la Oficina de País como aporte a la discusión corporativa sobre el papel del UNFPA en países de renta media alta y alta.

Nivel de prioridad: medio.

Dirigida a: Oficina de País.

En el marco de las discusiones corporativas sobre la cooperación del UNFPA, la Oficina de País cuenta con metodologías de trabajo que resultan útiles a efectos optimizar la intervención en países de renta media alta y alta, pero con desigualdades estructurales que dificultan el desarrollo integral.

Recomendaciones relativas a la dimensión programática

RECOMENDACIÓN 3. Diseñar una ruta crítica para actividades de sensibilización y capacitación de efectores públicos que responda a la identificación de necesidades por parte de los socios y cuente con sistemas de medición de resultados que permitan la retroalimentación.

Nivel de prioridad: alto.

Dirigida a: Oficina de País.

Es posible optimizar los esfuerzos y los recursos que la Oficina de País destina a las actividades de sensibilización y capacitación de funcionariado en áreas sensibles de las políticas públicas, para lograr una mayor racionalidad estratégica. Estas actividades son un componente fundamental para la instalación de marcos de sentido respetuosos de los derechos humanos con enfoque de género y diversidad sexual, pero requieren de mayores niveles de planificación a efectos de no verse reducidas a micro-acciones con poco alcance.

RECOMENDACIÓN 4. Diagramar una estrategia de desarrollo de capacidades que apunte a fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil para la veeduría social de políticas públicas y la exigibilidad de derechos, y a los actores gubernamentales para la provisión de información pública ciudadana.

Nivel de prioridad: alto.

Dirigida a: Oficina de País.

A partir de los logros programáticos de la Oficina de País, es fundamental elevar el umbral de desarrollo de capacidades alcanzado y tornarlo más exigente para las características del Uruguay, en tanto país en tanto renta alta pero con persistentes desigualdades estructurales. En el próximo ciclo programático, sería pertinente otorgar mayor énfasis al desarrollo y consolidación de mecanismos de veeduría ciudadana, en paralelo al fortalecimiento de prácticas de monitoreo y evaluación de políticas públicas en temas clave del mandato del UNFPA.

RECOMENDACIÓN 5. Desarrollar herramientas y mecanismos que aseguren una programación sistémica y estratégica.

Nivel de prioridad: alto.

Dirigida a: Oficina de País.

Se requiere propiciar **instancias de trabajo entre actores sociales y gubernamentales** que permitan identificar debilidades de las políticas asociadas al mandato del UNFPA y explorar alternativas de colaboración para la mejora de los servicios públicos (especialmente en salud y educación sexual) dirigidos a grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres en situación de pobreza, personas que viven con VIH, jóvenes y adolescentes de sectores de bajos ingresos, personas LGTB, etc.) Es importante destacar la preocupación y el esfuerzo del personal de la Oficina de País por mejorar la calidad y la oportunidad de las intervenciones del Programa de País. Esto crea un entorno favorable para instrumentar mecanismos que permitan objetivar estos esfuerzos y generar instrumentos de programación sistémica y estratégica.

RECOMENDACIÓN 6. Adoptar un Sistema Integrado de Seguimiento basado en resultados que permita el monitoreo de indicadores cuantitativos y cualitativos, de resultados y de

procesos de fortalecimiento de capacidades.

Nivel de prioridad: medio.

Dirigida a: Oficina de País/ LACRO/ Sede.

A efectos de medir con mayor precisión la contribución del UNFPA como socio del desarrollo nacional, el mandato cooperativo ha puesto énfasis en la gestión basada en resultados, acompañado de un sistema de seguimiento y evaluación oportuno. El personal de la Oficina de País tiene interés en mejorar las herramientas formales y las prácticas de monitoreo existentes, por lo que existen bases sólidas para el desarrollo de un sistema integrado de seguimiento.

RECOMENDACIÓN 7. Utilizar herramientas de transversalización de género que garanticen la efectiva incorporación del enfoque en el conjunto de actividades programáticas.

Nivel de prioridad: bajo.

Dirigida a: Oficina de País.

Dada la centralidad del enfoque de género en el Plan Estratégico y otros documentos corporativos del UNFPA, es fundamental que la Oficina de País profundice la incorporación de herramientas de transversalización de género (TG) formales en un próximo programa.

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1. Propósito y objetivos

El objetivo general de la evaluación es realizar una valoración independiente del Programa de País 2011/2015 para Uruguay, con referencia a su pertinencia y rendimiento, así como aportar evidencia útil para el diseño del próximo ciclo de programación (2016/2020) de la Oficina de país. Para ello, se previeron los siguientes objetivos específicos:

- i) Valorar la *pertinencia* del Programa de País 2011/2015 de Uruguay respecto de: (a) la definición de resultados esperados; (b) las estrategias de intervención definidas para su implementación; y (c) la capacidad de respuesta del UNFPA en el país.
- ii) Determinar el logro de los resultados previstos en los documentos de programación (*eficacia*) en relación con los productos definidos en el Marco de Resultados del Programa de País.
- iii) Examinar si se utilizaron de forma óptima los recursos e insumos disponibles (*eficiencia*) para alcanzar los resultados previstos.
- iv) Valorar la implementación de mecanismos para asegurar la *sostenibilidad* de las intervenciones.
- v) Valorar el *posicionamiento estratégico* del UNFPA en el contexto del SNU en Uruguay y evidenciar el *valor agregado* de la Oficina de País en los resultados obtenidos.
- vi) Presentar hallazgos clave y lecciones aprendidas, identificar buenas prácticas, formular conclusiones y recomendaciones para la elaboración del siguiente ciclo de programación 2016/2020.¹

1.2. Alcance de la evaluación

La Evaluación del Programa de País 2011/2015 se realizó en el penúltimo año del ciclo programático y en concordancia con la Política de Evaluación del UNFPA. Se consideró la totalidad de las actividades planificadas y ejecutadas entre enero de 2011 y agosto de 2014, cubriendo el ámbito geográfico de la cooperación (que se concentra principalmente Montevideo, con algunas actividades en el interior).

La evaluación contempla la cooperación de la Oficina de País financiada con recursos propios y también la cooperación con fondos complementarios provenientes de diversas fuentes, nacionales e internacionales. Se evaluaron los resultados esperados consignados en la programación y se identificaron los efectos no previstos (deseados o no deseados) de las intervenciones.

1.2. Preguntas y criterios de la metodología de evaluación

Se formularon seis preguntas que orientaron la recopilación y el análisis de la información:

- 1) ¿En qué medida los resultados esperados y las estrategias de implementación del Programa de País 2011/2015 para Uruguay: (i) incorporaron las necesidades de la población más vulnerable, (ii) se alinearon con las prioridades de desarrollo del Gobierno Nacional y dieron respuestas oportunas a cambios en el contexto nacional, y (iii) se alinearon con Plan Estratégico del UNFPA, la CIPD y las agendas internacionales?
- 2) ¿En qué medida las intervenciones permitieron el logro de los siete productos delineados

¹Los objetivos específicos fueron levemente modificados respecto de los planteados inicialmente en los TDR, en acuerdo con el Gerente de Evaluación.

en el Programa de País?

- 3) ¿En qué medida la Oficina de País planteó y utilizó apropiadamente sus recursos humanos, técnicos y financieros para el logro de los productos definidos en el Programa de País?
- 4) ¿Hasta qué punto se incorporaron estrategias y/o mecanismos para asegurar la apropiación y el desarrollo de capacidades de las contrapartes en la formulación y la implementación de las intervenciones, de manera que los resultados sean sostenibles en el tiempo?
- 5) ¿En qué medida el UNFPA contribuyó al funcionamiento de los mecanismos de coordinación con otras agencias del SNU en Uruguay, en el marco de la estrategia “Una ONU” (*DaO*, por su sigla en inglés)?
- 6) ¿Cuáles son las principales ventajas comparativas del accionar de la Oficina de País, especialmente en relación con otras agencias del SNU?

Las seis preguntas incorporaron dos conjuntos diferenciados de criterios: (1) los referidos al análisis programático (pertinencia o relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las intervenciones del UNFPA) y (2) los referidos al posicionamiento estratégico de la Oficina de País (coordinación interagencial y valor agregado). Las preguntas se tradujeron en hipótesis con indicadores en la Matriz de Evaluación (Anexo II).

Tabla 1. Correspondencia entre preguntas y criterios de evaluación

	Pertinencia	Eficacia	Eficiencia	Sostenibilidad	Coordinación Equipo País	Valor Agregado
P1	X					
P2		X				
P3			X			
P4				X		
P5					X	
P6						X

1.4. Proceso general de trabajo

La evaluación atravesó varias fases. En la fase preparatoria, se designó al Gerente de Evaluación y se conformó el Grupo de Referencia de la Evaluación (GRE) con representantes de la Oficina de País, socios nacionales, el asesor de Monitoreo y Evaluación de la Oficina Regional del UNFPA y el oficial responsable de la región en División de Programa de la sede. A partir de allí se elaboraron los TDR y se seleccionó al Equipo evaluador.

La fase de diseño de la evaluación (agosto de 2014) implicó la revisión preliminar de la documentación por parte del Equipo evaluador para la elaboración del informe de diseño. El mismo estableció los propósitos y el alcance de la evaluación, el contexto del país y las características generales del segundo ciclo de programación del UNFPA en Uruguay. Se reconstruyó la lógica de intervención del programa y el mapa de entidades asociadas, y se propuso la Matriz de Evaluación (con preguntas, indicadores y fuentes) junto a un plan metodológico que incluyó el listado de personas a entrevistar y los grupos focales a realizar. La fase de trabajo de campo se desarrolló desde el jueves 28 de agosto hasta el viernes 25 de septiembre de 2014. La presentación de los hallazgos preliminares ante el GRE tuvo lugar el martes 7 de octubre en Montevideo e insumió un día completo de trabajo. La fase de elaboración del primer borrador se inició el miércoles 8 de octubre y finalizó el 17 de noviembre con la entrega del primer informe. La fase de elaboración del segundo informe borrador se inició el 24 de noviembre y continuó hasta el 8 de enero de 2015. Durante la evaluación, el Gerente de Evaluación y el GRE brindaron apoyo en la revisión del informe de

diseño, en la identificación de informantes clave, en la logística de la convocatoria a los grupos focales y en la provisión de documentos para la evaluación, y brindaron comentarios a los borradores de informe.

1.5. Métodos para la recopilación de información y análisis

Los instrumentos de recolección de información se diseñaron sobre la base de las hipótesis y los indicadores establecidos en la matriz de evaluación, siguiendo los TDR. Para garantizar la independencia e imparcialidad del análisis, se triangularon los informantes, las técnicas de recolección de información y las fuentes que se detallan a continuación.

Análisis documental. Se examinaron: i) Planes Anuales de Trabajo (PAT); ii) listados de ATLAS, que brindan información de la ejecución de las actividades establecidas en los PAT; iii) *Office Management Plan*, que dan cuenta de los objetivos y los productos anuales de la Oficina de país; iv) *Standard Progress Reports* (SPR) (desde 2012); v) *Country Office Annual Reports* (COAR); vi) informes finales de proyectos (Matrices de monitoreo y evaluación, rendiciones sustantivas); y vii) productos de los proyectos (investigaciones, sistematizaciones, videos). Los COAR son una fuente privilegiada de información de las intervenciones anuales según el Plan Estratégico del UNFPA. Otros documentos fueron: i) informes de síntesis de la cooperación del UNFPA con el Gobierno Nacional; ii) encuesta de flujo de recursos destinados por el Gobierno a las áreas del UNFPA; iii) informes financieros; y iv) documentos de país de rendición de cuentas en derechos humanos. Adicionalmente, el Equipo Evaluador recolectó otros materiales de la Oficina de país y documentación de los socios (planes, publicaciones, folletería, material audiovisual) y examinó sitios en Internet donde se diseminan las actividades apoyadas por el UNFPA.

Grupos focales. Se realizaron cuatro grupos focales con (i) personal técnico del SNU que conforma los grupos temáticos de trabajo del UNDAF, (ii) académicos y miembros de asociaciones profesionales (Asociación Uruguaya de Estudios de Población, AUEP), (iii) beneficiarios intermedios / profesionales de la salud vinculados a los Centros Libres de Homofobia y a los Servicios de Salud Sexual y Reproductiva, y (iv) beneficiarios intermedios y personal involucrado con intervenciones en educación sexual, en el ámbito formal e informal. Estos dos últimos grupos focales incluyeron a profesionales que realizaron actividades en el interior.

Cuestionario auto-administrado. Se envió un cuestionario estandarizado a beneficiarios del interior del país (funcionarios/as municipales) que se capacitaron en el uso y la explotación de los datos del Censo 2011. El cuestionario se envió y se recibió por correo electrónico.

Entrevistas semiestructuradas. Una parte significativa de la información provino de entrevistas individuales semiestructuradas con contrapartes del Gobierno Nacional, de la sociedad civil y de la academia. Se entrevistó a actores relevantes del SNU en Uruguay. Las guías de entrevista se organizaron alrededor de las hipótesis y las preguntas evaluación e incorporaron preguntas de orden general acompañadas de preguntas auxiliares (Anexo IV).

Uruguay es un país de pequeña escala, por lo cual el UNFPA tiene un número relativamente acotado de socios nacionales. Por ello, el Equipo evaluador entrevistó a la totalidad de contrapartes nacionales de la Oficina de país. El relevamiento del universo de entidades asociadas brindó un *stock* de información abundante y de calidad. Se cuenta con un total de 51 entrevistas individuales y cuatro (4) grupos focales, junto con 26 respuestas al cuestionario auto-administrado (sobre 35 envíos). A esto se suman las entrevistas con oficiales de programa y la representante interina, además de entrevistas a los dos ex representantes auxiliares del país, a la anterior profesional de referencia técnica en los temas de género (que cesó su trabajo en la Oficina de País pero cuyo cargo no tuvo reemplazo) y al personal técnico responsable de la gestión administrativa y financiera de la Oficina de País (El listado de instituciones y personas se consigna en el Anexo V).

Tabla 2. Número de entrevistas y grupos focales (por sector)

Sector	Entrevistas individuales	Grupo de Discusión
Estado	29 (incluye Ministros y una legisladora)	2 (Profesionales Centros Libres de Homofobia y Servicios de Salud Sexual) (Personal educación sexual del ámbito formal e informal)
Organizaciones no gubernamentales	6 (responsable directa/o de la intervención)	--
Agencias del SNU y Oficina de la Coordinación Residente	13 (jefes/as de agencia y Coordinadora Residente y personal de UNFPA)*	1 (personal técnico de grupos temáticos UNDAF)
Otros (academia, asociaciones profesionales, efectores de servicios)	1 experta en género, en la agenda de UNFPA y en los procesos de informes de Cairo.	1 (Profesionales UDELAR y AUEP)
Beneficiarios finales (entrevistas ilustrativas)	2 (población vulnerable: mujeres usuarias del implante subdérmico en el Hospital Pereira Rosell)	
Total	51	4

Fuente: ATLAS, conversaciones con el Gerente de Evaluación y PAT.

1.6. Selección de contrapartes

El Equipo evaluador relevó información del universo completo de entidades asociadas (*stakeholders*) de la Oficina de País, que fueron identificadas a partir de la revisión documental preliminar, del ATLAS y de intercambios con el Gerente de Evaluación y con los oficiales de programas.

1.7. Aplicación del enfoque de derechos humanos y género

El UNFPA es una agencia de desarrollo que adopta un enfoque de derechos y género en sus intervenciones. La evaluación incorporó este enfoque para la recopilación y el análisis de la información, siguiendo los documentos corporativos *“Delivering on the Promise of Equality. UNFPA’s Strategic Framework on Gender Mainstreaming and Women’s Empowerment 2008/2011”* y su ajuste luego de la revisión del Plan Estratégico del UNFPA en 2011: *“Gender at the Heart of ICPD. The UNFPA Strategic Framework on Gender Mainstreaming and Women’s Empowerment”*. Se examinaron las siguientes dimensiones en el Programa de País:

- *El lenguaje de derechos humanos como fundamento de las intervenciones.* Se observó si existió un uso inclusivo del lenguaje, si se empleó la normativa internacional y nacional en derechos humanos como marco para fundamentar las acciones y si se consideraron el Plan de Acción de la CIPD y las recomendaciones generales de la CEDAW.
- *La existencia de medidas con enfoque de género en las intervenciones.* Se examinó si se introdujeron acciones orientadas al empoderamiento de las mujeres, con especial énfasis en las mujeres con derechos vulnerados y mujeres jóvenes/adolescentes y afrodescendientes. En caso de que estos grupos no hubieran sido beneficiarias inmediatas de las intervenciones, se analizó si fueron beneficiarias finales de las acciones apoyadas por la Oficina de País.
- *El empleo de herramientas de transversalización y análisis de género.* Se examinó si se utilizó la herramienta de Análisis de Impacto de Género (AIG) u otro instrumento de programación análogo que permitiera calibrar, *ex ante*, el impacto diferencial de las intervenciones sobre las condiciones de vida y las oportunidades de mujeres y hombres.

- *El apoyo al fortalecimiento de las capacidades de monitoreo y evaluación de las políticas y programas públicos.* Se analizó si las intervenciones programáticas colaboraron con el desarrollo de capacidades estatales para monitorear y evaluar las políticas públicas de igualdad de género y las políticas públicas con enfoque de derechos humanos en las áreas referidas al mandato del UNFPA.
- *El apoyo al fortalecimiento de las capacidades para la rendición de cuentas a la ciudadanía.* Se analizó si las intervenciones de la Oficina de País colaboraron con el desarrollo de capacidades para brindar información pública a la ciudadanía y con el desarrollo de instancias de rendición de cuentas por parte del Gobierno.
- *El apoyo al fortalecimiento de procesos de veeduría social y exigibilidad de derechos.* Se examinó si las intervenciones del Oficina de País se orientaron a crear conciencia ciudadana de derechos (en particular los derechos sexuales y reproductivos) mediante instancias de sensibilización y/o apoyo a organizaciones involucradas con la promoción del ejercicio efectivo de estos, la veeduría social y la exigibilidad.

1.8. Limitaciones y restricciones

La evaluación no tuvo riesgos significativos. Existe sintonía entre las políticas del Gobierno Nacional y el mandato del UNFPA. A su vez, Uruguay no es un país que presente grandes dificultades para el acceso a informantes ni notorias divisiones políticas y socio-estructurales. El Programa de País se desarrolló en un contexto político estable y con la continuidad del partido Frente Amplio en el Gobierno Nacional. El trabajo de campo insumió 22 días hábiles. Al ser Uruguay un país unitario, los niveles decisorios y de gestión de las políticas públicas se concentran mayormente en la capital, Montevideo. Este hecho, sumado a la cercanía geográfica y la facilidad de traslado en la ciudad, junto con la accesibilidad de los socios, garantizó la factibilidad del trabajo de campo.

Con todo, durante la evaluación se presentaron restricciones metodológicas que demandaron estrategias de mitigación por parte del Equipo evaluador.

En primer lugar, los Planes Anuales de Trabajo (PAT) presentan límites como bitácoras completas de la totalidad de las intervenciones de la Oficina de País, ya que no registran las acciones de abogacía, diálogo político y mediación institucional que resultan de importancia para el avance de la agenda de la CIPD (*soft activities* de acuerdo con la definición del *Handbook* de referencia para la evaluación)². Para mitigar esta restricción se consultaron los COAR y los SPR, y se entrevistó a los oficiales de programas.

En segundo lugar, en relación con la *eficiencia*, la inexistencia de un sistema integrado que provea información de la ejecución financiera en concomitancia con los progresos en los indicadores de resultados del Programa de País impidió un análisis de costo efectividad. De todas maneras, el Equipo consultor pudo calibrar la eficiencia en la utilización de los fondos y establecer un argumento lógicamente sólido, sustentado con evidencia, vinculando la ejecución financiera con los logros programáticos de la Oficina de País.

En tercer lugar, la *eficacia* de las intervenciones no pudo medirse y valorarse adecuadamente a partir del Marco de Resultados y la Matriz de Planificación de Monitoreo y Evaluación del Programa de País 2011/2015, ya que estas herramientas establecen indicadores cuantitativos de resultados de las actividades que no capturan cabalmente los logros para cada producto del programa.³ En el Marco de Resultados y la Matriz de Planificación se evidenció una ausencia

²Véase United Nations Population Fund (2013: 40).

³A título de ejemplos, el fortalecimiento de la institucionalidad pública en SSR, en violencia de género y en rectoría estadística son logros significativos que resultan omitidos con tales indicadores.

relativa de indicadores cualitativos que capten adecuadamente los logros (en particular los relacionados con la abogacía y diálogo político) y el Programa de País 2011/2015 no tuvo una Revisión de Medio Término que permitiera ajustar los indicadores y los sistemas de monitoreo. La ausencia de esta revisión se debió a una condición estructural de la Oficina de País que interfirió con su realización: la rotación de Representantes auxiliares y la presencia de representantes interinos en el período de referencia. Frente a esta limitación, el Equipo evaluador amplió los ejes de análisis según se reflejó en la matriz de evaluación (Anexo II) y ello permitió identificar logros y avances en forma más realista, con una mirada más amplia y estratégica de lo efectivamente alcanzado por la Oficina de país y su eficacia en el contexto nacional.

Finalmente, se presentaron restricciones durante el desarrollo del trabajo de campo. Por un lado, hubo limitaciones en la recolección de datos de beneficiarias/os finales de las intervenciones de la Oficina de País. En este sentido, si bien se proyectó un número de entrevistas con beneficiarias/os finales mayor al efectivamente alcanzado, varias personas no acudieron al encuentro agendado. Con todo, dado que el UNFPA en Uruguay —por el perfil de país— no privilegia el trabajo directo con la población final como estrategia primaria (más allá de algunas acciones puntuales) los destinatarios inmediatos son las personas que se desempeñan en las entidades asociadas. Estas se relevaron en su totalidad y en las entrevistas realizadas se incorporaron preguntas sobre la población final. A su vez, se utilizaron fuentes secundarias y materiales audiovisuales para capturar información de beneficiarias/os últimos. Por otro lado, hubo limitaciones en la recolección de información referida a actividades en el interior, debido a la dispersión de los destinatarios intermedios en los 19 departamentos en que se divide el país. Para contrarrestarlas, el Equipo evaluador optó por el envío electrónico de un cuestionario auto-administrado al universo de beneficiarios/as de capacitaciones en el manejo de información sociodemográfica y, a su vez, incorporó profesionales que trabajan en diferentes puntos del país en los grupos focales.

CAPÍTULO 2. CONTEXTO DEL PAÍS

2.1. Retos para el desarrollo y estrategias nacionales

La República Oriental del Uruguay se considera un país de renta alta (desde 2013) y alto desarrollo humano. Según el Índice de Desarrollo Humano, se ubica en el puesto 50 con un valor de 0,790 entre 182 países clasificados (PNUD, 2014a). De acuerdo con el Censo de 2011, la población es de 3.286.314 de habitantes (INE, 2011) y la capital, Montevideo, concentra un 40% del total. Por primera vez desde la década de 1970, descendió la emigración y se incrementó la inmigración, mayoritariamente por la repatriación de uruguayos (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2013).

Uruguay experimentó una grave crisis social en 2002. A poco más de una década, los indicadores de desarrollo social y económico se recuperaron. La pobreza bajó de 39,9% a 13,1% entre en 2004 y 2012 mientras que la indigencia es de 0,6% (INE/Encuesta Continua de Hogares, 2012). A su vez, la pobreza infantil se redujo de 56,5% a 24,5% entre en 2004 y 2011, y la pobreza entre personas mayores de 65 años decreció de 10,8% a 3,2% en el mismo período. No obstante, persiste la concentración de la pobreza en la niñez (Cabella, 2012).

Respecto de otros indicadores sociales, la mortalidad infantil se redujo de 20 por mil a 6 por mil entre 1990 y 2012. La tasa de mortalidad neonatal era de 4 por mil en 2012 y la de mortalidad materna era de 14 por mil en 2013, la más baja de América Latina (MSP, 2014).

El porcentaje estimado de adultos viviendo con VIH alcanza al 0,7% de la población, con una dinámica de crecimiento de 1.000 personas por año y un porcentaje de infecciones infantiles por transmisión materna de 5,1%. La prevalencia del VIH en la población juvenil se estima en un 0,5% entre varones y 0,2% entre mujeres (MSP, 2014). Entre 2009 y 2012, el tratamiento antirretroviral aumentó en un 53% y el acceso al test de diagnóstico lo hizo en un 21% (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2013). El perfil de la epidemia es concentrado, por su prevalencia en poblaciones más expuestas (personas trans, trabajadoras sexuales, usuarios de drogas, varones que mantienen sexo con varones y personas privadas de libertad) y la principal vía de transmisión es la sexual (MSP et al., 2013c).

El Índice de Desarrollo Relativo al Género (GDI) posiciona a Uruguay en el puesto 25 respecto del conjunto de países clasificados, mientras que el Índice de Desigualdad de Género (GII) lo ubica en la posición 70.⁴ Tras las elecciones legislativas del mes de octubre del 2014, el país cuenta con un 16% de mujeres en la Cámara baja y un 26% de mujeres electas para la Cámara alta (Deus Viana y González Perrett, 2014), valores que posicionan a Uruguay entre los países de América Latina con menor proporción de diputadas nacionales.

Se identifican desigualdades de género vinculadas con restricciones del mercado laboral, aun cuando en salud y educación las tendencias son favorables a la población femenina. Al mes de junio del 2014, las tasas de actividad y de empleo masculina eran de 73,7% y 69,8%, mientras las femeninas eran de 56,1% y 51,4%, respectivamente. La tasa de desempleo masculina era de 5,3%, mientras la femenina ascendía a un 8,5% (INE, 2014).⁵ La tasa de desocupación entre mujeres pobres duplicaba a la de los hombres en esa misma situación (21% y 10,0% respectivamente en 2012) y las mujeres afrodescendientes resultaban especialmente perjudicadas, ya que su tasa de desempleo ascendía a 11,5% frente a un 5,8% entre los varones afrodescendientes y un 7,5% entre las mujeres no afro (INMUJERES, 2013).

En los últimos años se implementaron medidas para la redistribución de la riqueza y la reducción de la pobreza y la desigualdad. En 2008 se alcanzó la mayor progresividad en el gasto público del último decenio, con la instalación del Sistema Nacional Integrado de Salud, las asignaciones familiares del Plan de Equidad y el gasto en educación (Llambiet et al., 2010). En 2011, se introdujo una Estrategia de Reforma Social a fin de construir una nueva matriz de protección social con un enfoque de derechos humanos. A esto se suman varios programas sociales como “Cercanías” para la atención de familias en situación de extrema vulnerabilidad social y “Uruguay Crece Contigo” para la primera infancia. En 2010 se inició un debate en torno de la creación de un “Sistema Nacional de Cuidados”, enfocado la niñez de 0 a 5 años, la población con discapacidad y la de adultos mayores.

El Gobierno Nacional incorporó la preocupación por las dinámicas de población en el diseño de políticas públicas. En 2010 se creó la Comisión Sectorial de Población (CSP) en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República, con la misión de asesorar al Poder Ejecutivo en la definición políticas de población desde un enfoque de derechos humanos y equidad. Esta comisión propone líneas estratégicas de trabajo en materia de fertilidad, migración interna e internacional, y distribución de la población en el territorio, entre otros temas (CSP, 2012).

Respecto de los jóvenes y adolescente, el Gobierno Nacional introdujo la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010/2030. En 2011, se elaboró el Plan Nacional de Juventud 2011/2015 con acciones en educación, emancipación laboral, salud y participación social. En 2013 se aprobó la Ley 19.133 de Promoción del Trabajo Decente Juvenil, con el fin de promover el trabajo vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Se implementó, además, el programa “Jóvenes en

⁴ Dato tomado de: <http://hdr.undp.org/en/content/table-4-gender-inequality-index> (Acceso: 1 de agosto de 2014).

⁵ Los datos de actividad, empleo y desempleo son del INE: <http://www.ine.gub.uy/> (Acceso: 1 de agosto de 2014).

Red” que promueve el ejercicio de derechos socio-laborales de las personas de entre 14 y 24 años en situación de pobreza y sin inserción educativa ni laboral. El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional desarrolla el PRO-Joven, un programa para jóvenes de ambos sexos con dificultades para obtener empleo, que representa el de más amplia cobertura en materia de empleabilidad juvenil (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2013). A partir de 2006 se comienza a instaurar el Programa de Educación Sexual (PES) en la estructura curricular del sistema educativo público y en la formación docente. Actualmente, el PES es coordinado por la Comisión de Educación Sexual, con base en la Ley General de Educación (Ley 18.437, 2008) –donde la educación sexual es una línea transversal– y la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva (Ley 18.426, 2008).

Uruguay presenta una estructura de población con una de las pirámides más envejecidas de América Latina (descenso de la tasa de natalidad y aumento de la población de 50 años y más). La población de 65 años y más representa el 14,1% de la población total, con un marcado descenso de la relación de masculinidad (Censo 2001). Para este segmento de la población, existe el Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2013/2015, cuyo propósito es garantizar la inclusión social mediante el aseguramiento del acceso a la salud, la educación, la vivienda y de un entorno social respetuoso.

El Gobierno Nacional procuró avanzar en la visibilización de la discapacidad y de la discriminación por condición étnico-racial. En 2010 se sancionó la Ley 18.651 de Protección integral de personas con discapacidad en sus diferentes dimensiones, y en 2011, por primera vez, el Censo de Población incluyó preguntas en esta materia. Actualmente existe un Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) y un Plan Nacional de Discapacidad (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2013). Por otra parte, la sanción de la Ley de Afrodescendientes (Ley 19.122, 2013) introdujo acciones afirmativas de empleo, formación profesional y capacitación para el trabajo destinada a la población afrodescendiente del Uruguay.

En materia de salud, se introdujo el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS, Ley 18.211 de 2007) con el propósito es asegurar la cobertura universal gratuita para toda la población. Desde el mes de enero de 2011, el SNIS incorporó los Servicios de Salud Sexual y Reproductiva (SSR) como medidas prestacionales obligatorias en todas las instituciones públicas y privadas. Todas las personas deben tener acceso a los siguientes métodos anticonceptivos reversibles: anticonceptivos hormonales orales, anticonceptivos hormonales para uso durante la lactancia, anticonceptivos hormonales orales de emergencia y condones masculinos (Decreto 009/011).

La de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva, reglamentada en 2010 (Decreto 293/010), comenzó a implementarse en 2011. Los servicios de SSR deben ser: a) universales, b) amigables, a fin de reducir las barreras de acceso de grupos vulnerables, c) inclusivos de los diferentes géneros, incluyendo personas trans, d) igualitarios y no discriminadores, e) integrales, f) multidisciplinarios, g) éticos y con respeto por la autonomía de las personas, h) calificados, según las necesidades de la población usuaria y i) confidenciales (MSP *et al.*, 2013c). El inicio de la puesta en vigor de la ley coincidió con la readecuación de la estructura del Ministerio de Salud Pública (MSP) y la creación del Departamento de Programación Estratégica en Salud (DEPES) de la Dirección General de la Salud, donde pasó a situarse el Área de Salud SSR. El Programa Nacional de ITS y HIV/SIDA se integró al Área mencionada y existe un Plan Estratégico Nacional 2014/2015 con guías para la promoción, la prevención, la atención y el apoyo desde una perspectiva integral de SSR.

En octubre de 2012 se sancionó la Ley 18.987 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) que establece que las mujeres pueden acceder a servicios de aborto legal y seguro hasta las 12 semanas de gestación, cumpliendo ciertos requisitos. Al ser una prestación obligatoria del Plan Integral de Atención de la Salud (PIAS) la IVE se realiza dentro del SNIS. En 2013, se sancionó

además la Ley 19.167 de Reproducción Asistida.

El Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva de la organización social Mujer y Salud en Uruguay (MYSU) muestra, según una encuesta de 2012, que sólo un 27% de las mujeres acudió alguna vez a un servicio de SSR. El inicio sexual se adelantó en las generaciones más jóvenes: un 52% de las mujeres de entre 15 y 17 años se inició sexualmente. El nivel educativo y socioeconómico marca diferencias en el comportamiento vinculado a la sexualidad y la salud. Un 43% de las mujeres jóvenes de menor nivel socioeconómico declaró haber iniciado su vida sexual activa sin haber realizado una consulta ginecológica para elegir un método de protección. Respecto de la realización del examen ginecológico PAP, las mujeres con mayor educación, las que cuentan con cobertura en el sistema privado (mutualista) y las residentes en Montevideo, fueron examinadas en mayor proporción que las mujeres con niveles educativos más bajos, las que se atienden en los servicios de salud del Estado (ASSE) y las residentes en el interior del país.

La misma encuesta indica que un alto porcentaje de mujeres (43%) no controla por sí misma el uso del método anticonceptivo sino que depende de la negociación con sus parejas y de la voluntad de estas últimas para la utilización del preservativo. Una de cuatro mujeres de entre 15 y 24 años con el ciclo básico completo o con menor educación formal, declaró no poder negociar con sus parejas sexuales el uso del preservativo. Estos guarismos son menores en otros tramos de edad, pero rondan el 20%.

Por su parte, existen barreras de accesibilidad a los métodos anticonceptivos en el SNIS. Un 50% de las mujeres encuestadas manifestó acceder a los métodos gratuitos mediante la ASSE u otros servicios públicos. De las mujeres que tienen cobertura mutual, apenas un 20% accede a los métodos en sus servicios de salud. Si se toman solamente las mujeres de mayores recursos y educación, la mayoría (un 70%) accede a los anticonceptivos en farmacias.

Respecto de la IVE, organizaciones sociales especializadas en derechos sexuales y reproductivos identificaron barreras de acceso vinculadas con la atención que reciben las usuarias y con la información que disponen (MYSU, 2014). Además, aproximadamente un 30% de los profesionales de ginecología y dos instituciones de salud del SNIS adhirieron a la figura de “objeción de conciencia” introducida en la ley, por lo que deben derivar a las mujeres que demanden el servicio a otras instituciones y profesionales para asegurar su atención (MYSU, 2014). Es particularmente grave que los profesionales de un departamento completo del noroeste del país (Salto) no prestan el servicio de IVE.

Otra encuesta de MYSU (2013) sobre la sexualidad de los hombres encontró que un 63% de ellos nunca se realizó el test de VIH y un 33% manifestó estar dispuesto a mantener relaciones sexuales sin uso de preservativo. Entre los varones, la fuente principal de información sobre métodos anticonceptivos es la educación pública, pero los círculos sociales (familia y amistades) son también relevantes. Los servicios de SSR fueron mencionados en menos de un 25% de las respuestas.

Finalmente, en materia de reconocimiento de la diversidad sexual y ampliación del marco de derechos, se sancionó la Ley 19.075 de Matrimonio Igualitario (2013) y se reglamentó la Ley 18.620 para el cambio del nombre y el sexo registral de las personas de acuerdo con su identidad de género.

2.2. El papel de la cooperación internacional

Al ser calificado como un país de renta alta, Uruguay dejó de ser considerado prioritario para la recepción de fondos de la cooperación para situarse como un socio de la comunidad internacional. Por lo tanto, se observa un cambio de contexto que afectó significativamente la disponibilidad de fondos regulares para la Oficina de País.

En este escenario caracterizado por la reducción de la ayuda al desarrollo para países de renta

media y alta, su progresiva concentración en los países más pobres y la importancia creciente de la Cooperación Sur/Sur, el Gobierno Nacional realizó transformaciones institucionales para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades. Así, en 2012 se creó la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) en el ámbito de la Presidencia de la República, con la función de encaminar la Ayuda Oficial al Desarrollo, definir y dar seguimiento a los proyectos con apoyo internacional.

Un aspecto fundamental de la cooperación internacional en Uruguay es la implementación del modelo “Unidos en la Acción” (*DaO* por sus siglas en inglés). Este modelo busca fomentar la articulación y armonizar el trabajo entre las agencias del SNU a fin de lograr: a) un programa conjunto, b) un liderazgo, c) una sola voz, d) un solo marco presupuestal, y e) una sola oficina. La consigna de “Unidos en la Acción” es: “un Líder, un Programa, un Presupuesto, una Oficina y una Voz”. El objetivo es mejorar la programación estratégica de las prioridades nacionales, en un marco de mayor coherencia y coordinación, así como de mayor eficacia y eficiencia de la cooperación (Puppo, 2010).

En 2006, Uruguay se postuló como país piloto e inició el proceso de construcción de los pilares de *DaO* en 2007, a través del trabajo conjunto del Gobierno Nacional y el SNU. Uruguay es el único país de renta alta y el único de América Latina entre los ocho elegidos como piloto. En 2007 se firmó el Programa Conjunto entre el Gobierno Nacional y el SNU y a partir de 2008 se crearon y consolidaron estructuras institucionales específicas (Grupo Interagencial de Operaciones, equipo de comunicadores, grupos temáticos). Finalmente, se pusieron en marcha los Proyectos Conjuntos, favorecidos por los Fondos de Coherencia destinados a iniciativas interagenciales en los países *DaO*.

El marco conjunto de cooperación entre el SNU y el Gobierno Nacional favoreció el alineamiento de las intervenciones del programa con las prioridades nacionales. A su vez, las normas acordadas con relación a los Fondos de Coherencia llevaron a una mayor eficiencia en la ejecución de actividades. Esto pone de manifiesto los retornos potenciales de la apropiación nacional de la cooperación para el desarrollo en un país de renta elevada (Puppo *et al.*, 2009).

En Uruguay, el SNU ocupa el primer lugar en cantidad de iniciativas de cooperación internacional y el quinto lugar según su aporte financiero al total de la cooperación multilateral y bilateral, con un monto de 17,4 millones de dólares (sobre 157.770.092) (AUCI, 2013). A su vez, el SNU es el principal donante en el área de infancia y juventud (donde aporta el 46% de los recursos de la cooperación), financia un 43% de la cooperación total en género y destina la mayor parte de sus fondos al área de salud (AUCI, 2012), todas materias en las cuales el UNFPA tiene mandatos y productos.

Tabla 3. Monto de cooperación en millones de USD y porcentaje del PBI, por origen (2013)

Cooperante	Monto de cooperación (millones de dólares)	Porcentaje del PIB
Unión Europea	38,9	0,07
España	23,0	0,04
BID	20,2	0,04
GEF	18,5	0,03
SNU	17,4	0,03
Japón	14,2	0,03
FACC	10,0	0,02
CFATM	3,8	0,01

CAF	2,8	0,01
Banco Mundial	2,7	0,00
Italia	2,5	0,00
Francia	1,1	0,00
SEGB	0,8	0,00
Canadá	0,6	0,00
Otros	1,2	0,00
TOTAL	157,7	0,28

Fuente: AUCI (2013). PBI de Uruguay en 2013: 55.719 mil millones de USD.⁶

Según la AUCI (2012), el SNU es el principal cooperante en medio ambiente, cambio climático y desarrollo sustentable (donde representa un 55,6% de los fondos) y alcanza un 14,6% de la cooperación en fortalecimiento institucional y desarrollo. Por su parte, tiene una presencia menor a un 5% en cultura y educación (siendo España y Japón los principales cooperantes) y en derechos humanos y acceso a la justicia (donde el principal financiador es la Unión Europea). Por último, el SNU no participa como cooperante directo en descentralización, desarrollo local y ordenamiento territorial, como tampoco en ciencia y tecnología y energía.

CAPÍTULO 3. LA RESPUESTA ESTRATÉGICA DEL UNFPA EN URUGUAY

3.1. El Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay y el Plan Estratégico del UNFPA

En Uruguay, el UNDAF 2011/2015 estableció un esquema de trabajo conjunto entre el SNU y el Gobierno Nacional con efectos directos en cuatro áreas: a) diversificación productiva e inserción internacional, b) sostenibilidad medioambiental, c) desarrollo social equitativo y d) gobernabilidad democrática. El SNU se apoya en el enfoque de derechos humanos e incorpora la igualdad de género, el trabajo decente y la sustentabilidad ambiental como ejes transversales. El SNU en Uruguay cuenta con el UNDAF (*UNDAF Action Plan*: plan de acción comprensivo de todas las agencias) en tanto país *DaO*, el cual detalla productos y actividades. En Uruguay, el principal propósito del SNU es colaborar con la reducción de vulnerabilidades estructurales que afectan un desarrollo más pleno del país (Naciones Unidas, 2010).

El UNFPA, por su parte, cuenta con el Plan Estratégico cuya Revisión de Medio Término extendió la fecha de culminación. Inicialmente, el Plan Estratégico 2008/2011 articulaba tres áreas de intervención: 1) Salud Sexual y Reproductiva, 2) Población y Desarrollo, y 3) Género, Derechos e Interculturalidad, con 13 resultados. La revisión eliminó la división entre áreas y estableció un único objetivo global: el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva, la promoción de los derechos reproductivos, la reducción de la mortalidad materna y el progreso acelerado de la Agenda de la CIPD y OMD 5 (Metas A y B). Este objetivo se tradujo en siete *outcomes*.

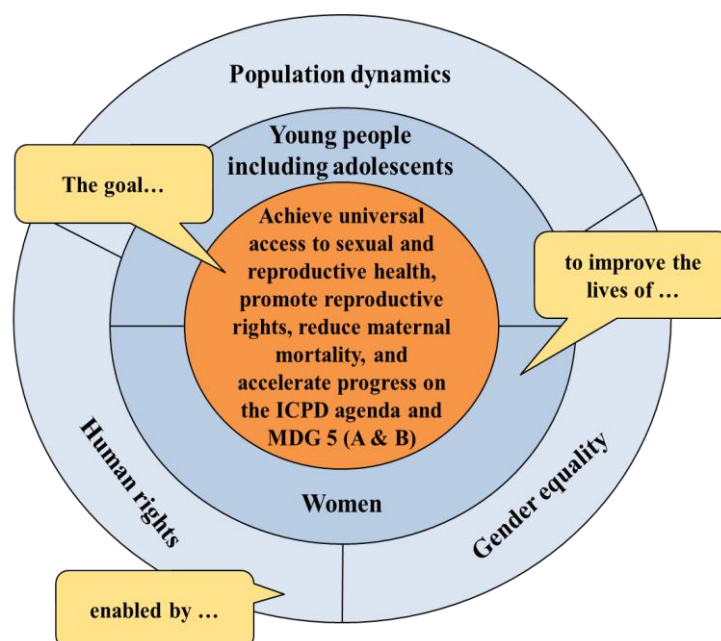
⁶ <http://www.bancomundial.org/es/country/uruguay>.

Tabla 4. Outcomes del Plan Estratégico 2008/2013

U1 = La dinámica de la población y sus interrelaciones con las necesidades de los adolescentes y jóvenes, la salud reproductiva (incluida la planificación familiar), la igualdad entre los géneros y la reducción de la pobreza, se incorporan en los planes y estrategias nacionales y sectoriales de desarrollo.
U2 = Servicios de atención de salud de la madre y del recién nacido.
U3 = Aumento del acceso y de la utilización de servicios de calidad de planificación de la familia para personas individuales y parejas, de conformidad con sus respectivas intenciones en cuestiones reproductivas.
U4 = Aumentar el acceso y uso de servicios de prevención de calidad de VIH e ITS, especialmente para jóvenes y adolescentes y otras poblaciones de riesgo.
U5 = Promoción de la igualdad entre los géneros y los derechos reproductivos, particularmente mediante la aplicación de leyes y políticas.
U6 = Mejor acceso de los adolescentes y jóvenes a servicios de salud sexual y reproductiva, y a la educación sobre sexualidad.
U7 = Mejorar la disponibilidad y el análisis de datos en torno a las dinámicas de población, salud sexual y reproductiva (incluida la planificación familiar) e igualdad de género.

El Plan Estratégico busca empoderar y mejorar la vida de los grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente de las mujeres y la juventud (incluyendo la adolescencia). Para esto, promueve una mayor comprensión de las dinámicas de población, los derechos humanos y la igualdad de género. El Plan Estratégico descansa en los principios de apropiación nacional de las intervenciones, desarrollo de las capacidades locales y promoción de asociaciones multisectoriales, y busca centrar la ventaja comparativa del UNFPA como líder de ideas, con capacidad de abogacía y constructor de alianzas para avanzar la agenda de la CIPD.

Figura 1. Diana del Plan Estratégico 2008/2013



3.2. Lecciones y recomendaciones del primer ciclo de programación

El primer ciclo programático para Uruguay coincidió con la plena instalación de la Oficina de país. El Programa de País 2007/2010 hizo uso del Análisis Común de País (CCA) y del UNDAF 2007/2010, teniendo como referencias sustantivas al Plan Estratégico 2008/2011 del UNFPA y

la agenda de la CIPD (con sus actualizaciones). Este primer programa buscó: i) el fortalecimiento institucional de las áreas de salud sexual y derechos reproductivos, igualdad de género y producción de estadísticas; ii) la capacitación de recursos humanos y el establecimiento de alianzas entre actores gubernamentales y no gubernamentales; y iii) la generación de conocimiento para la toma de decisiones. El programa previó la ejecución de 4 millones de dólares, pero se alcanzaron los 7 millones de dólares en 2009.

El primer Programa de País no tuvo una evaluación independiente. En cambio, a su término tuvo una revisión vinculada con (a) el proceso de evaluación común del SNU en el marco de *DaO* (*Country-led evaluation*), (b) una Evaluación Cualitativa Complementaria específicamente para el UNFPA y (c) un resumen de desempeño del UNFPA en Uruguay (CPPS -*Country Programme Performance Summary*) para el período 2007/2010.

La Evaluación Cualitativa Complementaria identificó desafíos para el desarrollo de políticas y legislación en sintonía con la CIPD, como: 1) la persistencia de barreras para el acceso a servicios universales e integrales en SSR con enfoque de género, generaciones y derechos; 2) la ausencia de políticas de combate a la pobreza integrales; 3) las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres; 4) la inexistencia de servicios públicos de cuidado; y 4) los vacíos de información y conocimiento en género, SSR, población y desarrollo, desde una perspectiva interdisciplinaria y útil para las políticas públicas (Batthyány, 2010).

3.3. El Programa de País 2011/2015

El diseño del Programa de País 2011/2015 consideró las herramientas de programación conjunta entre el SNU y el Gobierno Nacional (UNDAF 2011/2105 y CCA 2011/2015) y articuló los *outcomes* del Plan Estratégico del UNFPA con los efectos directos del UNDAF. En el marco del modelo *DaO*, el programa se referenció en el UNDAF en reemplazo del CPAP (*Country Program Action Plan*) (Figura 2).

Figura 2. Ciclo de programación del UNFPA en Uruguay



El Programa de País apuntó a dos prioridades nacionales: 1) mejorar el desarrollo de capital humano de calidad (en las áreas de primera infancia, salud y educación) con el fin de reducir las desigualdades intergeneracionales, de género, raciales y regionales; y 2) consolidar la gobernabilidad democrática nacional y local a través de la participación ciudadana, el

fortalecimiento de las organizaciones del gobierno y un sistema nacional de protección de los derechos humanos. Para ello, se delinearon tres estrategias fundamentales:

- *Desarrollo de capacidades*: apoyo a la instalación y el fortalecimiento de estructuras, procesos y procedimientos en el Estado; asistencia técnica en materia de legislación, reglamentación, planificación y gestión de políticas, planes y programas; capacitación e incorporación de nuevas habilidades en personas y organizaciones.
- *Promoción de la abogacía y el diálogo político (o de políticas)*⁷: actividades de sensibilización; difusión de conocimientos y materiales; comunicación y trabajo con la prensa; mediación institucional; abogacía e incidencia en la agenda pública; articulación multiactoral.
- *Generación de conocimiento y evidencia para la toma de decisiones*: producción de información; desarrollo de informes e investigaciones; publicación y disseminación de resultados.

La lógica de intervención del Programa de País se diseñó por componentes (SSR, igualdad de género, y población y desarrollo) pero, tras la Revisión de Medio Término del Plan Estratégico del UNFPA en 2011, se pasó a una lógica organizada por productos y se incorporó uno específico para la respuesta al VIH, que cobró perfil propio. Además, se reacomodaron los indicadores, las líneas de base y las metas programáticas en línea con los *outcomes* del Plan Estratégico (Tabla 5). El ordenamiento programático por productos brindó claridad lógica a las intervenciones aunque no facilitó la vinculación *ex ante* entre los mismos, ni se contemplaron instrumentos formales para la generación de sinergias.

Tabla 5. Outcomes de la Revisión de medio término del Plan Estratégico 2008/2013 y productos del Programa de País 2011/2015

Outcomes del Plan Estratégico de UNFPA	Productos del Programa de País
U1 = La dinámica de la población y sus interrelaciones con las necesidades de los adolescentes y jóvenes, la salud reproductiva (incluida la planificación familiar), la igualdad entre los géneros y la reducción de la pobreza, se incorporan en los planes y estrategias nacionales y sectoriales de desarrollo.	Producto 6: Las instituciones nacionales y locales del Estado y las organizaciones no gubernamentales han fortalecido su capacidad para analizar las dinámicas de población e incorporarlas en el diseño, desarrollo, implementación y monitoreo de políticas públicas.
U2 = Servicios de atención de salud de la madre y del recién nacido.	No hay productos para Uruguay.
U3 = Aumento del acceso y de la utilización de servicios de calidad de planificación de la familia para personas individuales y parejas, de conformidad con sus respectivas intenciones en cuestiones reproductivas.	Producto 1: Las instituciones nacionales del Estado han fortalecido su capacidad para proveer servicios de anticoncepción y planificación familiar en el marco de servicios de salud reproductiva integrales de alta calidad con énfasis en jóvenes y en personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.
U4 = Aumentar el acceso y uso de servicios de prevención de calidad de VIH e ITS, especialmente para jóvenes y adolescentes y otras poblaciones de riesgo.	Producto 7: Las instituciones nacionales del Estado han fortalecido su capacidad para proveer servicios de prevención y atención de VIH y enfermedades de transmisión sexual en el

⁷ A lo largo del presente documento, diálogo político y de políticas se utilizan indistintamente.

	marco de servicios de salud reproductiva integrales de alta calidad con énfasis en personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.
U5= Promoción de la igualdad entre los géneros y los derechos reproductivos, particularmente mediante la aplicación de leyes y políticas.	Producto 3: Las instituciones nacionales han fortalecido su capacidad para diseñar e implementar políticas orientadas a incrementar la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones. Producto4: Las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales han fortalecido sus capacidades para prevenir y tratar la violencia de género.
U6= Mejor acceso de los adolescentes y jóvenes a servicios de salud sexual y reproductiva, y a la educación sobre sexualidad.	Producto 2: Las instituciones del Estado han fortalecido sus capacidades para implementar el Programa Nacional de Educación Sexual en primaria, secundaria, formación técnica y formación docente, en articulación con otros programas del Gobierno y la sociedad civil.
U7= Mejorar la disponibilidad y el análisis de datos en torno a las dinámicas de población, salud sexual y reproductiva (incluida la planificación familiar) e igualdad de género.	Producto 5: El sistema nacional de estadísticas ha fortalecido su capacidad para disponer de información sociodemográfica actualizada que facilite el diseño, monitoreo y evaluación de políticas a nivel nacional, departamental y local.

3.4. Lógica de intervención: diagrama de efectos y teoría del cambio

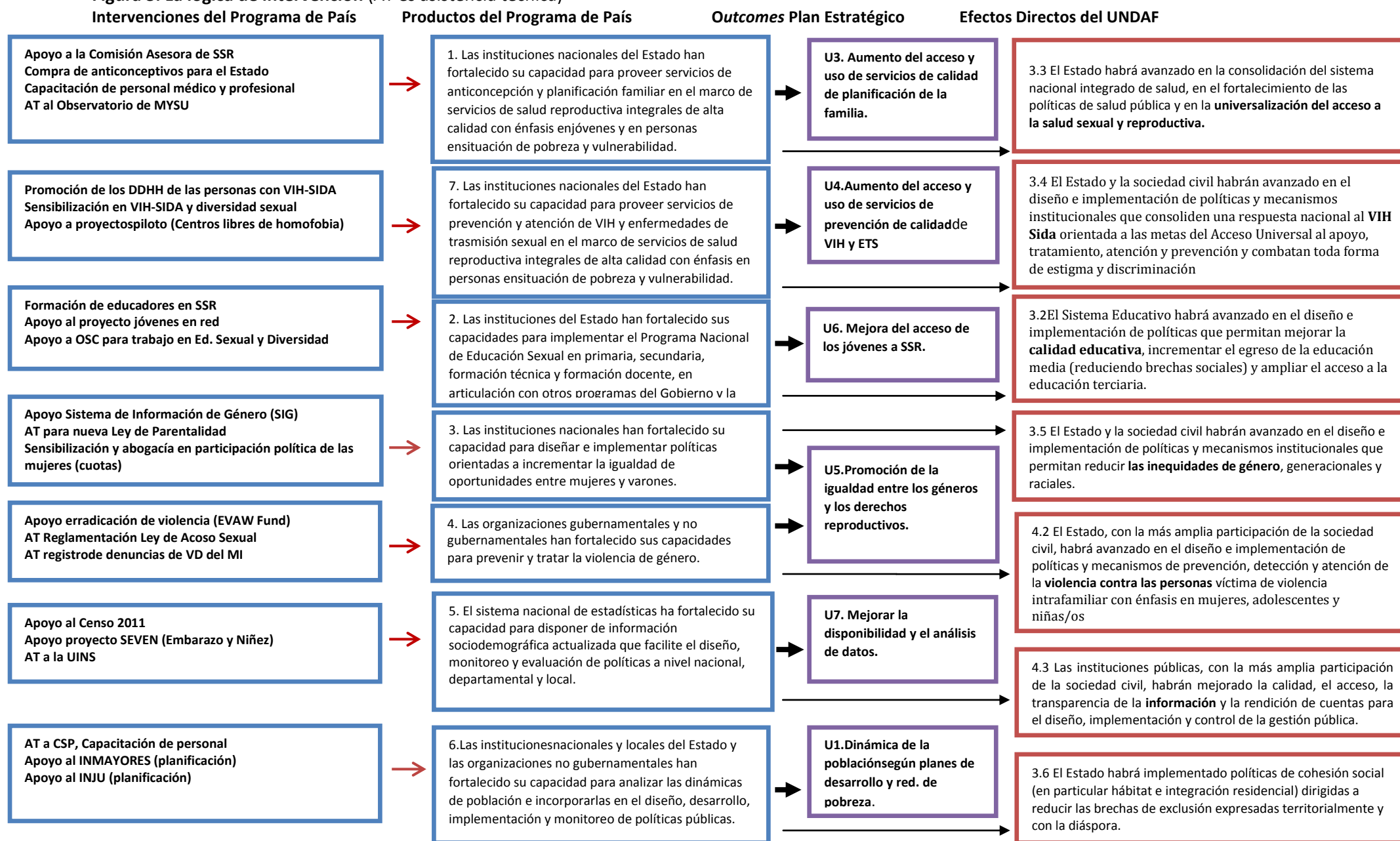
El diagrama de efectos (Figura 3) ilustra la respuesta estratégica y programática del UNFPA en Uruguay. La principal hipótesis subyacente del Programa de País 2011/2015 para Uruguay es que el fortalecimiento de las instituciones nacionales es una condición necesaria para el desarrollo de políticas y programas específicos en las áreas temáticas de los outcomes del Plan Estratégico del UNFPA. Una segunda hipótesis que fundamentó la concentración de las intervenciones de la Oficina de País en productos mayoritariamente vinculados con la acción del Estado es que las actividades de *advocacy* desarrolladas en el primer Programa de País rindieron frutos y al inicio del segundo ciclo de cooperación existía clara sintonía entre la agenda propiciada por el UNFPA y la agenda programática del Gobierno Uruguayo. Esta sintonía fue entendida como una oportunidad para la colaboración estrecha y el avance de los principios de la CIPD en el país.

En este marco, las intervenciones y las actividades para la obtención de los 6 productos del Programa de País se concentraron en la asistencia técnica para el diseño de políticas y programas acordes con los objetivos agendados; la generación de evidencia para la toma de decisiones; el fortalecimiento de capacidades en los actores nacionales y su asociación con ámbitos expertos o de comprobada experiencia en cada una de las áreas. Así por ejemplo, como se detalla en la figura 3, para lograr el *aumento del acceso y uso de los servicios de planificación familiar* de calidad (outcome U3), se buscó actuar sobre las instituciones nacionales fortaleciendo sus capacidades para promover servicios de planificación familiar y anticoncepción integrales y de calidad, que enfatizan el acceso de poblaciones objetivo más vulnerables. El fortalecimiento supuso actividades de capacitación de personal profesional (tanto en lo que refiere al conocimientos sobre métodos como a los procedimientos logísticos para su adquisición y distribución); la asistencia y asesoramiento a una comisión técnica; la asistencia técnica y administrativa para obtener los mejores precios posibles en las compras de

métodos; y el mantenimiento de un observatorio que desde la sociedad civil pudiera monitorear la situación, los avances y los desafíos.

Las estrategias que condujeron las actividades e intervenciones desarrolladas para el logro de los productos procuraron basarse en: a) la abogacía y el diálogo político; b) la construcción de conocimiento; y c) el desarrollo de alianzas y asociaciones multiactorales. La ejecución de las intervenciones se realizó principalmente mediante Planes Anuales de Trabajo (PAT) acordados con las contrapartes nacionales, y otras intervenciones se ejecutaron desde el PAT de Oficina. A su vez, hubo profusas *soft activities* que no se consigan en los PAT (ya que no implican la asignación de fondos) pero que fueron significativas para el diálogo político, la mediación institucional, la asesoría y la facilitación de contactos y conexiones entre actores diversos.

Figura 3. La lógica de intervención (AT es asistencia técnica)



3.5. La estructura financiera del Programa de País

El Programa de País previó una inversión total de 9 millones de dólares, inicialmente distribuidos por área, con una clara concentración en salud y derechos sexuales y reproductivos.

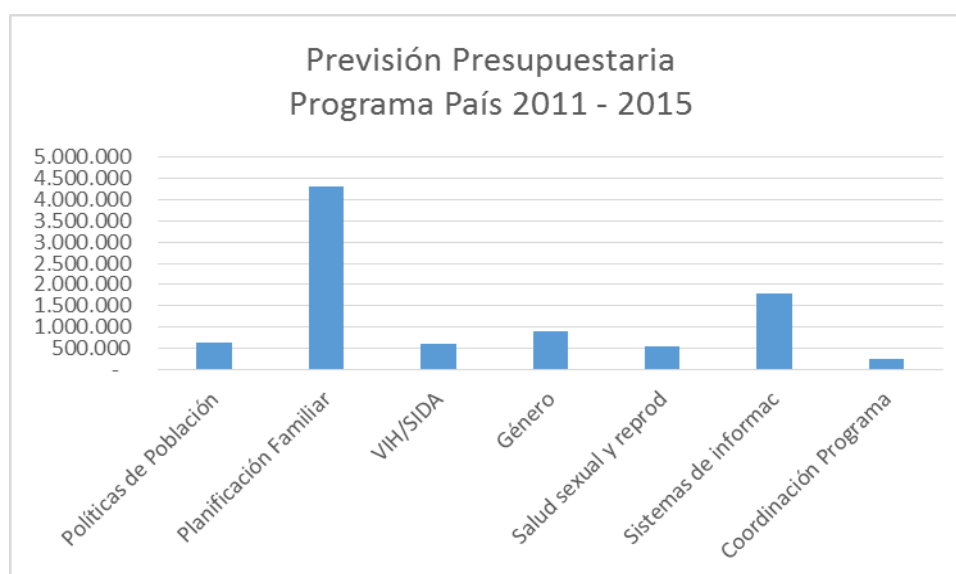
Tabla 6. Asistencia propuesta por áreas básicas del programa (en millones de dólares)

Área	Recursos ordinarios	Otros	Total
Salud y derechos reproductivos	1,2	3,8	5,0
Igualdad de género	1,0	0,5	1,5
Población y desarrollo	1,0	0,5	1,5
Coordinación del programa y asistencia	0,5	0,5	1,0
Total	3,7	5,3	9,0

Fuente: Programa de País 2011-2015.

Con la Revisión de Medio Término del Plan Estratégico de UNFPA 2008/2013, la asistencia pasó a distribuirse en función de los *outcomes*: \$615.000 para fortalecer políticas de población, \$4.235.000 para políticas de planificación familiar, \$610.000 para VIH/SIDA, \$884.000 para políticas de igualdad entre mujeres y hombres y prevención de la violencia familiar, \$530.000 para SSR, \$1.786.000 para fortalecer sistemas de información. A su vez, se destinaron \$250.000 a la coordinación del programa.

Gráfico 1. Previsión presupuestaria del Programa de País 2011/2015



Fuente: Elaboración propia con base en el UNDAF 2011/2015.

La ejecución del Programa de País entre 2011 y 2013 superó el promedio anual previsto de desembolsos directos (de 1,8 millones de dólares aproximadamente). Los desembolsos totales en estos años ascendieron a \$6,17 millones y llegaron a \$6,43 millones de dólares al sumarse los recursos ejecutados por la Oficina de País pero devengados en otras unidades de gestión (Tabla 7 y Gráfico 2).

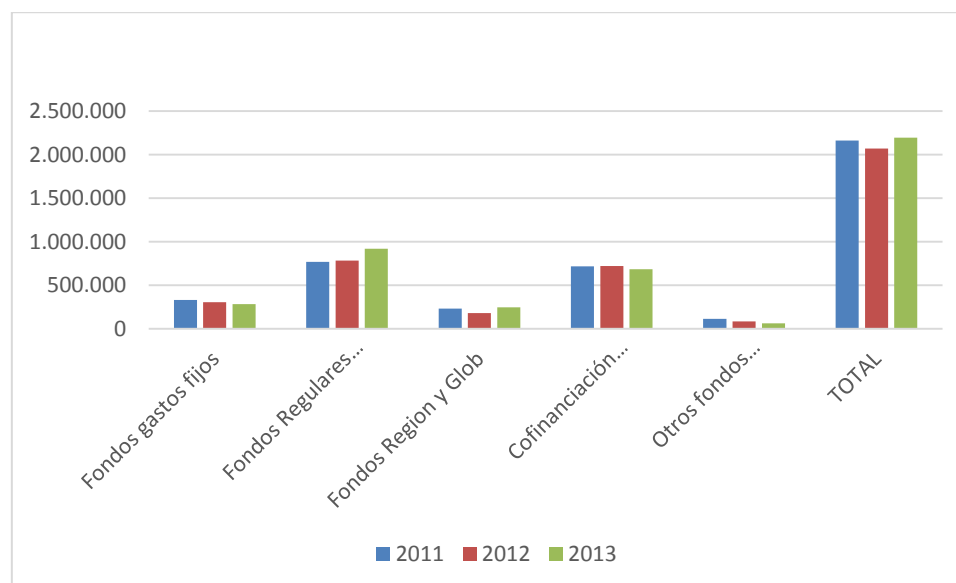
Tabla 7. Presupuestos 2011/2014 y ejecución 2011/2013

Origen de fondos	2011	2011	2012	2012	2013	2013	2014
	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto
BSB (Fondos gastos fijos)	333.922	99 %	306.257	99 %	288.935	98 %	331.453
FP90 (Fondos regulares de programación)	768.945	100 %	779.609	100 %	923.204	100 %	600.000
Otros fondos programáticos	229.804	100 %	211.022	85 %	295.071	83 %	164.122
Cofinanciación	951.595	76 %	963.478	75 %	947.873	72 %	736.416
SUBTOTAL	2.284.266	90 %	2.260.366	88 %	2.455.083	87 %	1.831.991
Otros fondos movilizados y ejecutados	115.400	100 %	85.218	100 %	60.840	100 %	138.486
TOTAL	2.399.666	90 %	2.345.584	88 %	2.515.923	87 %	1.970.477

* Fondos de Cofinanciamiento programados al 29/9. El saldo inicial 2014 a programar era de 873.767.

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Oficina de País

Gráfico 2. Ejecución Presupuestaria de la Oficina de País, 2011/2013 (en USD)



Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Oficina de País.

CAPÍTULO 4: HALLAZGOS PROGRAMÁTICOS Y DE POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO

PARTE I. ANÁLISIS PROGRAMÁTICO

4.1. Pertinencia del Programa de País (Pregunta 1)

¿En qué medida los resultados esperados y las estrategias de implementación del Programa de País 2011/2015: (i) incorporaron las necesidades de los grupos más vulnerables de la población, (ii) se alinearon con las prioridades de desarrollo del Gobierno, el Plan Estratégico del UNFPA y las agendas internacionales (CIPD y ODM), y (iii) dieron respuestas oportunas a cambios en el contexto de desarrollo nacional?

Resumen. El Programa de País se alineó con el Plan Estratégico del UNFPA y con la CIPD, y mostró una clara sintonía con las prioridades del Gobierno Uruguayo. Las intervenciones priorizaron a grupos vulnerables, especialmente adolescentes, jóvenes y mujeres con discriminaciones agravadas, y apuntalaron el desarrollo de capacidades de los socios, particularmente en el Estado. Las respuestas de la Oficina de País a las necesidades del Gobierno fueron flexibles y oportunas, mientras la atención a los requerimientos de financiamiento de organizaciones sociales resultó más limitada en un contexto de reducción de fondos de la cooperación. La Oficina de País adoptó los enfoques de derechos humanos y de igualdad de género y los incorporó en la planificación de las actividades programáticas, aunque no se previeron indicadores de monitoreo y evaluación que los recuperen de manera específica.

La pertinencia es el grado en el cual los objetivos del Programa de País están alineados con las estrategias del UNFPA y con las prioridades nacionales y, además, toman en cuenta las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad. Asimismo, el análisis de pertinencia supone examinar la flexibilidad y la capacidad de adaptación de la Oficina de país a los requerimientos de los socios, a fin de determinar si las intervenciones programáticas fueron relevantes a lo largo del ciclo de ejecución. Finalmente, se valora la incorporación del enfoque de derechos humanos y la transversalización de género en la programación.

4.1.1. Alineamiento con el Plan Estratégico del UNFPA y las prioridades nacionales

El Programa País 2011/2015 se alineó con la agenda de la CIPD al momento de la programación y durante la intervención. El diseño del programa tomó elementos del *Informe Nacional de Cairo+15* (López Gómez, Abracinskas y Furtado, 2009), el cual planteó recomendaciones que fueron incorporadas en la planificación: a) la reducción de la desigualdad inter-generacional, de género, racial y regional, y b) la consolidación de la gobernabilidad democrática con un sistema de protección de derechos humanos, conforme a las convenciones internacionales adoptadas por Uruguay. El Programa de País 2011/2015 retomó los principios de *universalidad* de acceso a los servicios públicos sociales de la CIPD (particularmente en SSR y planificación familiar), la noción de *integralidad* de las políticas, el papel de la educación sexual, el empoderamiento de las mujeres, la erradicación de la violencia basada en género y las dinámicas de la población como factores clave para el desarrollo sostenible y el bienestar humano. En 2013, los debates promovidos por la realización de la Primera Conferencia Regional de Población y Desarrollo Cairo+20 para América Latina y el Caribe en Montevideo fortalecieron la vinculación de la CIPD con las intervenciones en ejecución.

El Programa de País 2011/2015 se ajustó a la Revisión de Medio Término del Plan Estratégico 2008/2013 del UNFPA. En primer lugar, la protección y promoción de los derechos sexuales y reproductivos fueron una clara prioridad, mediante acciones de desarrollo de capacidades, abogacía y diálogo político, y generación de conocimiento. En segundo lugar, el programa

apuntó al trabajo con mujeres y con adolescentes a fin de mejorar las condiciones de contexto para el ejercicio de derechos. En tercer lugar, las intervenciones se justificaron con un lenguaje de derechos humanos, igualdad de género y generación. En cuarto lugar, las necesidades específicas de las personas viviendo con VIH/Sida se visualizaron desde el enfoque de derechos humanos. Finalmente, en sintonía con el Plan Estratégico, el Programa de País involucró a múltiples actores, promovió alianzas para su ejecución y fomentó la Cooperación Sur/Sur.

Los objetivos y las estrategias del Programa de País 2011/2015 respondieron a las prioridades programáticas del Gobierno Nacional y al propósito de fortalecer una agenda de desarrollo con enfoque de derechos humanos, género y diversidad sexual, y las intervenciones se enmarcaron en normas y políticas públicas centrales. El Programa de País acompañó la implementación de la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva (Ley 18.426, 2008) y, posteriormente, de la ley de IVE (Ley 18.987, 2013). La Oficina de país colaboró con la implementación de la Ley de Acoso Sexual en las relaciones laborales y de docencia (Ley 18.561) y con la Ley de Participación Política (Ley Nº 18.476) que estableció cuotas de género para las candidaturas a cargos de elección popular. A su vez, fue un actor central para la formulación y la sanción de la Ley de maternidad, paternidad y cuidados (Ley 19.161) que extendió los beneficios por parentalidad e introdujo incentivos para la corresponsabilidad en la crianza de los hijos e hijas. La Oficina apuntaló la realización del Censo 2011 en todas sus fases y contribuyó a institucionalizar estructuras y programas promotores del mandato de la CIPD, como la Comisión Sectorial de Población (CSP) y el Programa de Educación Sexual (PES). A su vez, colaboró con el diseño del Plan Nacional de Empleo Juvenil y el Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez, y fomentó debates medulares como el del Sistema Nacional de Cuidados, el Diálogo Nacional por el Empleo, el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social y el Diálogo Nacional de VIH/Sida.

En Uruguay, a diferencia de otros países, los ODM no fueron una referencia para establecer objetivos y metas de política pública. La agenda del Frente Amplio en el Poder Ejecutivo Nacional, de avanzada respecto de los ODM, se concentró en el combate a la pobreza, la reducción de desigualdades estructurales y la erradicación de la discriminación, la promoción de los derechos humanos, la inclusión social y el trabajo decente. El Gobierno Nacional cumplió con los mecanismos de reporte de los ODM como un ejercicio para permitir el seguimiento y la comparación internacional, antes que como metas para el desarrollo doméstico. El aporte de la Oficina de País respecto de la agenda de los ODM se dio, principalmente, mediante su participación en el Grupo Interagencial ODM del SNU hasta 2012, cuando este dejó de funcionar como tal. El seguimiento del cumplimiento de los ODM se realizó en el marco de las prioridades acordadas con el Gobierno, centradas en la erradicación de la inequidad y las disparidades sociales.

La implementación del Programa de País 2011/2015 apuntó al desarrollo de capacidades de los asociados en múltiples niveles: (i) institucional (consolidación de estructuras, áreas y programas gubernamentales; generación de información y ordenamiento registral), (ii) de política pública (diseño y puesta en marcha de proyectos piloto, protocolos de actuación, procedimientos) y (iii) de recursos humanos (capacitación y sensibilización de personal operativo y mandos medios del Estado). Se desarrollaron actividades de fortalecimiento de la sociedad civil para la agregación de intereses y la exigibilidad de derechos —acordes con el enfoque de derechos humanos del programa— aunque estas representaron una porción significativamente menor en el conjunto de las acciones programáticas y del presupuesto.

4.1.2. Atención a grupos en situación de vulnerabilidad

El Programa de País definió sus productos considerando las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad mediante un proceso multiactoral de diagnóstico sobre las fortalezas y desafíos pendientes para el cumplimiento del Plan de Acción de la CIPD en

Uruguay.

La identificación de grupos en situación de vulnerabilidad y con necesidades insatisfechas se realizó al momento de la programación y continuó durante la ejecución de las actividades programáticas. Hubo varias mesas de diálogo que involucraron a la Oficina de país y al SNU con contrapartes del Gobierno al momento de la elaboración del UNDAF-UNDAP 2011/2015. Las necesidades identificadas se vincularon con: a) el acceso universal a los servicios de SSR de calidad (incluyendo métodos anticonceptivos) y el asesoramiento y tratamiento en ITS-VIH/Sida; b) una vida libre de violencia de género y sin discriminación; c) una educación sexual con enfoque de derechos y respetuosa de las diversidades sexuales; y d) el goce de un bienestar pleno sin discriminaciones de género, generación, racial/étnica y por orientación sexual.

Atendiendo a estas necesidades, los grupos priorizados fueron: las mujeres usuarias de servicios de salud pública (en general, de bajos ingresos), los y las jóvenes sin inserción laboral y educativa (receptores de políticas sociales), las personas LGBT, las personas que viven con VIH/Sida, las mujeres y adolescentes afectadas por situaciones de violencia doméstica y sexual (sin distinción socioeconómica y cultural), grupos que requieren cuidados especiales (adultos mayores, personas con discapacidad), afrodescendientes (en particular mujeres), jóvenes y adolescentes del interior y de zonas rurales, jóvenes en el sistema educativo (educación media) y hombres que pretenden dejar de ejercer violencia de género.

Los siete productos del Programa de País establecieron actividades que priorizan a los grupos identificados, mediante *acciones horizontales* y, en menor medida, *verticales*. Las acciones verticales implicaron el trabajo directo con la población final, mientras que las horizontales apuntaron a desarrollar capacidades y a fortalecer a los actores que trabajan con estos grupos (beneficiarios intermedios). Los beneficiarios intermedios de las acciones de la Oficina de País fueron: personal del sistema de salud (especialmente de salud pública), referentes de políticas sociales, docentes (en todos sus niveles), funcionarios/as del Estado en diferentes ministerios y jerarquías, personal policial, periodistas, ONG especializadas en diversidad sexual y/o juventudes y organizaciones de mujeres.

Todos los productos programáticos prestaron atención a la juventud y la adolescencia. Los productos de SSR, educación sexual y el TS-VIH/SIDA (1, 2 y 7) concentraron las intervenciones que los identificaron como una población objetivo específica. Entre las intervenciones verticales que involucraron a jóvenes y adolescentes de manera directa se destacan los diálogos territoriales para promover los derechos sexuales y reproductivos (“E.CO.S: Estrategias comunitarias en sexualidad”), los procesos organizativos de jóvenes LGBT y los cabildos de jóvenes en Canelones (Encuentros “Hacelo tuyo”). Las intervenciones horizontales tuvieron como resultado la formulación e implementación de leyes y programas (Ley de Empleo Juvenil, Plan Nacional de Juventudes 2011/2015), la producción de información e investigaciones, el fortalecimiento de programas sociales dirigidos a jóvenes y adolescentes en situación de alta vulnerabilidad (Programa Jóvenes en Red del MIDES) y el desarrollo de capacidades del Programa de Educación Sexual (PES).

4.1.3. Oportunidad de la respuesta programática (adaptabilidad)

El contexto interno del país fue estable y sin procesos que demandaran modificaciones programáticas. No obstante, Uruguay dejó de ser considerado un país de renta media, para ser primero país de renta media alta y luego de renta alta. Con ello, cambió significativamente el escenario de la cooperación para el desarrollo y se redujeron los fondos para el Programa de País (e incluso, el propio equipo técnico de la Oficina) (Véase el apartado 4.2). La Oficina de País asumió un papel relevante como promotora de la Cooperación Sur/Sur para compartir buenas prácticas en un marco regional y, como consecuencia, logró captar fondos adicionales. Además, profundizó su estrategia de cofinanciamiento con el Gobierno Nacional –posibilitada

por su alto perfil técnico y la reputación de los oficiales de programas– y buscó fondos de diversas fuentes mediante la articulación interagencial.

Las respuestas programáticas a los requerimientos de actores gubernamentales fueron rápidas y oportunas. Esto se vio facilitado por el estrecho trabajo de los oficiales de programas con sus contrapartes y por el seguimiento personalizado de las actividades. Los socios gubernamentales valoraron la agilidad de los procedimientos y la metodología de trabajo de la Oficina de País, que privilegia el liderazgo y la apropiación nacional. Como contrapunto, varios referentes de organizaciones sociales manifestaron que la reducción de los recursos de la cooperación contrajo sus actividades y sus posibilidades de expansión. Además, el pasaje de un financiamiento continuo y estable a otro centrado en productos puntuales implicó desafíos para la continuidad de las acciones de algunas OSC.

4.1.4. Incorporación del enfoque de DDHH y transversalización de género en la programación

La Oficina de País adoptó enfoques de derechos humanos y de igualdad de género y los incorporó en la planificación de las actividades programáticas. El lenguaje de derechos humanos estuvo presente en los enunciados de las intervenciones y es compartido por los socios. Se definieron acciones para visibilizar las desigualdades que afectan a las mujeres en general y a las mujeres más vulnerables, como las afrodescendientes, las que viven con el VIH y las jóvenes en situación de pobreza. Además, se apoyó el desarrollo de capacidades de organizaciones sociales en materia de veeduría social y exigibilidad de derechos (aunque de manera más limitada *vis-à-vis* la colaboración con el Estado) y se visibilizaron las discriminaciones basadas en la identidad y orientación sexual, apoyando procesos organizativos de grupos LGBT. Sin embargo, no se constatan indicadores de monitoreo y evaluación que recuperen estos enfoques de manera específica.

Por otra parte, pese a la existencia de documentos corporativos sobre *mainstreaming* de género (véase la sección 1.7), no se identificó una estrategia explícita de transversalización de género en la planificación de los productos programáticos: el enfoque de género no siempre tuvo una clara traducción operativa y no se utilizaron herramientas específicas (como el Análisis de Impacto de Género). A su vez, el Marco de Resultados y la Matriz de Planificación para el Monitoreo y la Evaluación del Programa de País 2011/2015 no tienen indicadores de transversalización de género ni se verificó el uso de instrumentos que promuevan la transversalización en intervenciones concretas. Finalmente, se encontró cierta confusión conceptual entre igualdad y equidad de género, que se emplean indistintamente en los documentos programáticos y en los PAT, al igual que las nociones de empoderamiento de mujeres y transversalización de género.

4.2. Eficiencia en el uso de los recursos para el logro de los productos programáticos (Pregunta 3)

¿En qué medida UNFPA ha planteado y utilizado apropiadamente sus recursos humanos, técnicos y financieros para el logro de los productos definidos en el Programa de País?

Resumen. La eficiencia del Programa de País 2011/2015 es adecuada y los niveles de ejecución son elevados. Un logro significativo fue la movilización de fondos externos al UNFPA para las intervenciones. El perfil programático de la ejecución muestra que la distribución de recursos no está concentrada en un único producto, lo cual indica que la Oficina de País acompañó una variedad de políticas públicas de alta prioridad nacional en el período. La metodología de trabajo de los oficiales de programa facilitó el seguimiento cercano de las actividades y su ejecución, mientras que la estabilidad institucional del Uruguay y la robustez del Estado colaboraron con la eficiencia del programa. La escala del país y el trabajo cercano con los socios permitió un adecuado seguimiento de riesgos e hipótesis, aunque no hay herramientas

formales que permitan la construcción de una memoria institucional. La mayor debilidad es la ausencia de un instrumento integrado que permita dar seguimiento a la ejecución *vis-à-vis* los logros sustantivos durante la implementación.

La eficiencia es la medida en que los productos del Programa de País alcanzaron sus resultados con la cantidad apropiada de recursos e insumos (fondos, experticia, tiempo y costos administrativos). Por un lado, es preciso analizar la adecuación de los recursos para el desarrollo de actividades y, por el otro, examinar cómo estas actividades contribuyeron con los logros programáticos.

Un aspecto fundamental para ponderar la eficiencia de la Oficina de País radica en que la gestión del Programa de País 2011/2013 se realizó con un equipo que se fue reduciendo en forma sucesiva, pasando de doce personas en el año 2011, a nueve en 2013 y a ocho en 2014, por la significativa contracción de los fondos regulares. Las ocho personas remanentes incluyen a la Oficial a Cargo (OIC), tres oficiales de programas y cuatro con funciones profesionales y administrativas. Habida cuenta del contexto organizacional inestable para la ejecución del programa (rotación del representante auxiliar y/u OC; no reemplazo de profesionales de referencia técnica específica en género y en comunicación), la Oficina de País logró implementar las intervenciones establecidas y movilizar recursos para ello.

4.2.1. Características del presupuesto y seguimiento de la ejecución

El presupuesto del Programa de País entre 2011 y 2013 alcanzó los USD 7.261.173 (ver tabla 7 en sección 3.5) y al mes de diciembre de 2013 se habían ejecutado USD 6.429.399. Esto significa un *delivery rate* de 88.5% sobre el presupuesto total y del 100% en el caso los fondos regulares.

Los fondos ejecutados en el período pueden descomponerse en dos componentes: los fondos provenientes de UNFPA y los fondos extra corporativos (o externos a UNFPA).

La magnitud de los recursos ejecutados por el programa país provenientes de los fondos corporativos de UNFPA (USD 3.958.690) representaron aproximadamente un 59% del total de la ejecución 2011/2013. Esto incluye los recursos regulares que recibió la oficina (ceiling y BSB) y fondos no regulares de UNFPA (provenientes de la Oficina Regional y de la sede). Estos últimos fueron logrados a través del uso estratégico y oportuno de la Cooperación Sur/Sur y por la práctica de confeccionar, regularmente, un ordenamiento de propuestas factibles para este tipo de intercambios en espera de fondos en el marco de iniciativas que involucren a varios países de América Latina.

Tabla 8. Ejecución de fondos, por origen, 2011/2013

Distribución porcentual de la ejecución anual según el origen de los fondos	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)
FONDOS UNFPA	58	60	58
<i>Regulares</i>	51	52	55
<i>No regulares (regionales, globales, etc.)</i>	7	8	3
FONDOS NO UNFPA	42	40	42
<i>Cofinanciación</i>	33	35	31
<i>Otros (Trust Fund, Proyectos Coherencia, ONUSIDA, etc.)</i>	9	5	11
EJECUCION TOTAL	100%	100%	100%

	(2.163.675)	(2.069.355)	(2.196.369)
--	-------------	-------------	-------------

El segundo componente de la ejecución provino de fondos externos que la Oficina de País fue hábil en captar. Un hallazgo de gran interés es que, en promedio, entre 2011 y 2013 los fondos no corporativos representaron un 41% del presupuesto total del Programa. Una parte de estos fondos resultó del cofinanciamiento gubernamental, ascendiendo a un tercio del presupuesto anual del programa. El cofinanciamiento se debió a la valoración positiva de la gestión de la Oficina de País, al *capital reputacional* de sus oficiales de programas y a los procedimientos ágiles para la contratación de personal especializado y la adquisición de insumos en proyectos críticos (Censo 2011, Proyecto SEVEN y compra de anticonceptivos). Finalmente, se contó con Fondos de Coherencia para proyectos interagenciales del SNU en países *DaO* (hasta 2013). Además, la Oficina de país movilizó recursos de la Cooperación Española (proyecto “Viví Cultura”) y del Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra la Mujer (“Uruguay Unido para poner fin a la violencia hacia las mujeres, niñas y adolescentes”). En este último caso, la Oficina tuvo un papel protagónico en la postulación, que resultó un beneficio para el UNFPA, para el SNU en Uruguay y para el Gobierno Nacional.

En suma, la Oficina de País fue eficiente en captar, movilizar y ejecutar fondos de diferentes fuentes y orígenes y superó ampliamente los fondos regulares recibidos de la sede. Los fondos regulares fueron una palanca para la acción y un punto de partida para aumentar los recursos programáticos.

El Programa de País 2011/2015 se ejecutó mediante dos mecanismos: a) la ejecución directa, donde el UNFPA fue socio implementador y b) la ejecución indirecta, donde la responsabilidad de la intervención la asumen socios nacionales. Esta combinación de modalidades permitió una mayor eficiencia debido a (i) una supervisión directa del procedimiento administrativo y financiero en el caso de proyectos de cofinanciación gubernamental, lo cual evitó la lentitud de los procedimientos burocráticos estatales, y (ii) una reducción en el costo de transacción de acciones de pequeña escala, puesto que estas intervenciones se realizaron por medio de organizaciones sociales.⁸ Un ejemplo trascendente del mecanismo de ejecución directa fue la adquisición de insumos anticonceptivos para el país a costos significativamente menores que los del mercado local. La compra de estos insumos (con cofinanciamiento gubernamental) se realizó a través de la sede del UNFPA y siguiendo los estándares de la OMS. Según la Oficina de país, los costos unitarios (sumados a los costos logísticos de traslado, de 4,5% aproximadamente según los acuerdos firmados con el Gobierno nacional) están entre 7 y 10 veces por debajo de los costos de referencia locales (Por más información véase el Anexo IX).

Puesto que la Oficina de País carece de un sistema informático integrado de ejecución financiera y seguimiento de actividades, es difícil realizar un análisis preciso de costo-efectividad. Se identificaron actividades donde no fue posible evaluar la consistencia de los montos asignados con los resultados obtenidos. A título de ejemplo, el Proyecto E.Co.S. de intervención socio-comunitaria fue la actividad con mayor presupuesto del producto programático Educación Sexual, pero el alcance de los talleres y el grado de apropiación por parte de los efectores educativos y los jóvenes participantes es difícil de determinar. Como contrapunto, el apoyo al Ministerio del Interior en el tratamiento del acoso sexual laboral y la violencia doméstica, del tipo “fondo semilla”, logró resultados de amplio alcance y elevados grados de eficacia y sostenibilidad, con escasa inversión.

Entre los factores que favorecieron el manejo eficiente de recursos se destacan la estabilidad

⁸ Cuando la ejecución se realizó con organizaciones sociales, estas fueron objeto de una evaluación institucional a fin de determinar su capacidad de gestión financiera y operativa para administrar y ejecutar recursos.

del contexto, el buen relacionamiento e interacción de la Oficina de país con los socios y la baja dependencia de la cooperación internacional por parte del sector público, lo cual permitió que las planificaciones acordadas fueran realizadas en tiempo y forma. La Oficina de país tuvo un número reducido de contrapartes nacionales, lo cual evitó la dispersión de actividades y generó economías de escala en la gestión del programa.

A fin de trazar un perfil del programa país en función de la distribución de los recursos, es preciso analizar la totalidad de los recursos ejecutados (y no solo los regulares) ya que el desarrollo del Programa País 2011/2015 contó con fondos provenientes de las diversas fuentes antes señaladas. El examen de la ejecución de recursos por productos muestra una mayor concentración en SSR (Producto 1), aunque existe una ejecución considerable en los demás productos en sintonía con la integralidad enunciada en el Programa de País 2011/2015. Indudablemente, las intervenciones para fortalecer los servicios de SSR, la compra de anticonceptivos y el apoyo a la política de aseguramiento de insumos, responden a logros centrales de la Oficina de país —acordes con el objetivo global del UNFPA— y a requerimientos de las políticas públicas. Aun así, este producto nunca superó la mitad del presupuesto total (su valor máximo, en 2012, representó un 44% del total).

Tabla 9. Ejecución presupuestal por producto programático, 2011/2013 (en porcentajes)

Producto	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	Promedio del período (%)
Costos operativos e implementación general*	18	17	15	17
Productos 1 y 2**	11	--	--	4
Producto 1	12	44	35	30
Producto 2	4	1	1	2
Productos 3 y 4**	5	--	--	2
Producto 3	6	12	11	10
Producto 4	0	1	9	3
Productos 5 y 6**	1	--	--	0
Producto 5	28	10	10	16
Producto 6	8	10	14	11
Producto 7	6	4	3	4
Otros (fondos sin poder imputar a productos; UNFPA LACRO)	1	1	1	1
TOTAL (%)	100 %	100 %	100%	100%
USD	(2.163.772)	(2.069.355)	(2.195.829)	(6.428.956)

Fuente: Elaboración propia con base en ATLAS 2011/2013.⁹ (USD de ejecución entre paréntesis).

En 2011, la mayor porción de la ejecución presupuestal se observa en el Producto 5, con un 29% del presupuesto ejecutado, lo que se corresponde con la realización del Censo 2011. Esto muestra que la Oficina supo movilizar recursos para acompañar intervenciones muy

⁹*Monto correspondiente en 2011 a: PAT URY2A11A y PAT URYM0809. En 2012: PAT URY2A101 y PAT URYM0809. En 2013: URY2A101 y URYM809. **Refiere a PAT que son para el área y no es posible diferenciar la actividad por producto. Incluye el pago a asesores cuando esto se hizo a través de un PAT o con fondos de LACRO (HIV/Sida). Los cálculos siguientes se hicieron con base en ATLAS, siguiendo la identificación de productos en los PAT. Para 2011, puesto que no existía el producto 7, se tomó como producto VIH/Sida cualquier mención específica a este tema y los temas de diversidad sexual. Por ende, el trabajo con los Centros Libres de Homofobias se consigna como producto 7 en 2011.

importantes de las políticas públicas. Además, la ejecución de fondos para los productos de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones (Producto 3) y violencia de género (Producto 4) se incrementó en el período examinado, con un salto en 2013 (llegando a 20%) gracias al Fondo Fiduciario de Erradicación de la Violencia que posibilitó la Encuesta de la Violencia basada en Género y Generaciones. Esta capacidad de movilizar recursos adicionales consolidó la impronta de trabajo en igualdad de género en el segundo ciclo de programación. La actual ausencia de un/a oficial de programa específico para esta cartera podría afectar negativamente la estrategia de captación de recursos que le dio perfil propio a la Oficina de País, incluso en el ámbito interagencial. Los recursos ejecutados en apoyo al producto referido al VIH/Sida son magros respecto al volumen total. Pero las cifras disponibles en el sistema administrativo de la Oficina de País no reflejan todos los recursos movilizados, ya que una porción de los mismos no se ejecuta desde la Oficina. El oficial de programa de VIH/Sida articuló fondos interagenciales e intersectoriales que fueron consignados en las contabilidades de ONUSIDA y PNUD, y fue responsable por la gestión programática.

La sinergia entre los productos programáticos se dio por las prácticas de trabajo de la Oficina y no por el Marco de Resultados ni la Matriz de Planificación del Programa de País, que no vinculan entre sí los productos. De hecho, la estructura de gobernanza de la Oficina y las prácticas de seguimiento (más que las herramientas formales) colaboraron con una mayor articulación. Un análisis dinámico del funcionamiento del equipo muestra una metodología interna participativa en la toma de decisiones y en el intercambio de ideas, la coexistencia de una clara delimitación de funciones acompañada de la integración de conocimientos y prácticas, una relación permanente con las contrapartes y un seguimiento próximo de las intervenciones. La ausencia de una herramienta formal que incentive la relación entre productos, así como de instrumentos de asignación de recursos que vinculen actividades entre varios productos, responde en parte a la lógica corporativa de programación del UNFPA, la cual no deja de ser una limitante para el cumplimiento de programas que son más holísticos y menos sectoriales.

A partir de la intensidad de las interacciones fueron identificados dos conglomerados de productos. Por un lado, los productos de población y desarrollo y de igualdad de género y violencia tienen gran vinculación entre sí, dada la prioridad de la intervención hacia el relevamiento de información y el mejoramiento de registros. Por otro lado, los productos de SSR, educación sexual y VIH/Sida mantienen un estrecho diálogo, especialmente cuando se trata de actividades de abogacía e incidencia política. Pero existen ejes transversales no suficientemente explotados que podrían generar mayor sinergia entre la totalidad de los productos, como el bienestar de la juventud y la adolescencia, la transversalización de género, el monitoreo de políticas públicas y la exigibilidad de derechos.

4.2.2. Seguimiento basado en resultados

Como fue mencionado, en tanto país *DaO*, la Oficina de País no tiene un CPAP específico sino que este plan está unificado con el UNDAP 2011/2015 por lo que el seguimiento a los resultados del UNDAP son una contribución al seguimiento del Programa de País 2011/2015. En este sentido, en 2013 la OCR realizó un Reporte de Progreso del UNDAF/UNDAP 2011/2015 pero solamente se tomó en cuenta el progreso de la Oficina de País en los *outcomes* del Plan Estratégico por lo que no se obtuvo un balance del programa de UNFPA en Uruguay.

El sistema de seguimiento de resultados de los productos programáticos se compuso de cinco herramientas formales y cuatro prácticas de seguimiento. Las herramientas formales fueron: a) la Matriz de Monitoreo y Evaluación de los PAT, b) la Matriz de Resultados que luego se ajustó como Matriz de Planificación de Monitoreo y Evaluación (con indicadores del Programa de País 2011/2015), c) los COAR, d) los *Standard Progress Report* (SPR), y e) los Informes Narrativos de culminación de actividad entregados por las contrapartes nacionales.

- Los PAT son las herramientas de ejecución que establecen las actividades anuales con las contrapartes y los resultados esperados, de acuerdo con los siete productos programáticos y los *outcomes* del Plan Estratégico. Contienen una Matriz de Planificación de Monitoreo y Evaluación referida a la actividad. La Matriz de Monitoreo de los PAT permitió obtener información regular del monto ejecutado por actividad específica realizada. Los socios presentaron, trimestralmente, estas matrices de monitoreo con los progresos realizados, lo cual habilitó el adelanto de fondos y, semestralmente, los pagos directos. Un análisis del contenido de la información de las Matrices de Monitoreo y Evaluación de los PAT identificó diferencias de calidad acerca de la naturaleza y el alcance de los datos de las actividades. Algunas contrapartes tienen dificultades al momento de apropiarse de estos instrumentos y los completan con un sentido burocrático y formal. Esto impide su optimización plena como instrumento para el seguimiento de los resultados.
- La Matriz de Planificación de Monitoreo y Evaluación del Programa de País 2011/2015 fue completada regularmente, si bien los indicadores, como se señaló anteriormente, son sumamente binarios y cuantitativos y no logran capturar el amplio rango de resultados programáticos alcanzados.
- En los COAR se consigna lo actuado y se recogen las lecciones aprendidas, organizadas por producto programático, así como también por *outcomes* e indicadores del Plan Estratégico del UNFPA.
- Los SPR son utilizados desde 2012 y son herramientas que permitieron vincular las actividades anuales con el desarrollo de productos mediante el relevamiento de información asociada a los indicadores de la Matriz de Planificación de Monitoreo y Evaluación del Programa de País. Respecto de los SPR, la información fue más completa en 2013 en comparación con 2012, lo que sugiere un aprendizaje en su manejo. De todas maneras, persisten incongruencias entre los medios de verificación, los indicadores identificados y los productos del programa.
- Finalmente, una importante herramienta de seguimiento, propia de la Oficina de País, son los Informes Narrativos que se solicitan a los asociados al finalizar las actividades. Estos informes permiten recoger información detallada de los logros y las lecciones aprendidas de cada intervención, aunque la calidad varía según la contraparte.

Por otra parte, la Oficina de País implementó cuatro prácticas de monitoreo que compensaron las debilidades de estas herramientas formales.

- En primer término, se realizaron reuniones regulares entre los oficiales de programas y el representante auxiliar u OIC para la discusión del progreso de las actividades.
- En segundo lugar, se realizaron reuniones anuales con la AUCI que permitieron un monitoreo global del Programa de País con el Gobierno Nacional. En el último trimestre del año, en reuniones conjuntas con las contrapartes nacionales y la AUCI, los fondos sin posibilidad de ejecución se redistribuyeron inactividades con mayores requerimientos de financiamiento. Esta práctica de revisión conjunta con los socios facilitó una ejecución completa y pertinente del presupuesto y de las actividades pautadas. La AUCI lo considera una “buena práctica” en cooperación y el UNFPA es la única agencia con la que se implementó esta metodología en forma regular.
- En tercer lugar, se realizaron dos reuniones anuales con los asociados (al inicio, para conversar sobre las líneas de acción, y a fin de año para presentar resultados). Estas reuniones colaboraron con el conocimiento entre contrapartes, el acercamiento a la lógica programática del UNFPA y la comunicación de los temas trabajados y sus logros.
- En cuarto lugar, la Oficina de País realizó retiros anuales donde se revisaron el funcionamiento programático, las necesidades de los socios y la coyuntura nacional y global.

La identificación de factores externos que podrían ser fortalezas o amenazas a la ejecución programática fue una tarea principalmente realizada por el Representante auxiliar (o bien el OC). La fluidez de los intercambios entre los oficiales de programas, las contrapartes gubernamentales y el resto del SNU permitieron que la Oficina de País se nutra de información adecuada y oportuna sobre las prioridades de las políticas públicas.

La ausencia de una herramienta formalizada no representa una omisión grave por las prácticas de seguimiento personalizado que lleva adelante la Oficina de País. La escala y estabilidad institucional del país facilitan esta modalidad de trabajo. Con todo, la ausencia de un instrumento formalizado impidió la construcción de una memoria institucional más allá de los COAR y de los SPR.

4.3. Eficacia del Programa de País (Pregunta 2)

¿En qué medida las intervenciones del Programa de País contribuyeron al logro de los siete productos esperados, promoviendo el fortalecimiento de capacidades?

Resumen. El Programa de País 2011/2015 presenta logros significativos en sus siete productos: se desarrollaron capacidades de los servicios de SSR en el marco del SNIS, se fortalecieron organismos con roles de rectoría en áreas clave para la agenda de la CIPD, se generó información oportuna y novedosa en el contexto nacional, produciendo análisis y evidencia para la toma de decisiones en políticas públicas (juventud, vejez y envejecimiento, género cuidados, VIH/Sida y diversidad sexual, etc.) y se favoreció la aprobación de nueva normativa. Las intervenciones programáticas se acompañaron de una pluralidad de *soft activities* oportunas e hicieron uso estratégico de la Cooperación Sur/Sur. Un logro eficaz pero con un potencial no suficientemente explotado fue el apoyo a procesos de veeduría social y exigibilidad de derechos.

Esta sección examina la eficacia de las intervenciones programáticas, es decir, el grado en que se alcanzaron los productos del Programa de País y la medida en que estos contribuyeron con los *outcomes* del Plan Estratégico del UNFPA. El análisis de la lógica de intervención de la Oficina de país está centrado en tres categorías: a) *desarrollo de capacidades* (apoyo a procesos de elaboración y reglamentación normativa, de planificación y gestión de políticas, planes y programas, de creación y fortalecimiento institucional); b) *generación de conocimiento y evidencia para la toma de decisiones* (producción de información, informes y publicaciones) y c) *promoción de la abogacía y diálogo de políticas* (sensibilización, elaboración de materiales para la incidencia, diseminación, trabajo con la prensa)¹⁰.

Existen logros que son directamente atribuibles al Programa de País 2011/2015 y otros donde la Oficina de país realizó aportes significativos y/o estratégicos, por lo que se los consigna como logros (por ejemplo, el Censo 2011). En él se presenta una tabla resumen de los mismos. Las *soft activities* también contribuyeron con la eficacia del programa por su alto impacto. La Oficina de país hizo incidencia para que el Gobierno Nacional diera continuidad a la Encuesta de Uso del Tiempo y el país contara con series de información en la materia; abogó para que la Encuesta de Violencia basada en Género y Generaciones fuese dirigida por el INE y no por una empresa (para contribuir a su institucionalización en el SEN); apuntaló la perspectiva de

¹⁰ Como se mencionó en el capítulo e, el Programa de País 2011/2015 diferenció tres modalidades de acción con perfil propio: (a) la promoción de la abogacía y el diálogo político (o de políticas), (b) el desarrollo de alianzas y asociaciones, y (c) la construcción de conocimiento. Sin embargo, el desarrollo de alianzas no representó una estrategia separada del resto, sino una táctica utilizada para hacer abogacía, para generar conocimiento y para aumentar la factibilidad o la sostenibilidad de las acciones. Por este motivo, en el presente análisis se decidió suprimir dicha categoría y definir una categoría específica para las acciones orientadas al desarrollo de capacidades.

género en el debate nacional sobre la protección social; dialogó con el Ministerio de Economía para impulsar la ley de parentalidad; y acompañó al Gobierno Nacional en la preparación y realización de la Primera Conferencia Regional de Población y Desarrollo en Montevideo (brindando apoyo logístico, sustantivo y financiero) entre otros logros.

El Consenso de Montevideo, resultante de la Conferencia regional, se considera un logro no previsto que atañe a todos los productos del Programa de País y es de gran relevancia histórica, ya que ubicó al Uruguay en un lugar de liderazgo regional y global. En efecto, se trata de un documento de avanzada que enriqueció la agenda de la CIPD al introducir nociones renovadoras en materia de derechos sexuales y reproductivos; de reconocimiento de las diversas sexualidades y los derechos de las personas LGBT; de abordaje de los derechos de las personas migrantes y la inclusión de apartados para los pueblos indígenas y afrodescendientes.

4.3.1. Servicios de anticoncepción y planificación familiar (Producto 1)

El primer producto del Programa de País apuntó a fortalecer a las instituciones nacionales del Estado en su capacidad para proveer servicios de anticoncepción y planificación familiar en el marco de servicios de salud reproductiva integrales de alta calidad, con énfasis en jóvenes y en personas en situación de pobreza y vulnerabilidad. Este producto contribuye al *outcome* 3 del Plan Estratégico del UNFPA: “Aumento del acceso y de la utilización de servicios de calidad de planificación de la familia para personas individuales y parejas, de conformidad con sus respectivas intenciones en cuestiones reproductivas”.

4.3.1.1. Logros relativos al desarrollo de capacidades

La Oficina de País aportó significativamente a la puesta en funcionamiento de los servicios de servicios de SSR en el marco del SNIS. Esto fue posible mediante un sostenido apoyo técnico y financiero al MSP, organismo rector de la política, para la provisión de servicios de SSR integrales y para toda la población. La Oficina de país apoyó la elaboración de “Guías para la implementación de los servicios de SSR” para orientar los procesos de capacitación de los Equipos de Coordinación de Referencia que lideraron estos servicios y fueron mecanismos de réplica. Se formaron redes de Equipos en efectores públicos y privados; se elaboraron y actualizaron herramientas de intervención (muchas de ellas elaboradas en el primer ciclo programático);¹¹ se desarrollaron sistemas de monitoreo y seguimiento de los servicios de SSR.

La Oficina de país logró fortalecer las capacidades de estos servicios de SSR: a nivel institucional, en dimensiones de planificación estratégica, organizacional y logística; a nivel profesional, en la calidad de la atención desde un enfoque de derechos humanos, género y diversidad. El logro del fortalecimiento profesional contribuyó a que los equipos de salud manifiesten un desempeño más seguro y con mayor capacidad de resolución, que favoreció la calidad de la atención si bien persisten limitaciones en la plena adopción de prácticas con enfoque de derechos humanos y género. Los servicios de SSR paliaron una deuda del Estado uruguayo con los derechos humanos y la calidad de vida de la población, principalmente de las mujeres jóvenes más vulnerables. Se destaca la apertura política del MSP en su trabajo con la Oficina de País para tratar nuevos temas, para implementar nuevas estrategias y para sostener un diálogo fluido al más alto nivel. En el año 2014 existían 140 servicios de SSR en todo el país, de los cuales 86 son públicos y 54 son privados (71 de ellos están en Montevideo y 69 en el interior).¹²

Otro logro de relevancia fue la Política Nacional de Aseguramiento de Insumos en Anticoncepción, que permitió afrontar un déficit estructural para garantizar anticonceptivos

¹¹ Se trata de las guías de control de embarazos, asistencia en partos y en anticoncepción; guías para prevención de anemia en mujeres embarazadas vulnerables; guías de atención al cáncer de cuello de útero, etc.

¹² Datos suministrados en noviembre de 2014 por el DEPES (MSP).

modernos. La gravitación de la Oficina de país en la consolidación de la misma fue fundamental, ya que apoyó al MSP en todos los pasos necesarios a fin de instalar una cadena logística para la proyección de necesidades, compra, abastecimiento y distribución de anticonceptivos. Se promovió la participación multiactoral, articulando con socios regionales del UNFPA como PRISMA (Perú) y REPROLATINA (Brasil), con amplio apoyo del Programa Global RHCS del UNFPA. También se conformó el “Grupo de Mejora para la Gestión de la SSR” (a cargo de generar, desarrollar y sostener la estrategia de aseguramiento de insumos), al tiempo en que se elaboraron, publicaron y difundieron dos manuales de flexible adaptación para los prestadores.¹³ Así, se garantizó una organización y gestión técnica y financiera racional en la provisión de insumos en anticoncepción. En 2013, por primera vez en la historia del Uruguay, la compra de insumos se realizó con base en cálculos precisos de la demanda requerida.

Un tercer logro fundamental fue la introducción de técnicas para avanzar en la calidad de las prestaciones de interrupción voluntaria del embarazo, como la Aspiración Manual Endouterina (AMEU) y en anticoncepción, con los implantes sub-dérmicos mediante un proyecto piloto que se impulsó con la Cooperación Sur/Sur. Los implantes son potencialmente transformadores de las tasas de embarazo adolescente, dado que son particularmente aptos para la población con dificultades en el uso de anticonceptivos orales y poca capacidad de negociación del uso del preservativo, como se mencionó en el Capítulo 2.

Un cuarto logro se vincula con la consolidación de la planificación y gestión estratégica de las políticas de salud, que la Oficina de País promovió. Este logro del Programa de País fue sustantivo, porque habilitó conocimientos y destrezas de desempeño en la gestión de la política pública de las cuales el DEPES carecía con anterioridad.¹⁴

4.3.1.2. Logros relativos a la abogacía y el diálogo de políticas

La Oficina de País abogó por la incorporación del enfoque de derechos humanos por parte de los hacedores de políticas públicas y trabajó con actores de alto nivel jerárquico del DEPES. También se apoyó al DEPES en varios procesos de construcción normativa. Un logro de relevancia se relaciona con el papel fundamental de la Oficina de País en la reglamentación de la Ley de IVE que habilita un mayor ejercicio de derechos sexuales y reproductivos.

Otro logro importante fue la promoción del uso de herramientas y protocolos de atención (mediante diversas guías de SSR en tópicos específicos), agregando valor a las intervenciones al difundir estándares de actuación entre el funcionariado público. A su vez, el apoyo al Programa Nacional de Salud de Adolescentes y Jóvenes del MSP resultó en Guías de Atención en salud integral de adolescentes para el primer nivel de atención, cuya difusión se acompañó de cursos de capacitación a equipos de todo el país. Si bien este proceso se inició en 2010, el segundo ciclo de programación le dio continuidad. En el 2014, el MSP contaba con profesionales capacitados en servicios amigables para adolescentes en algunas localidades, incluyendo Montevideo.

Asimismo, se logró incrementar el grado de sensibilidad, conocimiento e información del funcionariado de salud en materia de derechos humanos, género y diversidad sexual, según lo señalaron los actores. Este capital construido propicia la generación de condiciones básicas para aumentar la calidad del desempeño de los agentes de salud.

¹³ “Guía para la estimación de necesidades y programación de compras de insumos y medicamentos de salud sexual y reproductiva” y “Administración logística de insumos de salud sexual y reproductiva. Manual Operativo”.

¹⁴ El DEPES logró planificar un Programa Estratégico de Atención Integral de la Salud del Varón, elaboró un estado de situación del cáncer de cuello de útero y mama, y planificó actividades de prevención y tratamiento sobre esterilidad/infertilidad. Además, elaboró un documento sobre la situación de la infertilidad en Uruguay, que incluye recomendaciones de política pública y constituyó la base para la formulación de la Ley de Reproducción Asistida (Ley 19.167, 2013).

Finalmente, la Oficina de País tuvo logros al apoyar a organizaciones sociales en procesos de veeduría social y exigibilidad de derechos. Por su relevancia estratégica, se destaca el apoyo al Observatorio Nacional en Género y Políticas de Salud Sexual y Reproductiva en Uruguay, de MYSU, en funcionamiento desde 2007. Este Observatorio es único en su tipo en el país y es una “herramienta técnico política” de monitoreo ciudadano con base en evidencia. La Oficina de País apoyó a MYSU en la confección y publicación de la “Plataforma Ciudadana en salud y derechos sexuales y reproductivos. Uruguay 2014” que se presentó a los partidos políticos en las elecciones nacionales del 2014. También colaboró para que MYSU promoviera desarrollos innovadores (aplicación en celulares) para facilitar la recepción de observaciones y denuncias de la ciudadanía respecto al funcionamiento de los servicios de SSR. Esta información, una vez procesada, será entregada a las autoridades de salud pública a fin de mejorar la calidad de la atención de los Servicios, y divulgada al público. A su vez, la Oficina de país apoyó a la Asociación de Ayuda al Seropositivo (ASEPO) en la ampliación de una línea telefónica de SSR y VIH/Sida (0800) para brindar información en la temática de derechos sexuales y reproductivos en general.

4.3.1.3. Logros relativos a la generación de conocimiento

En cuanto a la generación de conocimiento y evidencia para la toma de decisiones en materia de SSR, el logro más destacado fue el apoyo a los relevamientos realizados por MYSU en el marco del antes mencionado Observatorio. Este produce la única información sistemática acerca de la vida sexual, el comportamiento reproductivo y la educación sexual de la población a escala nacional, desde un ángulo de derechos humanos e igualdad de género. Las demás fuentes en esta materia están diversificadas y no son de fácil acceso. Son clave las publicaciones basadas en las encuestas de demandas y necesidades en SSR en mujeres (2011/2012) y en varones (2012/2013). Con esta evidencia, se desarrollaron mesas de trabajo entre MYSU, el MSP, personal de salud de la red de efectores públicos (REP), la Junta Nacional de Salud (JUNASA), actores del movimiento de usuarios de salud y académicos. El MSP declaró de interés ministerial el Observatorio Nacional, puesto que los informes son insumos para la implementación de la política de SSR.

4.3.2. Educación Sexual (Producto 2)

El segundo producto del Programa de país apuntó a fortalecer a las instituciones del Estado en sus capacidades para implementar el Programa Nacional de Educación Sexual (PES) en primaria, secundaria, formación técnica y formación docente, en articulación con otros programas del Gobierno y la sociedad civil. Este producto contribuye con el *outcome* 6 del Plan Estratégico del UNFPA: “Mejor acceso de los adolescentes y jóvenes a servicios de salud sexual y reproductiva, y a la educación sobre sexualidad”.

4.3.2.1. Logros relativos a la abogacía y el diálogo de políticas

La educación sexual es un tema que despierta conflictividad social y existen actores sociales (principalmente religiosos) y políticos (mayormente en la oposición) contrarios a su desarrollo. En este contexto, la Oficina de País jugó un papel central en activar y sostener la cuestión en el debate público, y promovió su incorporación en las políticas orientadas a la población juvenil más vulnerable. De esta manera, el Programa de País 2011/2015 trajo una nueva perspectiva para el diseño de las políticas de inclusión social que ubica el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos como una clave esencial del bienestar.

En esta dirección, un primer logro estratégico de la Oficina de país fue la incorporación de la temática de los derechos sexuales y reproductivos y diversidad sexual en el programa de inclusión socio-educativa “Jóvenes en Red” del MIDES, mediante una articulación con la organización Gurises Unidos. Este programa se inició en 2012 a fin de tener llegada a jóvenes por fuera del sistema educativo y del mercado de trabajo y, en la actualidad, cuenta con equipos técnicos capacitados y sensibilizados en derechos sexuales y reproductivos. El trabajo

con este programa fue un resultado no previsto en el Marco de Resultados y en la Matriz de Planificación, pero de gran relevancia porque permitió introducir contenidos de educación sexual en las políticas de pobreza desde un enfoque de derechos, género y diversidad, como lo sugirió el *Informe Nacional Cairo +15* (López Gómez, Abracinkas y Furtado, 2009).

Un segundo logro fue la creciente difusión y paulatina legitimación de la educación sexual en la educación formal, mediante el apuntalamiento al PES iniciado en el primer ciclo programático. Esto no implica una plena institucionalización de la educación sexual, en parte debido a las limitaciones impuestas por la estructura descentralizada del sistema educativo, aunque se evidencia una consolidación relativa del PES. La Oficina de País impulsó actividades de sensibilización y desarrolló *soft activities* con la Comisión Interinstitucional sobre Educación Sexual y Derechos Sexuales y Reproductivos, que da seguimiento a la normativa en la materia. La presencia oportuna de la Oficina en este ámbito y su apoyo a la producción de materiales para docentes y familias permitió apuntalar los temas de educación sexual y ayuda a remover barreras. Esto fue reconocido por contrapartes gubernamentales y sociales como un efecto positivo del Programa de País. Además, mediante la cooperación Sur/Sur se accedió a materiales de la región (Argentina), se difundieron herramientas del PES en otros ámbitos (Bolivia) y la experiencia se tomó como insumo para el Consenso de Montevideo.

Un tercer logro sustantivo de la Oficina de País fue su aporte a la legitimación y el desarrollo de un marco de sentido en educación sexual con enfoque de derechos humanos entre actores gubernamentales y sociales. El UNFPA promovió alianzas para la implementación de la educación sexual y vinculó a diferentes actores, logrando el involucramiento de contrapartes gubernamentales en las acciones e instancias de seguimiento (tales como la Comisión). Este logro tuvo como efecto derivado el fortalecimiento del diálogo multiactoral y de la agenda de políticas, al jerarquizar tópicos que ya estaban presentes pero que cobraron un perfil más destacado. El INJU incorporó los derechos sexuales, los derechos reproductivos y la diversidad sexual entre los criterios orientadores del Plan Nacional de Juventudes 2015/2025. La Dirección de Políticas Sociales (DPS) del MIDES, a su vez, comenzó a interactuar con las áreas de educación en función de la centralidad de la agenda de diversidad sexual en su cartera, en particular en lo relativo a la remoción de barreras para el acceso a derechos de personas LGBT.

4.3.2.2. Logros relativos al desarrollo de capacidades

En un contexto de resistencias culturales e institucionales para la plena implementación de la educación sexual, la Oficina de País aportó al desarrollo de capacidades del Estado mediante acciones de sensibilización y capacitación de efectores de educación y desarrollo social, y la construcción de alianzas intersectoriales. Sin embargo, la instalación de los resultados de tales acciones como capacidades institucionales es más bien limitada.

Un primer logro fue la conformación de los Grupos Departamentales y Centros de Referencia del PES en el interior del país, que contribuyen con la llegada territorial del programa. Por primera vez se logró llegar a los auxiliares de internados rurales, realizándose la Primera Conferencia de Educación Sexual para educadores de escuelas agro-técnicas que conviven con adolescentes. Como consecuencia, se alcanzó una mayor presencia territorial del PES.

Otro logro de la Oficina de País fue la mejora de las competencias mediante el apuntalamiento a docentes en formación. Se destacan: i) el Primer Encuentro de Educación Sexual con Noveles Docentes, actividad de poco alcance pero sustantiva en cuanto al potencial impacto formativo, dado que se trató de la primera acción de incidencia en la formación de futuros maestros; ii) los cursos no presenciales sobre diversidad sexual (con organizaciones sociales) y iii) las jornadas de formación para formadores de los institutos docentes.

La Oficina de País apuntó a la generación de habilidades y conocimientos en los efectores de salud y educativos para la asistencia a jóvenes, mediante el Proyecto Estrategia Comunitaria en Sexualidad E.Co.S., en alianza entre el MSP, la Comisión de Educación Sexual de

ANEP/CODICEN y la ONG Gurises Unidos. Se trató de la intervención de mayor monto para educación sexual del Programa de País 2011/2015, aunque las acciones de empoderamiento y participación adolescente tuvieron una proyección limitada y no se alcanzaron algunas de las metas programadas.

Considerando la totalidad de las intervenciones de capacitación en educación sexual que la Oficina de País apoyó, se estima que participaron entre 800 y 900 educadores, efectores de salud y de programas sociales. Este número no alcanza las metas previstas en el Marco de Resultados y la Matriz de Planificación pero, como contrapunto, se involucró una mayor diversidad de actores que los inicialmente previstos. En relación con las capacidades efectivamente instaladas, en los grupos focales algunos actores indicaron la persistencia de resistencias por parte de docentes, al momento de impartir la educación sexual en el aula. Pero, como contrapunto, es importante señalar que la Oficina de país realizó actividades de desarrollo de capacidades territoriales a partir de su participación en la Comisión de Seguimiento de la Ley de SSyR integrada por el MSP, la ANEP/CODICEN y el Mides (Inmujeres).

4.3.2.3. Logros relativos a la generación de conocimiento

Finalmente, la Oficina de País colaboró con la sistematización de prácticas y la publicación de experiencias educativas y comunicacionales. La Oficina apoyó técnica y/o financieramente la producción de materiales elaborados conjuntamente entre autoridades educativas y organizaciones sociales. Se trata de herramientas de conocimiento aplicado, entre las que se destacan dos guías para docentes y familias, a fin de llegar a audiencias amplias. Este material incorporó el enfoque de derechos humanos y de género para el abordaje de la educación sexual, a partir de definirla como un derecho y señalar problemas como la violencia basada en género o la desigualdad entre hombres y mujeres, aunque la diversidad sexual se incorporó menos explícitamente. A su vez, la Oficina de País aportó a la elaboración de materiales para adolescentes con discapacidad para uso de efectores educativos y familias. Ahora bien, atendiendo a las opiniones de los actores participantes en los grupos focales, el uso efectivo de estos materiales en las aulas es de dudoso alcance.

4.3.3. Políticas de igualdad de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones (Producto 3)

El tercer producto del Programa de País apuntó a fortalecer a las instituciones nacionales en su capacidad para diseñar e implementar políticas orientadas a incrementar la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones. Este producto contribuye al *outcome* 5 del Plan Estratégico del UNFPA: “promoción de la igualdad entre los géneros y los derechos reproductivos, particularmente mediante la aplicación de leyes y políticas”.

4.3.3.1. Logros relativos al desarrollo de capacidades

La Oficina de país apuntaló la creación y el fortalecimiento de capacidades estatales en áreas de rectoría de políticas públicas. Se destaca la consolidación del Sistema de Información de Género (SIG) del INMUJERES, que se instaló en el 2008 en el primer ciclo programático pero se fortaleció en el segundo. El SIG procesa y examina información para visualizar las desigualdades de género y su evolución en el tiempo, y la disemina regularmente en varios formatos. De esta manera, la Oficina de País contribuyó a que el Estado central cuente con un área especializada en la elaboración de estadísticas de género, disponga de diagnósticos desagregados por departamento (por primera vez en el país) y pueda dar seguimiento a los avances, logros y retos en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La información del SIG es estratégica para la toma de decisiones del Gobierno Nacional y es de referencia para el conjunto de los organismos públicos, los gobiernos departamentales, la sociedad civil y la academia. El prestigio asociado al trabajo del SIG fortaleció la rectoría del INMUJERES en las políticas de género. Este fortalecimiento institucional del INMUJERES se materializó en el aumento de su presupuesto y de su personal, y el traslado a una sede propia

en 2013.

Un efecto derivado del apoyo al SIG fue la visibilización de la realidad de las mujeres afrodescendientes y la aprobación de la Ley de Afrodescendientes (Ley Nº 19.122, 2013) que apunta a reparar la discriminación histórica de esta población con medidas de acción afirmativa para su inclusión educativa y laboral. Asimismo, otro efecto derivado de la consolidación del SIG es el proceso de rendición de cuentas (*accountability*) que el INMUJERES realiza públicamente cada 8 de Marzo con presencia de las más altas autoridades del Gobierno Nacional, y el cumplimiento de los compromisos de Uruguay con el Observatorio de Igualdad de Género (OIG) de la CEPAL, que se realizan con la información del SIG.

La Oficina de país también apuntaló capacidades ciudadanas para exigir derechos y colaboró en actividades interagenciales para visibilizar la Ley de Cuotas aprobada en 2009. En el marco de la iniciativa Interagencial “Más mujeres, mejor política” (PNUD, ONU Mujeres, UNFPA) se apoyó el fortalecimiento de capacidades de mujeres de partidos políticos (con CNS Mujeres) y se realizaron encuentros de discusión en Montevideo y en el interior donde se sensibilizó a más de quinientas mujeres. Asimismo, se entrenó a cuarenta mujeres en habilidades para ser candidatas. Sin embargo, la Oficina de país no dio continuidad a esta línea de trabajo en el año 2014, en un contexto de reducción de fondos y ausencia de una persona de referencia técnica específica en género.

4.3.3.2. Logros relativos a la generación de conocimiento

Otro logro de relevancia fue la elaboración y la publicación de materiales accesibles para una amplia audiencia, en el marco del SIG.¹⁵ Se trata de productos novedosos (tales como diagnósticos departamentales de género realizados por primera vez en Uruguay) que alcanzaron la meta establecida en el Marco de Resultados del Programa de País. La Oficina de País contribuyó con la diseminación de estos datos mediante presentaciones públicas en fechas clave –por ejemplo, aprovechó el Día Internacional de la Mujer Afrodescendiente del 2011 para presentar las estadísticas del SIG referidas a la situación socioeconómica de las mujeres negras– y con la sensibilización de periodistas.

Otro logro significativo es la Encuesta de Uso del Tiempo realizada por el INE (2013) que arrojó datos actualizados para dimensionar las brechas de género en el tiempo asignado al trabajo remunerado y no remunerado, y permitió establecer una línea de base. Esta información es estratégica porque aporta evidencia para sustentar la necesidad de definir un sistema de cuidados en Uruguay y fomentar la corresponsabilidad entre mujeres y varones. En vistas de la incorporación de esta temática en la plataforma programática del Presidente electo Tabaré Vázquez (Frente Amplio) esta información será de referencia para el anteproyecto de ley sobre el sistema de cuidados que se presentará en febrero de 2015 en el Parlamento nacional.

4.3.3.3. Logros relativos a la abogacía y el diálogo de políticas

La Oficina de País desarrolló una inteligente estrategia de incidencia política mientras se debatía la reforma de la legislación sobre licencias parentales en el Parlamento Uruguayo. En asociación con el MTSS, financió un estudio que aportó evidencia para sustentar la Ley 19.161 (2013) que instauró un subsidio para los cuidados del recién nacido con reducción de la jornada laboral, basada en el concepto de licencia parental que pueden gozar el padre o la madre. Esta es una legislación de directa relevancia para la transformación de las desigualdades estructurales de género, así como para el sistema de cuidados. La intervención supuso actividades concatenadas —estudio de modelos de licencias y costos asociados,

¹⁵Se editaron tres informes de la *Serie Cuadernos del SIG* sobre mujeres en puestos de decisión (Cuaderno 3, 2011), género y pobreza (Cuaderno 4, 2012) y desigualdades territoriales desde una mirada de género (Cuaderno 5, 2013), diez folletos de difusión de estadísticas y cuatro diagnósticos departamentales (Artigas, Canelones, Paysandú y Rivera) que aportaron datos novedosos para el nivel subnacional.

diálogo con actores clave antes, durante y después de su realización, presentación pública de resultados— en un contexto que la Oficina de País supo interpretar y aprovechar con gran sentido de oportunidad política.

4.3.4. Prevención y tratamiento de la violencia de género (Producto 4)

El cuarto producto del Programa de País apuntó a fortalecer a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en sus capacidades para prevenir y tratar la violencia de género. Este producto contribuye al *outcome* 5 del Plan Estratégico del UNFPA: “promoción de la igualdad entre los géneros y los derechos reproductivos, particularmente mediante la aplicación de leyes y políticas”.

4.3.4.1. Logros relativos al desarrollo de capacidades

En materia de violencia de género y violencia sexual, un primer logro estratégico de la Oficina de país fue el fortalecimiento de capacidades para el tratamiento del acoso sexual laboral en el Ministerio del Interior (MI). La Oficina de País colaboró con la Dirección de Políticas de Género (DPG) del MI en la adecuación de los procedimientos internos para la puesta en funcionamiento de la Ley de Acoso Sexual (Ley 18.561) en la organización. Esta cooperación supuso varias acciones concatenadas con sucesivos logros, que abarcaron desde un diagnóstico institucional inicial hasta la aprobación de un “Protocolo de Actuación ante situaciones de Acoso Sexual para funcionariado del Ministerio del Interior” validado por todas las áreas de la organización y en vigencia. Para garantizar el conocimiento y la correcta aplicación del Protocolo, se realizaron talleres de capacitación dirigidos a las áreas jurídicas y de recursos humanos. Ello, en parte, se vio facilitado por la estructura institucional formalizada, jerárquica y centralizada del MI, y por la propia DPG, de gran liderazgo en transversalizar el enfoque de género en la cartera que se ocupa de la seguridad pública y tiene el control de la policía nacional.

Otro logro de la Oficina de País fue el mejoramiento de los registros de denuncias de violencia doméstica que se toman en las comisarías. Las acciones desarrolladas comprendieron: i) el apoyo a la DPG para la incorporación de un Módulo de toma de denuncias de violencia doméstica (VD) en el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del MI; ii) la elaboración de un Protocolo de gestión de información de violencia doméstica que orienta a los operadores policiales en el registro de los eventos y su ingreso en el SGSP; y iii) la capacitación de operadores policiales en el uso de estos instrumentos. De esta manera, se instalaron procedimientos de trabajo que mejoraron sustantivamente los registros. A su vez, se avanzó en la elaboración de una propuesta educativa para la Escuela Nacional de Policía y se integró la materia violencia doméstica en el curso de pasaje de grado de Sub-Comisario a Comisario.

Un efecto derivado del desarrollo de estos instrumentos es la disponibilidad de datos más completos sobre las causas y características de la violencia doméstica. El Módulo de VD del SGSP se encuentra operativo y las estadísticas indican una mejora del registro y captación del problema. En este sentido, una consecuencia destacable del apoyo de la Oficina de País es el hecho de que el número de denuncias registradas como VD aumentó, de 10.761 casos en 2012, a 12.227 en 2013 y 14.065 en 2014, sin que haya evidencia de un aumento de la incidencia del problema.¹⁶

A su vez, estas intervenciones tuvieron logros complementarios que se consideran relevantes. Los datos del SGSP alimentan al Observatorio Nacional de Violencia desarrollado desde la sociedad civil y el Observatorio de Violencia y Criminalidad del MI, el cual sirve de base para los informes públicos anuales de la cartera. De esta manera, la Oficina de País contribuyó con el desarrollo de procesos de rendición de cuentas del Gobierno Nacional, como una consecuencia

¹⁶ Informe de la División de Estadísticas y Análisis Estratégico del MI, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Primer semestre 2014, con datos para todo el país.

positiva, aunque no intencionada, de la cooperación con el MI (puesto que no fue un objetivo previsto en el Marco de Resultados ni en la Matriz de Planificación).

Un tercer logro de la Oficina de país fue la creación de capacidades para el trabajo con hombres que deciden dejar de ejercer violencia hacia las mujeres. Durante el 2012 se implementó una metodología de abordaje grupal a través del Centro de Capacitación y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar Masculina, como un piloto con la Intendencia de Montevideo. Tras su evaluación positiva, esta experiencia fue asumida como un programa de la Secretaría de la Mujer, que tiene amplia trayectoria de trabajo en igualdad de género. Uruguay carecía de servicios gratuitos y especializados, por lo cual se introdujo una metodología novedosa de trabajo. La Oficina de país utilizó mecanismos de Cooperación Sur/Sur para favorecer el intercambio de la experiencia del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) de Chile con el Departamento de Violencia basada en Género del INMUJERES. El resultado fue la capacitación de operadores para la atención de hombres bajo vigilancia mediante los dispositivos GPS de tobillo, con el fin de ayudarles a iniciar un proceso de rehabilitación.

4.3.4.2. Logros relativos a la generación de conocimiento

Un logro central de la Oficina de país fue la presentación del Proyecto “Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes” que resultó ganador del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para eliminar la violencia contra la mujer (EVAW). “Uruguay unido” fue una iniciativa conjunta del SNU con el Gobierno Nacional (representado por el CNCLVD y el SIPIAV).¹⁷ Este proyecto propició un giro conceptual al articular los enfoques de género con el generacional.

Como parte del proyecto, se instrumentó la Encuesta de Violencia basada en Género y Generaciones (EVBGG), con la dirección técnica del INE y una amplia participación de actores en su formulación.¹⁸ Por primera vez, Uruguay cuenta con información estadística sobre la prevalencia de la violencia de género, producida con rigurosidad metodológica, que permite superar la parcialidad de los datos basados en denuncias y registros de servicios de atención. Esto abre una ventana de oportunidad para el diseño de políticas destinadas a la prevención y la erradicación de la violencia fundadas en evidencia, y brinda un invaluable insumo para las campañas de sensibilización social.

4.3.4.3. Logros relativos a la abogacía y el diálogo de políticas

La Oficina de País apoyó el diseño y la implementación de una estrategia de comunicación para la prevención y la erradicación de la VBGG como herramienta para favorecer cambios duraderos en las pautas culturales que sustentan y legitiman la violencia hacia las mujeres, las adolescentes y las niñas.

En el marco del Proyecto “Uruguay Unido”, la Oficina de País articuló una estrategia de trabajo integral y con posibles efectos multiplicadores, apoyando la producción de material audiovisual (videos para televisión abierta con enfoque de género y derechos humanos) y la capacitación de periodistas y comunicadores/as, definidos como destinatarios clave en todo el

¹⁷ El primero es un órgano creado por la Ley de Violencia Doméstica y presidido por el INMUJERES, que está conformado por representantes del MIDES, el MI, el MSP, el INAU, el Poder Judicial, la ANEP e Intendentes, junto con representantes de ONG. El SIPIAV es un órgano presidido por el INAU e está integrado por el MIDES, el MSP, la ASSE, el MI y la ANEP. Además, cuenta con un Comité de Gestión del que participan el Poder Judicial, el Ministerio Público y Fiscal, y ONG.

¹⁸ En 2012 se conformó un grupo de trabajo interinstitucional integrado por representantes del Sistema de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia, el Consejo Nacional Consultivo de lucha contra la Violencia Doméstica, representantes del Ministerio de Salud Pública, el Ministerio del Interior y el Inmujeres. Asimismo, se integraron el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), la Unidad de Gestión del Proyecto Uruguay Unido, UNFPA y ONU Mujeres.

territorio. El trabajo con periodistas es un elemento fundamental para la eficacia de las intervenciones, por su papel central en la formación de opinión pública y la diseminación de mensajes.

4.3.5. Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional (Producto 5)

El quinto producto del Programa de País apuntó al fortalecimiento del sistema nacional de estadísticas en su capacidad para disponer de información sociodemográfica actualizada que facilite el diseño, monitoreo y evaluación de políticas a nivel nacional, departamental y local. Este producto contribuye al *outcome* 7 del Plan Estratégico del UNFPA: “mejorar la disponibilidad y el análisis de datos en torno a las dinámicas de población, salud sexual y reproductiva (incluida la planificación familiar) e igualdad de género.

4.3.5.1. Logros relativos al desarrollo de capacidades

Un logro estratégico de la cooperación de la Oficina de País fue el Censo 2011, que se considera fundamental ya que Uruguay había omitido un censo y existía una pérdida de información actualizada en materia sociodemográfica. El Censo 2011 fue *de jure* y su realización implicó la introducción de innovaciones metodológicas, tecnológicas y de gestión, al realizarse con dispositivos electrónicos. La Oficina de país asistió al INE en todo el desarrollo del proceso, abarcando la preparación, realización, producción y explotación de la información. Además, colaboró con la contratación y capacitación de personal haciendo uso de la Cooperación Sur/Sur y de los vínculos con el CELADE.¹⁹

Un segundo logro del Programa de País fue el mejoramiento y la ampliación del uso de la información sociodemográfica y de registros vitales, junto al fortalecimiento de áreas estatales responsables de su procesamiento y gestión. La Oficina de País desarrolló intervenciones que implicaron: 1) apoyo al INE en conciliación censal, estimaciones y proyecciones de población; 2) asistencia a la Unidad de Información Sanitaria (UNIS) del MSP y su articulación con el INE para el control de calidad de la información; 3) apoyo al desarrollo del Sistema de Estadísticas Vitales, Embarazo y Niñez (SEVEN) como módulo del SNIS que inició con el Certificado de Nacido Vivo Electrónico (2007) y al cual se incorporan el Certificado de Defunción Electrónico (en fase de implantación) y la Historia Clínica Perinatal (en fase de testeo); y 4) promoción de la vinculación del INE con la Dirección Nacional de Migraciones para dar uso estadístico a los registros de paso de frontera y de solicitud de residencia en el país.

En tercer lugar, la Oficina de país llevó adelante un importante esfuerzo de capacitación técnica (software REDATAM) para el manejo descentralizado de la información censal, una meta fijada en el Marco de Resultados y la Matriz de Planificación del programa. Sin embargo, este logro no fue eficaz porque las acciones tuvieron un impacto menor a lo esperado. Según la información del cuestionario implementado en la presente evaluación, las capacitaciones no generaron cambios en la manera de trabajar y en las responsabilidades de los/as participantes. Tampoco se logró la instalación de nuevas unidades de información sociodemográfica en las Intendencias, una meta poco realista por el elevado número de estas, sus escasas capacidades técnicas y su dispersión territorial.

4.3.5.2. Logros relativos a la abogacía y el diálogo de políticas

En diálogo y abogacía, un logro estratégico de la Oficina de País fue la validación del Censo

¹⁹ Esto incluyó: (1) la participación del INE en las instancias de discusión regionales con el CELADE, socio regional del UNFPA; (2) la implementación del acuerdo entre el INE y el Instituto de Geografía y Estadísticas de la República Federativa de Brasil (IBGE) que proporcionó en préstamo los dispositivos para la captura electrónica de información sobre los que se programaron los formularios electrónicos; (3) el intercambio de profesionales en el IBGE, la financiación de expertos extranjeros que asesoraron al personal nacional, y la cooperación del CELADE para la capacitación en el manejo de micro datos a funcionarios de nivel nacional y departamental, y el armado de una aplicación que permite el procesamiento en línea de la información censal.

2011.El cambio de una modalidad de Censo *facto* a otra *de jure*, sumado a demoras no previstas en el trabajo de campo por cuestiones administrativas y de comunicación, generó un entorno político complejo para la credibilidad del relevamiento. En esta coyuntura crítica, la Oficina de País reaccionó con rapidez y asumió una posición pública que fue central para la validación del Censo. Específicamente, impulsó la formación de una comisión externa evaluadora del proceso censal con profesionales de la UDELAR, la OPS y el CELADE, quienes produjeron un informe que avaló la calidad. A su vez, se trabajó con periodistas mediante una capacitación regional proporcionada por LACRO y se apoyó al Censo en la prensa y en los medios de comunicación, brindando elementos de juicio para la comprensión de los cambios en la metodología. Por su alto *capital reputacional*, la Oficina de País fue una voz autorizada para emitir un juicio legitimador sobre el Censo 2011.

4.3.5.3. Logros relativos a la generación de conocimiento

Un logro distintivo en la generación de evidencia oportuna y confiable fue la encuesta de Representaciones Sociales del Cuidado (Batthyány, Genta y Perrotta, 2013), que se suma a la encuesta de Uso del Tiempo (reportada en el Producto 3) y de VBG (reportada en el Producto 4). Estos logros aportaron evidencia para las políticas públicas en áreas prioritarias (género, cuidados y protección social) y muestran sinergia entre diferentes productos del programa.

4.3.6. Análisis de las dinámicas de población (Producto 6)

Este producto del Programa de País apuntó a fortalecer a las instituciones nacionales y locales del Estado y a las organizaciones no gubernamentales en su capacidad para analizar las dinámicas de población e incorporarlas en el diseño, desarrollo, implementación y monitoreo de políticas públicas. Este producto contribuye al *outcome* 1 del Plan Estratégico del UNFPA: “la dinámica de la población y sus interrelaciones con las necesidades de los adolescentes y jóvenes, la salud reproductiva (incluida la planificación familiar), la igualdad entre los géneros y la reducción de la pobreza, se incorporan en los planes y estrategias nacionales y sectoriales de desarrollo”.

4.3.6.1. Logros relativos al desarrollo de capacidades

Un resultado estratégico del período es la consolidación de la Comisión Sectorial de Población (CSP) cuyos objetivos, visión y misión cristalizan el mandato de la CIPD. La CSP es un organismo técnico, instalado en el ámbito de la OPP con la misión de asesorar al Poder Ejecutivo en la definición de políticas de población que tomen en cuenta las perspectivas demográficas en el país, desde un enfoque de equidad y derechos humanos. En armonía con el artículo 1.5 de la CIPD, la CSP procura diseñar políticas públicas que promuevan la equidad intergeneracional en las condiciones de vida y el acceso a las oportunidades, compatibilizando la vida productiva con la reproductiva, proponiendo medidas para las migraciones, reorganizando el territorio en armonía con los sistemas ambientales y generando datos y análisis poblacionales. La CSP es considerada una “buena práctica” en la materia, por lo que el Gobierno Nacional recibió una misión de Mongolia y se solicitó información de esta experiencia desde Haití.

La Oficina de País colaboró con la definición de la visión institucional de la CPS y sus lineamientos estratégicos; aportó fondos para la contratación un Secretario Técnico de alta calificación profesional, brindó capacitaciones que dotaron al área de elementos conceptuales y de diagnóstico, y colaboró con estudios e informes. Con el apoyo de la Oficina de País, la CSP publicó estudios y elevó alrededor de treinta recomendaciones para la incorporación de las tendencias y dinámicas de la población en las políticas públicas, vinculadas con temas de natalidad y fecundidad, migraciones internas, distribución territorial de la población y migración internacional, lográndose las metas previstas en el Marco de Resultados y la Matriz de Planificación del programa.

Un logro complementario(no previsto pero sumamente significativo) fue la participación de la

CSP en la organización de la Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, donde se llevó adelante una sesión especial sobre “Integralidad e institucionalidad de las políticas de población y desarrollo” que permitió el intercambio de experiencias entre la CSP, el Consejo Nacional de Población de México y la Subsecretaría General de Planificación para el Buen Vivir de Ecuador. La CSP también participó de la delegación nacional ante la Conferencia de Cairo+20 en Nueva York, presidida por Uruguay.

Un efecto derivado de la consolidación de la CPS fue el papel protagónico de su Secretario Ejecutivo en el proceso de recepción de refugiados de Siria en Uruguay, como parte de una política de población que incorpora, en su núcleo, la asistencia humanitaria. Este logro posiciona al país en un papel de colaborador con las instancias internacionales de derechos humanos.

Otro logro sustantivo fue la instalación de una Maestría en Demografía y Estudios de Población en la UDELAR, que forma al funcionariado técnico de diversos organismos públicos. Esta Maestría cubrió un área de vacancia en un momento en que el INE vio mermada su plantilla de especialistas en demografía y no había programas universitarios semejantes en el país. Precisamente, este posgrado se creó a partir de la manifiesta preocupación del sector público por la escasez de demógrafos y la Oficina de País financió una primera cohorte. Esta intervención es un ejemplo de cooperación eficaz, ya que permitió saldar un déficit de formación profesional para el Estado y sólo necesitó de un impulso inicial.

Otro logro programático de la Oficina de País fue el aporte a la formulación del Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez (PNEV) 2013/2015 del INMAYORES, órgano rector encargado de coordinar, diseñar y analizar las políticas para este grupo de población desde el 2012. El PNEV es una iniciativa que canaliza la estrategia gubernamental hacia las personas mayores desde una perspectiva de derechos humanos, inclusión e integración. De acuerdo con el Ministro de Desarrollo Social, se trata del “primer intento enmarcado en esta línea [en Uruguay] y busca organizar las políticas sobre la materia en una visión integral de la persona como sujeto de derechos y no como objeto de intervención” (INMAYORES, 2012: 5).

4.3.6.2. Logros relativos a la abogacía y el diálogo de políticas

La Oficina de país logró posicionar las dinámicas de la población y la cuestión del cuidado en la agenda de desarrollo nacional. En el período, apoyó actividades de sensibilización e incidencia para la incorporación de un enfoque de género y generaciones en las políticas públicas (con la Red de Género y Familia) y en temas de ciudadanía juvenil (con la ONG Rumbos) en los niveles nacional y departamental (Comuna Canaria Joven, Intendencia de Canelones).

La preocupación por el cuidado cobró más fuerza a partir de la disposición de información oportuna (Aguirre y Ferrari, 2014) provista por el Censo 2011 y distintos análisis apoyados por la Oficina de País. A través del Grupo *ad hoc* interagencial de cuidados (ONU Mujeres, OPS, PNUD, UNFPA, UNESCO y UNICEF) la Oficina de País acompañó al Gobierno Nacional y a la sociedad civil en el debate nacional sobre la construcción de un “Sistema Nacional de Cuidados”, con el objetivo asegurar el acceso universal a la atención para todas las personas que requieren cuidados específicos (niños y niñas, personas con discapacidad y adultos mayores dependientes).

4.3.6.3. Logros relativos a la generación de conocimiento y evidencia

En demografía y población, la Oficina de País logró generar una “comunidad de práctica” en demografía y población que aúna a técnicos de organismos estatales e investigadores/as universitarios/as en la producción de análisis sociodemográficos. En este sentido, promovió la vinculación interinstitucional entre la UDEAL, la AUEP, la CSP y en INE (entre otros actores) para el análisis de las dinámicas sociodemográfica, poniendo en valor la información del Censo.

En el contexto de esta comunidad de práctica, la producción de estudios en materia de

población aumentó claramente. En la actualidad hay informes y documentos sobre los escenarios demográficos de Uruguay (Calvo, 2011), las políticas de fecundidad (Varela y otros, 2011), el retorno de uruguayos (Filardo, 2011), la estimación de población en áreas menores (Cabrera, 2011) y el análisis de situación de la población (Cabella y otros, 2012) en el ámbito de la CSP. A su vez, se destaca el *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en Uruguay*, una serie de estudios producidos en forma regular que tienen llegada a una amplia gama de actores (investigadores universitarios, organismos públicos, docentes), y se encuentran disponibles en la página Web del INE.

El Atlas representa un logro altamente eficaz, puesto los estudios forman parte de las líneas de trabajo de los investigadores que los llevan a cabo, a partir de los datos del Censo, y no implican la contratación de consultorías. La Oficina de País sólo financia la publicación de los cuadernillos.

4.3.7. Eficacia en VIH/SIDA-ITS (Producto 7)

El séptimo producto del Programa de País apuntó a fortalecer a las instituciones nacionales del Estado en su capacidad para proveer servicios de prevención y atención de VIH y enfermedades de transmisión sexual en el marco de servicios de salud reproductiva integrales de alta calidad con énfasis en personas en situación de pobreza y vulnerabilidad. Este producto contribuye al *outcome* 4 del Plan Estratégico del UNFPA: “aumentar el acceso y uso de servicios de prevención de calidad de VIH e ITS, especialmente para jóvenes y adolescentes y otras poblaciones de riesgo”.

4.3.7.1. Logros relativos a la abogacía y el diálogo de políticas

La Oficina de país apuntaló un proceso eficaz de diálogo e incidencia política propiciado por un contexto institucional favorable: en 2010, el Programa Nacional de ITS-VIH/Sida pasó a integrar el Área de SSR del MSP y la Dirección de Políticas Sociales del MIDES incorporó la temática de la diversidad sexual. Con este giro, el Programa de País 2011/2015 potenció sus intervenciones orientándolas a la remoción de la discriminación y las barreras institucionales que inhiben el acceso a la salud, a la educación y al trabajo de grupos de personas LGBT, así como de personas con VIH/Sida, según las definiciones de la CIPD y la Declaración Política sobre el VIH/Sida de la ONU (2011).

Un primer logro fue la promoción del enfoque de derechos, género y diversidad sexual en las políticas nacionales dirigidas al VIH/Sida. La Oficina apoyó al Gobierno Nacional en el impulso de una agenda transformadora de los patrones culturales discriminadores y en la remoción de las barreras para el acceso a derechos. Se logró visibilizar la discriminación por orientación e identidad sexual y sensibilizar a efectores de salud, educativos y de políticas sociales. En consecuencia, el tratamiento del VIH pasó a ser un asunto de derechos humanos y no exclusivamente una cuestión médica.

Otro logro de relevancia fue el Diálogo Nacional sobre VIH/Sida y Derechos Humanos, una iniciativa interagencial con CONASIDA y PNUD, donde la Oficina de País tuvo un claro liderazgo. Se trató de un espacio plural y multiactoral, orientado a la identificación de situaciones de discriminación y a la construcción de herramientas de exigibilidad de derechos. Se realizó un Cabildeo Abierto con organizaciones sociales, cuya metodología participativa permitió un diagnóstico y recomendaciones en política pública. El resultado fue un documento con evidencia sistemática de casos de violación de derechos humanos, de buenas prácticas en materia de acceso a derechos, y recomendaciones de política. Fue ampliamente difundido en 2014 y sirvió como insumo para el Anteproyecto de Ley de Respuesta Integral al VIH. El Diálogo Nacional es una buena práctica para el MSP y es reportado en los informes del país como un avance en derechos humanos.

La Oficina de País realizó actividades de difusión de información para la prevención del

VIH/Sida, como la Campaña de Sensibilización y Promoción del Diagnóstico Gratuito y Confidencial del VIH. Además, se logró desarrollar un mayor liderazgo de grupos LGBT para la prevención del VIH/Sida mediante iniciativas interagenciales. Estos procesos crearon mayor conciencia de la discriminación, especialmente en el interior del país, donde los estereotipos están más arraigados.

Otro logro del Programa de País 2011/2015 fue la vinculación de las áreas sociales y educativas del Estado para eliminar la discriminación y el hostigamiento a adolescentes y jóvenes LGBT. Se logró la primera campaña en el sector educativo denominada “Cambiemos el mundo” (realizada en el Mes de la Diversidad) siendo la primera de gran escala y de este tipo en el país.

Un último logro fundamental fue el fortalecimiento de los colectivos sociales y activistas LGBT para su participación en el Diálogo Nacional de VIH/SIDA. Un efecto derivado de este proceso fue contar con organizaciones fortalecidas en el monitoreo ciudadano que se incorporaron al Consejo Consultivo de Diversidad Sexual recientemente creado en el MIDES.

4.3.7.2. Logros relativos al desarrollo de capacidades

Los servicios de SSR incrementaron la calidad de la atención al incorporar áreas de prevención, asesoramiento, tratamiento y cuidado en materia de ITS-VIH/Sida. Se logró capacitar a profesionales de todo el país (mediantes talleres con metodologías de réplica). Además, se trabajó en la incorporación de las necesidades y demandas de salud de grupos LGBT. Estas capacitaciones se acompañaron de la producción de herramientas y materiales estandarizados, en particular las Guías Clínicas de Diagnóstico y Tratamiento de sífilis, sífilis en la embarazada y sífilis congénita y VIH. Además, se introdujeron algoritmos para investigar, de rutina, sífilis y VIH en mujeres con embarazo presuntivo o confirmado, lo que permitirá mejorar los registros de prevalencia de estas enfermedades.

Asimismo, se consolidó el funcionamiento del CONASIDA—máxima instancia en materia de VIH/Sida del país— como el espacio intersectorial privilegiado para realizar el monitoreo intersectorial y dar respuesta al VIH. La Oficina de País concretó este logro apoyando la articulación de la asistencia técnica y financiera interagencial (PNUD, ONUSIDA, UNFPA) en coordinación con el Programa Nacional de VIH-Sida y la propia CONASIDA.

Otro logro sumamente innovador del Programa de País 2011/2015 fue el proyecto piloto intersectorial de acompañamiento post parto a mujeres con VIH/Sida. Se buscó la adherencia a la atención en salud y a los tratamientos en sectores de la población que, como consecuencia de las desigualdades de género (postergación de sí mismas para garantizar el cuidado de sus hijos/as) ponen en alto riesgo su salud. La Oficina articuló esfuerzos de la organización ASEPO, la policlínica obstétrica de salud pública de referencia en Uruguay y el centro de atención en VIH/Sida, involucrando a los equipos de salud para mejorar las rutinas de acceso y atención. Como resultado final, se elaboró el Informe sobre la situación de las mujeres con VIH en Uruguay, que constituye la hoja de ruta para la planificación de futuras acciones de incidencia con las autoridades políticas entrantes en 2015. Las mujeres con VIH que participaron de la experiencia (usuarias de salud pública y de sectores de bajos ingresos) registraron cambios de comportamiento en relación con el cuidado de su salud, como por ejemplo empezar o retomar tratamientos de cuidado en el Centro Nacional de Referencia en VIH. Este es un ejemplo de buena práctica en autonomía y empoderamiento de las mujeres.

Otro logro fundamental es haber demostrado la factibilidad de los servicios de salud amigables para personas LGBT, gracias a la implementación piloto de dos Centros de Salud Libres de Homofobias, utilizando recursos de la Cooperación Sur/Sur y una metodología intersectorial. Este piloto identificó prestaciones específicas que no estaban incluidas en la canasta de atención (PAP anal y apoyo hormonal para personas trans), introdujo nuevos contenidos en la formación de profesionales de salud (medicina, enfermería y psicología) y modificó los protocolos de atención para visibilizar las necesidades y riesgos de la población LGBT. Este

piloto fue un paso fundamental puesto que, en los servicios de SSR, la diversidad sexual es uno de los temas que más incomoda a los profesionales por “falta de costumbre”, “falta de experiencia”, “escaso conocimiento” y “desconocimiento”, entre otras razones alegadas (MSP, 2012a). Su posibilidad de replicación (total o parcial) está dada por la sostenibilidad de la alianza entre el MSP, la Cátedra de Medicina Familiar de la UDELAR, ASSE y el colectivo Ovejas Negras.

4.3.7.2. Logros relativos a la generación de conocimiento

La Oficina de País apoyó la rendición de cuentas del Gobierno Nacional ante instancias nacionales e internacionales mediante la producción de la información de calidad en VIH/Sida. Uruguay no contaba con información confiable en materia de VIH y se lograron avances en la precisión de datos para los Informes de Progreso sobre la Respuesta Mundial al VIH/Sida y el seguimiento de la Declaración Política sobre VIH/Sida de 2011. Estos informes tuvieron importantes repercusiones porque, además de la rendición de cuentas, constituyen herramientas de política pública para identificar avances, brechas, desafíos y diseñar acciones futuras.

A su vez, se realizó el Estudio sobre Derechos y Vulnerabilidades en VIH/Sida en jóvenes LGBT, derivado de la Investigación Nacional sobre Salud Sexual y Reproductiva de varones de 18 a 49 años. Los resultados se incorporaron en actividades de sensibilización dirigidas a jóvenes LGBT con gran alcance (como el Festival de Cine y Diversidad “Llamale H” y el segundo Congreso de la Federación Uruguaya de Diversidad Sexual) así como en los procesos formativos para personal de los servicios de salud. Finalmente, se sistematizaron los resultados de las políticas sociales dirigidas a las personas trans, en el marco de la Cooperación Sur/Sur con Cuba. Este análisis permitió identificar oportunidades de inclusión.

4.4. Sostenibilidad de los logros del Programa de País (Pregunta 4)

¿En qué medida se han incorporado estrategias y/o mecanismos para asegurar la apropiación y el desarrollo de capacidades de las contrapartes en la formulación y la implementación del Programa de País, de modo que los resultados sean sostenibles en el tiempo?

Resumen. La apropiación de la Agenda de la CIPD por parte de los socios gubernamentales, la relativa robustez del Estado uruguayo y los logros de carácter institucional son condiciones que favorecen la sostenibilidad de los logros alcanzados. A su vez, la estrategia de empalmar logros entre el primer y el segundo ciclo programático, y otras estrategias de salida, incrementan el potencial de sostenibilidad. No obstante, persisten amenazas vinculadas con el comportamiento de los agentes en los niveles operativos de los servicios de SSR y de la educación sexual.

La sostenibilidad de los logros se vincula con la resiliencia frente a los riesgos y refiere a la continuación de los beneficios derivados de las intervenciones programáticas una vez finalizado el apoyo de la Oficina de País. La sostenibilidad varía según la temática, las estrategias utilizadas, los actores y el sector (gubernamental, académico, social). En el caso de la violencia contra las mujeres, que concita un alto grado de convocatoria, la sostenibilidad potencial es elevada. Los temas de cuidado también están instalados en la agenda pública y es esperable que deriven en normas y políticas públicas. En cambio, los derechos sexuales y reproductivos, la educación sexual y la diversidad sexual son conflictivos, y si bien Uruguay tiene leyes y políticas que se consideran de avanzada, la sostenibilidad de algunos logros enfrenta amenazas. Dado que el Programa de País 2011/2015 está en curso, este análisis apunta a la “sostenibilidad potencial” de los logros, considerando riesgos y amenazas.

4.4.1. Apropiación por parte de los socios nacionales

Un primer factor que favorece la sostenibilidad de los logros del Programa de País es el alto

grado de apropiación por parte de los socios gubernamentales. Esta apropiación se manifiesta en la convergencia de agendas e ideas programáticas entre el Gobierno Nacional y el UNFPA. El vínculo con el Gobierno Nacional fue estrecho, al punto de que puede hablarse de una situación de *recursividad* (más que de apropiación) al ser este un partícipe activo en la identificación de temas, el diseño de intervenciones y la implementación de políticas.

Ahora bien, más allá de los compromisos de las autoridades gubernamentales, persisten obstáculos para la plena apropiación de los enfoques de DDHH, igualdad de género y no discriminación en los niveles operativos vinculados con dificultades culturales y de conocimiento de la perspectiva de DDHH. De acuerdo con la evidencia recogida en entrevistas en profundidad y en los grupos focales, la traducción práctica de estos enfoques es muy variable porque depende de las visiones de quienes brindan los servicios, de su formación, sensibilidad y experiencia. Por lo tanto, los enfoques que enmarcan las políticas públicas pueden debilitarse al momento de la implementación, aplicarse en forma parcial y aún manejarse de manera contradictoria.

4.4.2. Capacidades preexistentes del Estado uruguayo

Un segundo factor que favorece la sostenibilidad de los logros es la relativa fortaleza institucional del Estado uruguayo. En el nivel central existe estabilidad funcional y dotaciones técnicas que satisfacen requisitos mínimos de profesionalización. Con el nuevo período de gobierno del Frente Amplio en el Poder Ejecutivo, seguramente habrá continuidad en los mandos medios y en algunas jerarquías ministeriales. En su condición de país de renta alta, Uruguay cuenta con un presupuesto nacional capaz de sostener los logros obtenidos mediante la cooperación con el UNFPA.

En este contexto, las contribuciones altamente institucionalizadas incorporadas en estructuras estatales (como la CSP y el SIG), los procedimientos formalizados (cadena de aseguramiento de insumos anticonceptivos) y los sistemas de registros (módulo de denuncias de violencia doméstica) serán sostenibles. Dado que son logros institucionalizados (y no meramente normativos) presentan de por sí, robustez para enfrentar avatares de funcionamiento e implementación. Estos logros, desde el criterio de sostenibilidad, son de encomiar por su alto valor estratégico para el desarrollo nacional y porque contienen mecanismos para su reproducción y la continuación en la generación de beneficios luego de haber culminado el apoyo de la Oficina de País.

En contrapartida, existen mayores desafíos a la sostenibilidad cuando las estructuras estatales son autónomas y descentralizadas, como en el caso de la educación sexual. Respecto de estas amenazas, la Oficina de País desarrolló estrategias de mitigación de riesgos. Una estrategia fue la de trabajar con los efectores directos, mediante capacitaciones y sensibilizaciones, pero con logros ambiguos. Estas actividades no lograron replicarse, escalar y construir capacidades duraderas. Las acciones carecieron de una metodología clara de traducción institucional y de seguimiento cercano de sus resultados.

Es posible que el margen fiscal del país sea más estrecho en los próximos años, afectando el presupuesto público. En principio, varios logros de la Oficina de País no requieren de mayores recursos, aunque no se dispone de un análisis de costos de algunos de ellos para refrendar objetivamente esta aseveración (como, por ejemplo, el funcionamiento de los Equipos Coordinadores de Referencia en SSR). De todas maneras, el Gobierno Nacional privilegió la estrategia de cofinanciamiento con el UNFPA y respetó los compromisos de internalizar las intervenciones (como el PES, que se inició con Fondos de Coherencia, y el SIG, que se inició con el aporte financiero de la Oficina de País). Además, la Oficina de país tuvo logros sostenibles como la institucionalización del Protocolo de Acoso Sexual para el funcionariado del MI y la informatización de los registros de violencia doméstica. Los logros en materia de violencia de género y acoso sexual en el MI, además de ser sostenibles, tienen potencial de ampliarse y

diversificarse por la existencia de una política de transversalización de género en este organismo.

4.4.3. Espacios multiactorales

Algunas alianzas y redes crearon condiciones de sostenibilidad de los logros, ya que los actores convergieron en sus enfoques e intereses, se plantearon objetivos claros y entablaron relaciones de cooperación duraderas que potenciaron las ganancias individuales. En este sentido, un logro significativo de la Oficina de País fue instalar a las organizaciones sociales como interlocutoras de referencia para la incorporación de la educación sexual en las políticas sociales y de juventud. Dicha alianza se mantendrá por el interés de las partes en cooperar en este ámbito, a la luz de la continuidad gubernamental para el próximo período. Otro ejemplo virtuoso es la conformación de una “comunidad de práctica” en demografía y población que involucra a organismos estatales y a la academia, y potenció la producción de investigaciones con información del Censo 2011 que tienen múltiples usos.

En otros casos, las alianzas y las redes tuvieron problemas de permanencia, debilitando la sostenibilidad de los logros, debido a visiones conflictivas entre los actores, debilidades en las condiciones de participación o falta de objetivos claros. La Comisión de Salud Sexual y Reproductiva del MSP tuvo un punto de quiebre en el ciclo programático anterior, con el veto presidencial a los capítulos de IVE en la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva. Desde entonces su funcionamiento se debilitó al punto que cesó su actuación.

La existencia de organizaciones sociales fortalecidas es fundamental para mantener alianzas sostenibles, contando con actores empoderados y con destrezas para exigir que los logros del desarrollo se mantengan y expandan. Sin embargo, el porcentaje de ejecución directa de fondos de la cooperación del UNFPA por parte de ONG se redujo significativamente (10% en 2011, 7% en 2012 y 5% en 2013). En vistas de que estas organizaciones actividades de seguimiento ciudadano y exigencia de derechos, el bajo porcentaje del presupuesto destinado a las acciones con estos actores atenta con la sostenibilidad de aquellos logros vinculados con servicios sociales (SSR y educativos).

4.4.5. Estrategias de salida

En el ciclo evaluado, las estrategias de salida acompañaron las intervenciones y los proyectos piloto. Estas implicaron el apoyo a la instalación de programas para que luego los asuma el Gobierno o la academia (como la Maestría en Demografía de la UDELAR), así como la generación de alianzas para que los diferentes actores involucrados se comprometan con la continuidad de lo alcanzado. Otra estrategia de salida fue la de empalmar procesos virtuosos del primer ciclo de programación con logros concretos en el segundo. De esta manera, la sostenibilidad de los logros del Programa de País 2011/2015 se nutre de la propia sostenibilidad de los efectos del primero (*past-in-present sustainability*) como en el caso del SIG del IMUJERES y del PES.²⁰

Respecto de los proyectos piloto, las estrategias de salida no implican necesariamente su replicación exacta pero sí la reproducción de algunos logros. En el caso de los Centros Libres de Homofobias, la Oficina de País dejó cambios instalados con la modificación de la currícula de formación de los profesionales de la salud en la UDELAR. Si el piloto de implantes subdérmicos

²⁰La Oficina de país financió la puesta en marcha del SIG en 2008, con recursos para la contratación de todo el equipo de trabajo. Con el Programa de País 2011/2015 se disminuyó gradualmente la contribución y, desde el 2013, se apoya únicamente investigaciones, publicaciones y presentaciones. Los equipos técnicos del SIG pasaron a ser financiados por el MIDES y, a su vez, el propio INMUJERES está fortalecido. El PES también es resultado del trabajo en el primer ciclo programático y la cooperación económica al gobierno disminuyó en el segundo ciclo, una vez que quedó garantizado el presupuesto público para el Programa en el nivel central.

deja lecciones exitosas, este anticonceptivo se introducirá entre las provisiones obligatorias de los prestadores de salud, con un alto impacto potencial en la transformación de las pautas de fertilidad. Finalmente, la experiencia de trabajo con hombres que desean dejar de ejercer la violencia se instaló como un programa de la Secretaría de la Mujer de la Intendencia de Montevideo.

PARTE II. ANÁLISIS DEL POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO

4.5. Coordinación interagencial (Pregunta 5)

¿En qué medida UNFPA ha contribuido al funcionamiento de los mecanismos de coordinación con otras agencias del SNU en Uruguay, en el marco de “Unidos en la Acción” (DaO)?

Resumen. La Oficina de País contribuyó al funcionamiento interagencial y realizó aportes sustantivos, colaborando con los mecanismos *DaO* y posicionando temas en la agenda del SNU. Se destaca por su impronta de trabajo en género, VIH/SIDA, población y protección social en general.

En Uruguay, el modelo *DaO* dotó al SNU de mayor coordinación entre agencias y con el Gobierno Nacional. El SNU en Uruguay es de pequeña escala y la cercanía física facilitó la interacción, en particular, entre el UNFPA, ONU Mujeres y el PNUD, que compartieron local durante la mayor parte del período de referencia.

Los mecanismos de colaboración del modelo *DaO* fueron: a) los grupos de trabajo interagencial conformados para cada uno de los efectos directos del UNDAF 2011/2015 y sus grupos temáticos *ad hoc* (sistema de cuidados, violencia de género y salud sexual y reproductiva), b) los Proyectos Conjuntos (interagenciales) con Fondos de Coherencia (fondos extraordinarios para países *DaO*) dirigidos por Comités de Gestión integrados por las agencias del SNU y los actores gubernamentales (ya concluidos), c) las prácticas de diálogo asiduas vinculadas con las revisiones y evaluaciones del UNDAF 2011/2015 y, finalmente, d) los grupos transversales interagenciales.

La Oficina de País participó y lideró algunos grupos del UNDAF 2011/2015. Fue *Chair* del Grupo 3 “Área de Desarrollo Social Equitativo” y *Vice-Chair* del Grupo Interagencial ODM (que cesó su funcionamiento como grupo autónomo en 2012). En 2014, el personal de la Oficina de País participó en cinco de los seis grupos vigentes (no participó en Diversificación Productiva y Desarrollo Sostenible por el perfil temático). En estos espacios, la Oficina aportó en procesos significativos para el SNU y para el país. En materia de derechos humanos, se apoyó el proceso de elaboración del Examen Periódico Universal 2009/2013, se prepararon misiones (como la del Relator Especial sobre la promoción de la verdad), se recibieron delegados gubernamentales de la institucionalidad de derechos humanos del país para explorar formas de colaboración en la confección de planes nacionales. En materia programática, se discutieron insumos para la formulación del UNDAF-UNDAP 2011/2015 y se trabajó en la elaboración de herramientas concretas para su seguimiento. A su vez, el UNFPA colaboró con la definición de nuevos proyectos conjuntos estratégicos para el desarrollo nacional y el impulso del diálogo social y político. La Oficina de País colaboró activamente en el proceso de abogacía que dio origen al Proyecto Conjunto “S” sobre la educación en Uruguay. La participación del UNFPA en estos espacios contribuyó a la visibilización del SNU en temas de igualdad social y derechos humanos y a una mayor eficiencia de las intervenciones de la cooperación.

Tabla 10. Grupos interagenciales vigentes entre 2012/2014, con presencia de la Oficina de

País

Nombre del Grupo	Características
Grupo UNDAF	Realizar el seguimiento y la evaluación del UNDAF
Grupo UNETE	Grupo de preparación y respuesta a emergencias y gestión de riesgo de desastres.
Grupo 3 “Área de Desarrollo Social Equitativo”	Grupo del efecto directo 3 del UNDAF Incluye el Equipo Conjunto VIH/Sida UNFPA fue <i>Co-Chair</i> en años anteriores (con OPS; con UNICEF)
Grupo 4 “Gobernabilidad”	Grupo del efecto directo 4 del UNDAF Trabajó temas de seguimiento a los compromisos nacionales en derechos humanos y seguimiento del UNDAF/UNDAP 2011/2015; temas de desarrollo social y realizó diálogo político.
Grupo 8 “Comunicaciones”	Difusión de las actividades del SNU.
Grupo Interagencial de Género	Grupo obligatorio del SNU para transversalizar género y avanzar en el empoderamiento de las mujeres.

Fuente: elaboración propia con base en minutas de reuniones 2011/2014.

La Oficina de País compartió los temas de SSR con la agenda de la OPS, pero aportó como intervención distintiva el enfoque de derechos humanos y género, el trabajo territorial y la articulación entre organizaciones sociales y actores gubernamentales. La OPS colaboró con el Observatorio Nacional de MYSU una vez que ya estaba en marcha, por considerarlo una herramienta demostrativa de lo que puede hacer el SNU para el monitoreo de los avances en derechos humanos. En materia de VIH/Sida, la Oficina de País lideró el tema dentro en el espacio interagencial, promoviendo la articulación de recursos para la realización de acciones, en particular con el PNUD y con ONUSIDA (y en ocasiones con UNICEF). Su liderazgo en esta materia es reconocido y está consolidado. En información socio-demográfica y dinámicas de población, la Oficina de país es prácticamente el único interlocutor de la cooperación. Con el Programa de País 2011/2015 se posicionó, además, como la agencia con mayores destrezas en el trabajo con adolescencia y juventud.

La Oficina de País colaboró con la temática de género desde su primer Programa de País. El primer grupo de trabajo interagencial de género (hasta 2008 denominado Género y Población), era convocado por el UNFPA que tenía a su cargo la agenda de género del SNU antes de la llegada de UNIFEM (luego ONUMujeres). Además, la Oficina de País lideró el apoyo a las políticas de igualdad de género y fue fundamental su colaboración con el INMUJERES, en articulación con el PNUD y ONUMujeres. Si bien la creación de ONU Mujeres impactó en el papel del UNFPA en los temas de género, el Programa de Acción de la CIPD coloca el empoderamiento de las mujeres y su autonomía como un asunto estructural para la promoción del desarrollo. Por ello, en temas como la participación socioeconómica de las mujeres y la violencia sexual, UNFPA mantiene un aporte propio centrado en la generación de conocimiento y en la colaboración con la formulación de políticas que permitan vincular las brechas de género con las condiciones del bienestar humano a lo largo del ciclo de vida.

De hecho, la Oficina de País tuvo un papel protagónico en la elaboración de la propuesta receptora del Fondo Fiduciario para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, siendo favorecidas solamente 22 de 2005 propuestas presentadas. Este proyecto fue un hito para el SNU en Uruguay y es considerado un ejemplo de “buena práctica”. Por su parte, el Proyecto Conjunto G “Apoyo a los planes de políticas públicas para la reducción de las inequidades de género y generaciones” (concluido al inicio del segundo ciclo programático) también fue destacado como “buena práctica” ya que se trató del único Fondo de Coherencia del SNU co-liderado entre agencias (UNFPA y ONUMujeres) y convocó a una amplia gama de actores.

El informe anual y las minutas de reunión del Grupo Interagencial de Género indican que la

Oficina de País tuvo una presencia irregular en 2014, tras la salida de la oficial de género, que no fue reemplazada. La Oficina de País no participó del asesoramiento al Gobierno Nacional para la preparación del informe de país ante el Comité CEDAW. Este menor posicionamiento potencial en el espacio interagencial de género implicaría la des-acumulación en una trayectoria destacada de la Oficina en la materia y afectaría al SNU en su conjunto.

Durante el segundo ciclo programático, quedó vigente un único Proyecto Conjunto con Fondos de Coherencia “Políticas de Infancia y Cuidado” (Proyecto O) del que participaba la Oficina de País junto con el PNUD, ONUMujeres y la OIM. El componente liderado por el UNFPA apoyó el desarrollo de capacidades del MIDES para realizar un análisis de los servicios de cuidados disponibles territorialmente. Este apoyo posibilitó al MIDES el acceso a otros recursos de la cooperación internacional (Unión Europea y AECID).

Distintos actores del SNU consideran que la Oficina de País es una “agencia colaboradora” y abierta al diálogo y al trabajo conjunto y una “voz autorizada” en el Equipo de País, al momento de definir temas e impulsar acciones conjuntas. Entre sus aportes se le reconoce el haber posicionado al Uruguay en el concierto regional e internacional en ciertas temáticas, especialmente en derechos sexuales y reproductivos e igualdad de género. En esta línea, se valoró positivamente la realización de la Primera Conferencia Regional de Población y Desarrollo en Montevideo, así como el papel de la Oficina de país en la asistencia humanitaria a la población de refugiados de Siria. Además, los actores del SNU señalaron que la Oficina introdujo nuevos temas y perspectivas en un país con políticas de derechos humanos avanzadas pero con una “cultura conservadora”.

4.6. Valor agregado de la Oficina de País y ventajas comparativas (Pregunta 6)

¿Cuáles son las principales ventajas comparativas del accionar de UNFPA en Uruguay, especialmente en relación con otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas?

Resumen. La Oficina de país tiene un alto valor agregado como socio del desarrollo nacional por su mandato y su modalidad de intervención, por el trabajo comprometido y calificado de su personal, y por su aporte estratégico en procesos que son clave para el país. La imagen de imparcialidad y credibilidad del UNFPA como organismo del SNU y el capital reputaciones de los oficiales de programas contribuyeron con la legitimación de temas y procesos sensibles.

La Oficina de País realizó contribuciones sustantivas al desarrollo social y contribuyó con procesos medulares en coyunturas críticas del Uruguay. El valor político y estratégico de las intervenciones está dado, fundamentalmente, por el acompañamiento a los avances gubernamentales. La Oficina de País convocó a actores para impulsar diálogos en temáticas clave (cuidados) y fue un facilitador para la construcción de redes y espacios multiactorales (educación sexual, VIH/Sida). Esto permitió el desarrollo de ideas, metodologías y herramientas, generó capacidades institucionales y robusteció las existentes. Además, posibilitó alianzas “no tradicionales” entre actores con poco contacto previo o escaso conocimiento recíproco (como por ejemplo, la participación de ONG que trabajan en derechos sexuales y reproductivos en las políticas sociales para jóvenes).

El diseño de las intervenciones en diálogo con los socios es un valor distintivo de la Oficina de País frente a otras alternativas de cooperación donde las temáticas de los proyectos y las metodologías vienen fijadas de antemano. Para los actores gubernamentales, la Cooperación Sur/Sur motorizada por el UNFPA marcó una diferencia frente a otras opciones (incluso respecto de otras agencias del SNU) y es vista como un aporte sustancial que, en ocasiones, permitió mover fronteras de las políticas públicas (como en SSR con los implantes subdérmicos) o consolidar intervenciones altamente institucionalizadas (Censo 2011, política de aseguramiento de insumos en anticoncepción). A su vez, para el Gobierno Nacional, la Conferencia Regional de Población y Desarrollo en Montevideo fue una oportunidad para

difundir las buenas prácticas alcanzadas en materia de derechos sexuales y reproductivos, y de planificación de políticas públicas que incorporan las dinámicas de población.

El valor agregado de la Oficina de País responde a una serie de ventajas comparativas que se vinculan con el desempeño y compromiso de su personal profesional y técnico, en un marco de neutralidad valorativa que le aporta el ser parte del SNU. Los oficiales de programas son ponderados por los diferentes actores por su formación profesional, sus destrezas técnicas, su compromiso con la labor y la buena disposición para la colaboración. A partir de este desempeño, la Oficina de País cuenta con *capital reputacional* que le permite manejar temas sensibles y conflictivos (validación del Censo 2011, diversidad sexual, derechos sexuales y reproductivos). Este *capital reputacional* dotó a la Oficina de País de gran presencia en ámbitos de alto nivel del Estado y, desde allí, promovió logros de gran centralidad para el desarrollo (reforma de la ley de parentalidad; introducción del debate de cuidados; consolidación de la diversidad sexual en las políticas sociales). En tanto actor internacional que hace parte del SNU, el UNFPA destrabó discusiones en ambientes politizados (Censo 2011 y educación sexual) e incorporó elementos provenientes de experiencias de otros países en la agenda nacional (implantes subdérmicos).

CAPÍTULO 5. LECCIONES APRENDIDAS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Lecciones aprendidas

La evaluación identificó un conjunto de lecciones a partir del accionar de la Oficina de País, que pueden capitalizarse en el próximo ciclo de programación en Uruguay. A su vez, la Oficina de país presenta un conjunto de atributos vinculados con sus prácticas y con sus metodologías de trabajo que sugieren enseñanzas acerca de cómo organizar la cooperación en países de renta media alta y alta pero con condiciones de desigualdad estructural.

LECCIÓN 1. Las asociaciones que dan protagonismo a los actores nacionales favorecen la apropiación de los logros y el desarrollo de capacidades.

La Oficina de país priorizó una modalidad de vinculación con los socios nacionales que los dota de gran protagonismo en la definición y la implementación de las actividades programáticas, sin imposición de agenda. En el Programa de País, esto dotó de legitimidad a las actividades, motivó un seguimiento colaborativo y validó los resultados de la cooperación entre los asociados, favoreciendo la apropiación de los logros. A su vez, se dio tiempo para la maduración de los procesos y se potenció el desarrollo de capacidades nacionales, particularmente en el Estado. En contextos como el de Uruguay, donde existen condiciones habilitantes para la convocatoria de actores de diferentes ámbitos institucionales y sociales, el trabajo cercano y participativo con los asociados ofrece una ventaja para fortalecer y promover su ejercicio.

Esta ventaja metodológica favorece la expansión de las fronteras de los derechos humanos en las áreas temáticas de la CIPD. En cambio, esta metodología de trabajo puede ser más dificultosa en países con rentas más bajas o de marcada conflictividad social, donde algunos actores enfrentan obstáculos importantes para una participación sostenida y plena.

LECCIÓN 2. Las cadenas de intervención incrementan la eficacia y sostenibilidad de los logros.

Las intervenciones ganan en eficacia, sostenibilidad y oportunidad cuando forman cadenas de acciones que se articulan secuencialmente con sentido estratégico, en lugar de ser acciones discretas sin vinculación sistemática entre sí. En el Programa de País, estas cadenas de

intervención tuvieron tres dimensiones relevantes: 1) combinaron acciones de abogacía y diálogo político, con gestión del conocimiento y fortalecimiento de capacidades, 2) el resultado de una intervención específica se transformó en el insumo de otra (por lo cual los logros obtenidos fueron la base para nuevas acciones) y 3) el trabajo secuencial permitió construir nuevos logros sobre los ya alcanzados, consolidándose mutuamente.

En el Programa de País, estas cadenas permitieron que la abogacía tuviera logros tangibles, que la gestión del conocimiento se plasmara en políticas públicas y que el fortalecimiento institucional fuera participativo y basado en evidencia. Un caso emblemático es la política de aseguramiento de insumos anticonceptivos mediante una cadena logística que garantiza su adecuado abastecimiento.²¹

LECCIÓN 3. El uso estratégico de la Cooperación Sur/Sur es útil para avanzar en la agenda y legitimar metodologías y enfoques.

La Cooperación Sur/Sur y la movilización de actores regionales pueden facilitar la legitimación de temas controvertidos y el impulso de la agenda de la CIPD. En el Programa de País, el uso de la Cooperación Sur/Sur en todos los productos permitió el intercambio de ideas, experiencias, modelos organizativos y técnicos en momentos oportunos de las intervenciones. Además, dotó de legitimidad y credibilidad a las mismas al involucrar actores con prestigio y modelos probados en otros países. Un ejemplo distintivo es el proyecto piloto de implantes subdérmicos.

LECCIÓN 4. La generación de comunidades de práctica como estrategia de gestión del conocimiento potencia la eficacia y eficiencia de las intervenciones.

Los procesos de generación de información y estudios se potencian al conformar “comunidades de práctica”. Estas consisten en la reunión de actores de la sociedad civil y del Estado, con perfiles complementarios e intereses convergentes alrededor de la gestión del conocimiento, que favorecen la producción y la diseminación de evidencia útil para la acción pública. Las comunidades de práctica suponen contactos intersectoriales regulares y continuos, traen beneficios para todas las partes y generan sinergias. Un acabado ejemplo es la reunión de actores académicos y estatales en torno del análisis de las dinámicas de población, que permitió la producción de publicaciones de alta calidad y múltiples usos con poca inversión de recursos por parte de la cooperación.

5.2. Conclusiones

5.2.1. Conclusión referida al posicionamiento estratégico

CONCLUSIÓN 1. La Oficina de país mostró un alto valor agregado como socio del desarrollo nacional y aportó al trabajo interagencial del SNU en Uruguay, aunque operó en un contexto de incertidumbre corporativa que amenaza esta trayectoria.

Origen: Preguntas 5 y 6.

Criterio de evaluación: Valor agregado y Coordinación con el UNCT.

Recomendación asociada: 1 y 2.

²¹ La cadena se articuló de la siguiente manera. En primer lugar, se identificó la necesidad de contar con un *stock* de anticonceptivos en el país que no generara déficit ni redundancias. Luego, se trabajó la organización de una cadena logística comenzando con la formación de los recursos humanos, siguiendo con la elaboración de manuales para el cálculo de necesidades, compra y almacenamiento, y continuando con la difusión de los procedimientos. Finalmente, se culminó con una proyección de necesidades y una compra informada para abastecer a la totalidad de los servicios de SSR.

El UNFPA es una agencia de referencia en Uruguay. La agenda de la CIPD es de gran valor para los socios porque ofrece un marco integral del desarrollo y el bienestar humano e incorpora temas fundamentales como el empoderamiento de las mujeres, los jóvenes y los adolescentes.

La Oficina de País colaboró con el desarrollo de capacidades estatales, la legitimación de temas, el intercambio de modelos y la introducción de prácticas innovadoras en las políticas públicas. A su vez, en el marco del modelo *DaO*, mostró compromiso en la colaboración interagencial. En este sentido, lideró la estrategia interagencial en materia de HIV/SIDA, se posicionó como un interlocutor reconocido en los temas de género, e hizo aportes significativos en la agenda de desarrollo y protección social, movilizandorecursos para iniciativas específicas.

Ahora bien, es crítico reconocer que la Oficina de País operó en un contexto de incertidumbre corporativa, reducción de personal y de los fondos regulares. La rotación en la representación oficial durante buena parte del Programa de País 2011/2015 y la ausencia de una persona de referencia técnica en los temas de género afecta instancias del SNU como los grupos interagenciales y los proyectos conjuntos en vigencia. La confirmación de un/a Representante de Oficina sería una señal de compromiso del UNFPA con un país que dio claros pasos en la agenda de la CIPD, especialmente en lo referido a la salud y los derechos sexuales y reproductivos.

5.2.2. Conclusiones referidas a la dimensión programática

CONCLUSIÓN 2. La Oficina de País se alineó con el Plan Estratégico, priorizó las necesidades de grupos en situación de vulnerabilidad, promovió el desarrollo de capacidades en el Estado y respondió de manera oportuna a los requerimientos del Gobierno Uruguayo. A su vez, apoyó a ONG en procesos de veeduría y exigibilidad de derechos, pero –en un contexto de financiamiento decreciente– no tuvo una estrategia formalizada y sostenida para consolidar dichas acciones y vincularlas sistemáticamente con el mejoramiento de las políticas públicas.

Origen: Preguntas 1 y 2.

Criterios de evaluación: Pertinencia.

Recomendación asociada: 2 y 4.

La Oficina de País priorizó la colaboración estrecha con un Gobierno Nacional cuya agenda de políticas incorporó los enfoques de DDHH, equidad de género y diversidad sexual como aspectos nodales del desarrollo social, en estrecha sintonía con la CIPD. A su vez, tuvo en cuenta las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad (jóvenes y adolescentes, mujeres de bajos ingresos, mujeres afrodescendientes, personas con VIH, personas LGBT, etc.) y cooperó con entidades estatales que trabajan con estos grupos en las áreas de SSR, educación sexual, y políticas de protección social. Los logros en estas materias ratificaron el liderazgo de la Oficina de País como una agencia de referencia en Uruguay.

Durante la implementación del segundo Programa de País, la Oficina dio respuestas oportunas a las necesidades de los socios gubernamentales, respetando la soberanía y el liderazgo nacional. La respuesta oportuna estuvo acompañada de estrategias de sostenibilidad y de salida, y la Oficina de País fue cuidadosa en lograr cierres ordenados de las intervenciones.

Asimismo, la Oficina de País apoyó el fortalecimiento de varios colectivos y organizaciones sociales, y colaboró con la construcción de herramientas que brindan información para la acción ciudadana (como el Observatorio Nacional de Género y Salud Sexual y Reproductiva en Uruguay). Sin embargo, no se identificaron estrategias formalizadas para vincular estas acciones con el mejoramiento de las políticas públicas en forma sistemática, al tiempo en que las necesidades de financiamiento de las ONG para sus tareas de movilización y articulación de demandas sociales recibieron una menor atención en comparación con los recursos

canalizados en la cooperación con el Gobierno. Dado que la Oficina de País tiene ventajas comparativas como articuladora de redes y colaboradora en el ámbito interagencial, está en una excelente posición para apoyar el fortalecimiento de actores sociales que son críticos para el ejercicio de la veeduría social de las políticas y la exigibilidad de derechos.

CONCLUSIÓN 3. La Oficina de País adoptó el enfoque de DDHH y promovió su protección y promoción, pero no incorporó las herramientas formalizadas de la estrategia de transversalización de género en la programación.

Origen: Pregunta 1.

Criterio de evaluación: Pertinencia.

Recomendación asociada: 7.

El UNFPA es una agencia de desarrollo que incorpora el enfoque de derechos humanos con perspectiva de género en su concepción del bienestar. La Oficina de País adoptó este enfoque como marco de sentido de las actividades programáticas, y propició la protección y promoción de los derechos así como la erradicación de prácticas sociales discriminatorias, en particular en torno de la diversidad sexual y el VIH/SIDA. A su vez, contribuyó con la generación de condiciones para el ejercicio efectivo de derechos, fundamentalmente mediante el desarrollo de capacidades en el Estado, la asistencia en la implementación de servicios (como los de SSR) y el apoyo a procesos de veeduría social para la exigibilidad.

La perspectiva de género se reflejó en el lenguaje y en la justificación de las acciones, y forma parte de las preocupaciones manifiestas del personal de programas. Sin embargo, se evidenciaron carencias en cuanto a su plena traducción en la totalidad de los productos programáticos (con la excepción de los productos 3 y 4) y no se utilizaron herramientas de transversalización de género en la programación (por ejemplo, no se previeron indicadores específicos ni instrumentos de AIG).

CONCLUSIÓN 4: La Oficina de País fue eficaz en su accionar y obtuvo logros en áreas que son clave para la CIPD. De todas maneras, llevó a cabo algunas intervenciones de menor eficacia relativa en lo referido a la sensibilización y capacitación de efectores que se desempeñan en el nivel operativo de los servicios de SSR y educativos.

Origen: Pregunta 2.

Criterio de evaluación: Eficacia.

Recomendación asociada: 2 y 3.

La Oficina de País contribuyó al desarrollo de capacidades, la consolidación de estructuras y procedimientos de gestión en el Estado –especialmente en organismos con roles de rectoría en áreas estratégicas para la CIPD–; la introducción de metodologías y protocolos de trabajo; y la elaboración y reglamentación de normativa nacional que apunta a erradicar desigualdades estructurales y situaciones de discriminación. Se destaca que el UNFPA colaboró con la implementación de servicios integrales de SSR con enfoque de derechos humanos por primera vez en el país y consolidó una política de aseguramiento de insumos anticonceptivos basada en cálculos de necesidades. A su vez, aportó a la producción y el análisis de información sociodemográfica que generó evidencia para la toma de decisiones, acompañando además procesos de diálogo político que visibilizaron situaciones de discriminación y de vulneración de derechos.

Parte de estos logros fueron fruto de cadenas de intervención, *soft activities* oportunas y el uso estratégico de la Cooperación Sur/Sur para el intercambio de experiencias y modelos, la provisión de asistencia técnica de alto nivel y la legitimación de temas. Con todo, las intervenciones orientadas a la sensibilización y capacitación de personal que se desempeña en

el nivel operativo de los servicios de SSR y educación –fundamentales para la promoción de marcos de sentido respetuosos de los derechos humanos entre el personal del Estado– presentaron debilidades al carecer de una ruta crítica articuladora con los mecanismos de decisión y de gestión que permita dar seguimiento a las prácticas de los agentes en el desempeño de sus actividades cotidianas.

CONCLUSIÓN 5. El grado de sostenibilidad potencial de los logros de la Oficina de País es elevado y este es uno de los mayores activos del UNFPA en Uruguay. De todas formas, persisten amenazas en los niveles operativos, fundamentalmente en los servicios de SSR y educativos.

Origen: Pregunta 4.

Criterio de evaluación: Sostenibilidad.

Recomendación asociada: 2 y 3.

El grado de sostenibilidad potencial es elevado porque muchos logros de la Oficina de País están institucionalizados (procedimientos formalizados y operativos, sistemas de registro, etc.) en el marco de una estructura estatal relativamente robusta. El Gobierno Nacional, mediante la cofinanciación, invirtió recursos propios en la ejecución del programa, por lo que se evidenció una construcción compartida de los logros programáticos. Los compromisos gubernamentales se cumplieron y ello facilitó la acumulación inter-temporal de las intervenciones, permitiendo la construcción del segundo ciclo programático a partir de capacidades desarrolladas durante el primero.

Ahora bien, persisten debilidades en el nivel operativo de los servicios de SSR y educación, ya que la apropiación de los enfoques de derechos humanos, género y diversidad sexual es variable entre el personal médico y docente. De hecho, las mayores amenazas a la sostenibilidad se encuentran en estos niveles operativos, beneficiarios intermedios de las actividades de la Oficina de País, pero *gatekeepers* para la llegada a los grupos en situación de vulnerabilidad.

CONCLUSIÓN 6. La Oficina de País apuntó a la integralidad programática y avanzó en la generación de algunas sinergias entre productos, aunque la inexistencia de instrumentos formales para este fin dificultó una articulación más estratégica y planificada. La ausencia de la Revisión de Medio Término del segundo Programa de País implicó la pérdida de una oportunidad para identificar posibilidades de mejora durante la ejecución.

Origen: Preguntas 1 y 3.

Criterio de evaluación: Eficiencia.

Recomendación asociada: 5.

La distribución de los recursos ejecutados en el programa no se concentró en un único producto o línea temática. La Oficina de País mostró una preocupación por distribuir los fondos entre los productos, en sintonía con el principio de integralidad del desarrollo propuesto por la CIPD. A su vez, las prácticas de trabajo de los oficiales de programas permitieron generar sinergias entre algunos productos (como entre los de SSR, educación sexual y VIH/SIDA; o entre los que apuntan a la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones y al análisis de información sociodemográfica). La fluidez de la comunicación y los intercambios al interior de la Oficina de País facilitaron que el personal profesional cuente con una visión global y articule actividades programáticas en la gestión concreta y cotidiana.

En contrapartida, la lógica de trabajo por productos y la carencia de instrumentos formales para la generación de vasos comunicantes claros y de sinergias entre ellos dificultan una articulación programática más estratégica y planificada. Al mismo tiempo, la ausencia de la

Revisión de Medio Término del segundo Programa de País implicó la pérdida de una oportunidad para identificar posibilidades de mejora durante la ejecución programática.

CONCLUSIÓN 7. La Oficina de País mostró capacidad para movilizar fondos no regulares y este es otro activo fundamental. A su vez, realizó seguimiento de actividades y resultados. Con todo, la inexistencia de un sistema que permita visualizar la ejecución presupuestaria vis-à-vis los logros para cada producto dificulta un seguimiento más holístico e integrado del Programa de País.

Origen: Pregunta 3.

Criterio de evaluación: Eficiencia.

Recomendación asociada: 1, 2 y 6.

Las destrezas de la Oficina de País para construir alianzas amplias, la metodología de trabajo cercano con los socios y las habilidades técnicas de los oficiales de programas permitieron la captación de recursos de diferentes fuentes (provenientes del UNFPA y externas a la organización) para la ejecución programática. Este es un aspecto importante a destacar puesto que demuestra capacidad de adaptación ante un entorno corporativo incierto y la reducción de los fondos de la cooperación ante la categorización del Uruguay como país de renta alta.

Por otra parte, la Oficina de País realizó acciones de seguimiento respecto de: (1) insumos y actividades, (2) productos y resultados, y (3) riesgos e hipótesis. Estas acciones se llevaron adelante mediante la utilización de herramientas corporativas formalizadas y de las prácticas de cercanía con los socios. En este marco, no se identificó la existencia de algún sistema de seguimiento integrado que permita visualizar, en conjunto, la ejecución presupuestaria y los logros alcanzados en las actividades programáticas²². Un sistema de seguimiento que integrara la ejecución sustantiva y la financiera podría dar visibilidad a las intervenciones altamente eficientes que comportan buenas prácticas, y ayudar a detectar y corregir las intervenciones de menor eficiencia. Es preciso reconocer que el personal de la Oficina manifiesta interés en contar con una herramienta de esta naturaleza, a fin de lograr más precisión en el seguimiento de la eficiencia y la eficacia global del programa.

5.3. Recomendaciones

5.3.1. Recomendaciones relativas al posicionamiento estratégico

RECOMENDACIÓN 1:

Garantizar una estructura de funcionamiento que permita mantener el valor agregado y los activos de la Oficina de País como socio del desarrollo nacional.

Nivel de prioridad: alto.

Dirigida a: Sede / LACRO / Oficina de País.

Basada en: conclusiones 1 y 7.

La Oficina de País tiene activos que le permiten contribuir con el desarrollo nacional y con la actuación del SNU en Uruguay, al ser una voz autorizada y colaborativa, con demostrada capacidad para el trabajo interagencial y la promoción de la Cooperación Sur/Sur. Por ello, es

²² En el proceso de revisión de este documento, la Oficina Regional hizo notar que actualmente UNFPA impulsa dos sistemas específicos, el GPS y el SIS, con la función de recabar información que habilite el análisis de costo efectividad mediante el manejo integrado de datos financieros y sustantivos.

estratégico contar con un aval corporativo manifiesto y con dotaciones de recursos que permitan aprovechar las potencialidades y las destrezas evidenciadas, potenciando su papel respecto de la legitimación de temas y enfoques, la promoción de alianzas y procesos de diálogo político, y el apoyo a la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas.

Específicamente, las recomendaciones operativas son:

- 1) La designación de un/a **representante estable** que brinde estabilidad a las decisiones programáticas de la Oficina de País y.
- 2) El diseño de **estrategias de movilización de recursos externos** que permitan garantizar el funcionamiento de la Oficina de País en un marco de escasez de fondos regulares de la cooperación.
- 3) La incorporación de una persona de referencia técnica para temas de género que permita mantener el perfil y el accionar de la Oficina de País en esta línea de trabajo, así como profundizar la transversalización de género en un tercer Programa de País para Uruguay.

RECOMENDACIÓN 2:

Conducir una reflexión sistemática en torno de la metodología de trabajo de la Oficina de País como aporte a la discusión corporativa sobre el papel del UNFPA en países de renta media alta y alta.

Nivel de prioridad: medio.

Dirigida a: Oficina de País.

Basada en: conclusión 2.

En el marco de las discusiones corporativas sobre la cooperación del UNFPA, la Oficina de País cuenta con metodologías de trabajo que resultan útiles a efectos optimizar la intervención en países de renta media alta y alta, pero con desigualdades estructurales que dificultan el desarrollo integral. En este sentido, se recomiendan las siguientes acciones:

- 1) **Sistematizar las prácticas y los mecanismos de trabajo** que favorecieron las intervenciones eficaces con logros sostenibles en el contexto uruguayo, como país de renta alta pero con desigualdades socio-estructurales que atender en las áreas específicas del mandato del UNFPA y la CIPD. Como ejemplo emblemático, se sugiere sistematizar la **ruta crítica** que condujo al diseño y la puesta en marcha de la política de aseguramiento de insumos anticonceptivos.
- 2) Propiciar **instancias formalizadas de intercambio** de la experiencia de Uruguay con otras Oficinas de País de países de renta media alta y alta, para compartir lecciones aprendidas y buenas prácticas de la cooperación.

5.3.2. Recomendaciones relativas a la dimensión programática

RECOMENDACIÓN 3:

Diseñar una ruta crítica para actividades de sensibilización y capacitación de efectores públicos que responda a la identificación de necesidades por parte de los socios y cuente con sistemas de medición de resultados que permitan la retroalimentación.

Nivel de prioridad: alto.

Dirigida a: Oficina de País.

Basada en: conclusiones 4 y 5.

Es posible optimizar los esfuerzos y los recursos que la Oficina de País destina a las actividades de sensibilización y capacitación de funcionariado en áreas sensibles de las políticas públicas,

para lograr una mayor racionalidad estratégica. Estas actividades son un componente fundamental para la instalación de marcos de sentido respetuosos de los derechos humanos con enfoque de género y diversidad sexual, pero requieren de mayores niveles de planificación a efectos de no verse reducidas a micro-acciones con poco alcance.

A efectos de enmarcar las capacitaciones en una estrategia más institucionalizada y operativa, se recomiendan las siguientes líneas de trabajo:

- 1) Instrumentar talleres y capacitaciones no como intervenciones auto contenidas sino como **eslabones de cadenas más amplias** que combinen abogacía, gestión del conocimiento y desarrollo de capacidades.
- 2) Diseñar un sistema de **medición de los resultados y del posible impacto** de las actividades de capacitación de forma de obtener información que permita valorar el alcance y ajustar este tipo de intervención a las condiciones del entorno.
- 3) Explorar la posibilidad de construir **alianzas multi-actorales** más amplias, involucrando tanto a organizaciones de la sociedad civil como a la academia, a efectos de promover un marco institucional capaz de potenciar el alcance y los efectos derivados de estas actividades.

RECOMENDACIÓN 4:

Diagramar una estrategia de desarrollo de capacidades que apunte a fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil para la veeduría social de políticas públicas y la exigibilidad de derechos, y a los actores gubernamentales para la provisión de información pública ciudadana.

Nivel de prioridad: alto.

Dirigida a: Oficina de País.

Basada en: conclusión 4.

A partir de los logros programáticos de la Oficina de País, es fundamental elevar el umbral de desarrollo de capacidades alcanzado y tornarlo más exigente para las características del Uruguay, en tanto país en tanto renta alta pero con persistentes desigualdades estructurales. En el próximo ciclo programático, sería pertinente otorgar mayor énfasis al desarrollo y consolidación de mecanismos de veeduría ciudadana, en paralelo al fortalecimiento de prácticas de monitoreo y evaluación de políticas públicas en temas clave del mandato del UNFPA. La Oficina de País debería llevar a cabo las siguientes acciones:

- 1) Desarrollar un plan para brindar **apoyo sistemático de las organizaciones de la sociedad civil** capaces de realizar actividades de veeduría social de las políticas gubernamentales vinculadas al mandato del UNFPA, tanto en Montevideo como en el interior del país.
- 2) Continuar profundizando la producción de conocimiento así como la búsqueda de mecanismos de denuncia y gestión de las situaciones de estigma y discriminación por orientación sexual e identidad de género.
- 3) Diseñar una estrategia para apuntalar a los actores gubernamentales en el monitoreo de políticas públicas vinculadas al mandato del UNFPA y en la generación de información pública accesible a la ciudadanía, más allá de las instancias formales de rendición de cuentas.

RECOMENDACIÓN 5:

Desarrollar herramientas y mecanismos que aseguren una programación sistémica y estratégica.

Nivel de prioridad: alto.

Dirigida a: Oficina de País.
Basada en: conclusión 6.

Se requiere propiciar **instancias de trabajo entre actores sociales y gubernamentales** que permitan identificar debilidades de las políticas asociadas al mandato del UNFPA y explorar alternativas de colaboración para la mejora de los servicios públicos (especialmente en salud y educación sexual) dirigidos a grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres en situación de pobreza, personas que viven con VIH, jóvenes y adolescentes de sectores de bajos ingresos, personas LGTB, etc.).

Es importante destacar la preocupación y el esfuerzo del personal de la Oficina de País por mejorar la calidad y la oportunidad de las intervenciones del Programa de País. Esto crea un entorno favorable para instrumentar mecanismos que permitan objetivar estos esfuerzos y generar instrumentos de programación sistémica y estratégica. Se recomienda:

- 1) Planificar *ex ante* **intervenciones en forma de cadena** que integren diversas estrategias para incrementar la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de los logros.
- 2) Promover **intervenciones cruzadas entre productos**, con incentivos apropiados, donde el resultado de la actividad de uno sea el insumo para iniciar actividades en otro, potenciando la integralidad programática.
- 3) Asegurar el cumplimiento de las herramientas propias de los ciclos programáticos, como la Revisión de Medio Término.
- 4) Planificar **proyectos piloto con diseños cuasi-experimentales** que potencien la gestión del conocimiento y la vinculen directamente con el desarrollo de capacidades, permitiendo la medición de impacto.

RECOMENDACIÓN 6:

Adoptar un Sistema Integrado de Seguimiento basado en resultados que permita el monitoreo de indicadores cuantitativos y cualitativos, de resultados y de procesos de fortalecimiento de capacidades.

Nivel de prioridad: medio.

Dirigida a: Oficina de País/ LACRO/ Sede.

Basada en: conclusión 7.

A efectos de medir con mayor precisión la contribución del UNFPA como socio del desarrollo nacional, el mandato cooperativo ha puesto énfasis en la gestión basada en resultados, acompañado de un sistema de seguimiento y evaluación oportuno. El personal de la Oficina de País tiene interés en mejorar las herramientas formales y las prácticas de monitoreo existentes, por lo que existen bases sólidas para el desarrollo de un sistema integrado de seguimiento.

Se recomienda que la Oficina de País, en diálogo con la sede del UNFPA y con LACRO, considere las siguientes acciones:

- 1) Instalación de un **Sistema Integrado de Seguimiento**, de carácter informatizado, que vincule en una misma plataforma la ejecución presupuestal con los resultados de las actividades durante todo el ciclo de la intervención.
- 2) Desarrollo de un **Marco de Resultados** con una matriz de indicadores que provea información significativa y relevante respecto de los logros de las actividades.
- 3) Aseguramiento de la **oportuna realización de la Revisión de Medio Término** del próximo Programa de País, que preste especial atención al funcionamiento del Marco de

Resultados y sugiera eventuales ajustes para una adecuada valoración de la eficacia de las actividades.

RECOMENDACIÓN 7:

Utilizar herramientas de transversalización de género que garanticen la efectiva incorporación del enfoque en el conjunto de actividades programáticas.

Nivel de prioridad: bajo.

Dirigida a: Oficina de País.

Basada en: conclusión 3.

Dada la centralidad del enfoque de género en el Plan Estratégico y otros documentos corporativos del UNFPA, es fundamental que la Oficina de País profundice la incorporación de herramientas de transversalización de género (TG) formales en un próximo programa. Ello requiere:

- 1) Asegurar el uso sistemático e institucionalizado de las **herramientas corporativas de TG** existentes durante la planificación y ejecución programática.
- 2) Incorporar **indicadores de género** para la totalidad de los productos programáticos en el Marco de Resultados.
- 3) Incorporar **herramientas para la TG en los PAT** con las contrapartes nacionales.
- 4) Considerar la incorporación del módulo de **Presupuesto Sensible al Género** en el SIS recomendado en este informe.

Anexo I

TERMINOS DE REFERENCIA DE LA EVALUACION



Fondo de Población de las Naciones Unidas
Uruguay

Términos de Referencia Evaluación del Programa de País para Uruguay 2011-2015

Montevideo, abril 2014

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	2
2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO	5
3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	6
4. CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	7
5. METODOLOGÍA Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN	9
6. EL PROCESO DE EVALUACIÓN	10
7. PRODUCTOS ESPERADOS	12
8. PLAN DE TRABAJO	13
9. COMPOSICIÓN DEL EQUIPO DE EVALUACIÓN	14
10. GESTIÓN Y CONDUCCIÓN DE LA EVALUACIÓN	15
11. AUDIENCIA DE LA EVALUACIÓN	17
12. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE LA EVALUACIÓN	17
13. FORMA DE POSTULACION	

ANEXOS:

- ANEXO 1: CÓDIGO DE CONDUCTA DE EVALUACIÓN DEL UNEG
- ANEXO 2: MARCO DE RESULTADOS DEL PROGRAMA PAIS
- ANEXO 3: MARCO DE RESULTADOS DEL PROGRAMA PAIS REALINEADO
- ANEXO 4: LISTADO DE INTERVENCIONES SEGUN ATLAS PARA EL PERÍODO DE EVALUACIÓN
- ANEXO 5: PRINCIPALES SOCIOS ESTRATÉGICOS POR ÁREAS DE INTERVENCIÓN
- ANEXO 6: MATRIZ DE EVALUACIÓN
- ANEXO 7: ESTRUCTURA DE INFORMES: INFORME INICIAL (DISEÑO) E INFORME FINAL
- ANEXO 8: EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EVALUACIÓN
- ANEXO 9: FORMATO DE RESPUESTA GERENCIAL

1. INTRODUCCIÓN

Sobre UNFPA

El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), es una agencia de cooperación internacional para el desarrollo que promueve el derecho de cada mujer, hombre y niño a disfrutar de una vida sana, con igualdad de oportunidades para todos/as. El UNFPA apoya a los países en la utilización de datos socio-demográficos para la formulación de políticas y programas de reducción de la pobreza, y para asegurar que todo embarazo sea deseado, todos los partos sean seguros, todos los jóvenes estén libres de VIH/Sida y todas las niñas y mujeres sean tratadas con dignidad y respeto

El UNFPA tiene entre sus principales objetivos alcanzar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva (incluida la planificación familiar), promover los derechos reproductivos, la reducción de la mortalidad materna y acelerar el progreso de la agenda de la CIPD¹ y el ODM 5 ². UNFPA también centra su mandato en mejorar la vida de los jóvenes y las mujeres mediante la promoción de los derechos humanos y la igualdad de género y promoviendo la comprensión de la dinámica de la población. Esta dinámica, incluyendo las tasas de crecimiento, la estructura por edades, la fecundidad y la mortalidad y la migración tiene un efecto sobre los derechos humanos, el progreso social y el económico. A su vez la salud sexual y reproductiva y el empoderamiento de las mujeres, afectan poderosamente y son influenciados por las tendencias de población.

Sobre UNFPA en Uruguay

El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2011-2015 (UNDAF por sus siglas en inglés³), el Programa de País de UNFPA y el Plan de Acción del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAP por sus siglas en inglés⁴) firmado entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, el Sistema de las Naciones Unidas y el UNFPA respectivamente, son los instrumentos que viabilizan la cooperación del UNFPA en Uruguay.

La formulación del Programa de País de UNFPA 2011 -2015 se ha realizado tomando como base las prioridades nacionales en las áreas de acción del UNFPA definidas por su Plan Estratégico 2008-2012 que fue revisado para el periodo 2012-2013.

¹ Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, Cairo 1994

² Objetivos de Desarrollo del Milenio 5 : Mejorar la salud Materna

³ United Nations Development Assistance Framework

⁴ UNDAF Action Plan



La Evaluación del Programa de País correspondiente al período 2011-2015 se llevará adelante en el penúltimo año de la ejecución de este segundo ciclo programático y en línea con la Política de Evaluación del UNFPA de rendición de cuentas. Dicha evaluación permitirá determinar en qué medida se lograron los productos del Programa de País, se contribuyó al logro de los efectos directos y se evidenció el valor agregado del UNFPA como socio estratégico en el desarrollo e implementación de políticas públicas en el Uruguay. Además permitirá identificar las lecciones aprendidas, buenas prácticas y los factores facilitadores o restrictivos para el logro de los resultados, así como determinar las recomendaciones para definir las áreas potenciales de colaboración y estrategias a considerarse en el proceso de preparación del próximo ciclo programático de la Oficina del UNFPA en Uruguay correspondiente al período 2016-2020.

La evaluación se desarrollará siguiendo la metodología elaborada por la Oficina de Evaluación de UNFPA⁵, bajo las Normas y Estándares definidos por el Grupo de Evaluación del Sistema de las Naciones Unidas que permitirá construir una evaluación objetiva y con altos estándares de calidad.

La evaluación del Programa de País se desarrolla en cinco fases: 1) Preparación, 2) Diseño 3) Trabajo de campo 4) Reporte y 5) Disseminación, respuesta gerencial y seguimiento. El producto principal de este proceso es el **“Informe Final de la Evaluación del Programa de País 2011-2015”**. El proceso estará coordinado por un Gerente de Evaluación designado por la oficina de UNFPA-Uruguay. A su vez existirá

⁵ <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/Methodology>

un *Grupo de Referencia de la Evaluación* conformado por: funcionarios de UNFPA de Uruguay, de la regional y de la sede, y por socios estratégicos en el país.

Para la realización de las etapas 2, 3 y 4 se espera contar con un *Equipo de Evaluación* externo con amplio dominio de los temas del mandato del UNFPA, competencia técnica en el ámbito de la evaluación de programas e iniciativas de desarrollo y manejo de mecanismos de recolección de información.

El Informe Final de la evaluación se espera sea de utilidad e interés para el Gobierno Nacional, los socios implementadores nacionales, los socios estratégicos, los beneficiarios de las intervenciones de UNFPA en URUGUAY, la Oficina de País del UNFPA en Uruguay, la Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe (LACRO), así como para otras oficinas de país y la Sede del UNFPA.

2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por su sigla en inglés) constituye la herramienta de planificación estratégica utilizada por el Sistema de las Naciones Unidas para organizar su cooperación con los países en desarrollo de una forma coordinada. En el caso de Uruguay, la elaboración del primer marco de cooperación 2007-2010 y, posteriormente, del Programa Conjunto 2007-2010, tuvieron lugar en el marco de la experiencia piloto de Reforma del Sistema de las Naciones Unidas (SNU), “Unidos en la Acción” (Delivery as One). El Gobierno Nacional de Uruguay y el UNFPA elaboraron en conjunto el segundo ciclo de **Programa de País, 2011 – 2015** en línea con las prioridades nacionales identificadas conjuntamente con el gobierno uruguayo luego de realizado el Análisis Común de País⁶. Este Programa contribuye a los efectos detallados en el Marco de Cooperación de Desarrollo de las Naciones Unidas y se alinea con el Plan de Acción Estratégico del UNFPA para el período 2008 – 2012 y su revisión de medio término (para el periodo 2012-2013) para la implementación del Plan de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD) y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La implementación del Plan Estratégico y el Programa de País inicialmente se focalizó en las siguientes áreas temáticas: 1) Salud Sexual y Reproductiva, 2) Población y Desarrollo y 3) Género, Derechos e Interculturalidad. A partir de la Revisión de Medio Término del Plan Estratégico de UNFPA realizada en el 2011 se reajusta el foco estratégico de la organización, con un nuevo Marco de Resultados de Desarrollo 2012-2013 que elimina la compartimentación de los programas en tres áreas y reduce los resultados (outcomes) de 13 a 7. De este modo, las tres áreas temáticas del UNFPA pasan a concentrarse en un solo objetivo global: el acceso universal a servicios de Salud Sexual y Reproductiva

⁶ Análisis Común de País (CCA - Common Country Assessment, por su sigla en inglés), es un diagnóstico de la situación del país en materia de desarrollo, vinculado al estado de avance en materia del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. EL CCA opera como la base sobre la que el Sistema de Naciones Unidas definirá conjuntamente con el gobierno, su Marco de Asistencia para el Desarrollo (UNDAF, por su sigla en inglés), es decir aquellos aspectos sobre los que trazará sus líneas de cooperación con el país para el período de referencia.

(incluye Planificación Familiar), promoción de los derechos reproductivos, reducción de la mortalidad materna y el progreso acelerado de la Agenda de CIPD y OMD 5 (Metas A y B⁷).

Los seis Resultados o Efectos Directos (*outcomes*) del Plan Estratégico de UNFPA sobre los que el Programa de País de Uruguay tuvo actividades en el período fueron los siguientes:

- (i) U1: Dinámica de la población y sus interrelaciones con las necesidades de los jóvenes, la salud reproductiva, la igualdad entre los géneros, el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, según los planes nacionales de desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza.
- (ii) U3: Aumento del acceso y de la utilización de servicios de calidad de planificación de la familia para personas individuales y parejas, de conformidad con sus respectivas intenciones en cuestiones reproductivas.
- (iii) U4: Aumentar el acceso y uso de servicios de prevención de calidad de VIH y ETS, especialmente para jóvenes y adolescentes y otras poblaciones de riesgo.
- (iv) U5: Promoción de la igualdad entre los géneros y los derechos reproductivos, particularmente mediante la aplicación de leyes y políticas.
- (v) U6: Mejor acceso de los jóvenes a servicios de salud sexual y reproductiva, y a la educación sobre sexualidad.
- (vi) U7: Mejorar la disponibilidad y el análisis de datos basados en evidencia para la toma de decisiones y la elaboración de políticas en torno a las dinámicas de población, salud sexual y reproductiva (incluida la planificación familiar) e igualdad de género.

La alineación de los productos (*outputs*) originales del Programa de País con los 6 resultados (*outcomes*) del Plan Estratégico revisado para 2012 y 2013 sobre los que UNFPA opera en Uruguay, implicó la creación de un nuevo producto del programa país⁸. La nueva matriz alineada pasó de 6 a 7 Productos (*outputs*). También se aprovechó la instancia para reajustar los indicadores, líneas de base y metas. Dados estos cambios se entiendo pertinente tomar como base para la evaluación la estructura de la matriz realineada y sus 7 productos (los anexos 2 y 3 dan cuenta de la matriz 1 “original” y la matriz 2 “realineada”)

⁷ Meta 5.A: Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna. Meta 5.B: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva

⁸ Apertura en dos de los de productos referentes a VIH y Salud Reproductiva (antes unificados como un solo producto dentro del área de SSR)

Alineación de CPD en dos períodos

Resultados y productos – Efectos y productos

Primer Período 2010-2011 (ver Matriz 1 anexo)	Segundo Período 2012-2013 (ver Matriz 2 anexo)
Resultado 3.3, Producto 1	Efecto 3, Producto 1
Resultado 3.2, Producto 2	Efecto 6 Producto 1
Resultado 3.5, Productos 1	Efecto 5, Producto 1
Resultado 4.2 Producto 2	Efecto 5, Producto 1
Resultado 4.3, Productos 1	Efecto 7, Producto 1
Resultado 3.6 Producto 2	Efecto 1, Producto 1

OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

3.1 Objetivo General

Realizar una valoración independiente del Programa de País Uruguay 2011-2015 que contribuya a: (i) una mejor rendición de cuentas del UNFPA en referencia a la pertinencia y el rendimiento de su Programa de País y (ii) la ampliación de las bases de evidencia para el diseño del próximo ciclo de programación (2016-2020) que prepara la Oficina de UNFPA conjuntamente con los socios nacionales.

3.2 Objetivos Específicos

1. Valorar la *pertinencia* del Programa, tanto en lo que se refiere a sus resultados esperados, como a las estrategias de intervención definidas para su implementación así como la capacidad de respuesta de UNFPA Uruguay. Determinar el logro de los resultados previstos en los documentos de programación del UNFPA (*eficacia*) en relación a los productos (*outputs*) definidos en el marco de resultados del programa de país y la contribución a los efectos directos⁹. Valorar si se han implementado mecanismos para asegurar la *sostenibilidad* de las intervenciones, utilizando de forma óptima los recursos e insumos disponibles (*eficiencia*).

⁹ Incluye las 2 matrices de marco de resultados y recursos del programa de país 2011-2015 (matriz 1 para el período 2008-2011 y la matriz 2 alineada a la revisión 2012-2013 del plan estratégico del UNFPA)

2. Valorar el posicionamiento de UNFPA en el contexto nacional, su capacidad para responder a las necesidades nacionales relacionadas con su mandato y evidenciar el valor agregado de la Oficina de País en los resultados obtenidos.
3. Presentar hallazgos clave, lecciones aprendidas, identificar buenas prácticas; formular conclusiones y recomendaciones que puedan servir para la elaboración del siguiente ciclo de programa 2016-2020.

3.3 Alcance

La evaluación abarcará todas las actividades de UNFPA del período comprendido entre enero 2011 y mayo de 2014, fecha en que se inicia el proceso de evaluación. A nivel geográfico, la evaluación cubrirá el ámbito de cooperación de UNFPA: nivel nacional (Oficina de Montevideo). Esta evaluación cubre la asistencia del UNFPA, financiada tanto con recursos propios como complementarios provenientes de otras fuentes, nacionales o no nacionales. Además de la evaluación de los efectos previstos del programa, la evaluación tiene como objetivo identificar los posibles efectos no deseados.

4. CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

4.1 Criterios para la evaluación

La Evaluación final del Programa de País comprende dos componentes:

- i) *el análisis programático*
- ii) *el posicionamiento estratégico de UNFPA en Uruguay.*

De acuerdo con la metodología para las Evaluaciones de Programa País (EPP) establecida en el manual sobre *Cómo diseñar y conducir las evaluaciones de programas País*¹⁰ la evaluación está basada en una serie de preguntas que cubren los siguientes criterios de evaluación para cada uno de los componentes:

i) Criterios para el análisis programático

Se evaluará de acuerdo a 4 criterios:

Pertinencia: Medida en que los resultados esperados y las estrategias de implementación son congruentes con las prioridades del contexto económico, político y social del país, las necesidades de la población y los compromisos que emanan de las agendas de desarrollo nacionales e internacionales, en particular el Plan de Acción de la CIPD y sus revisiones quinquenales y los ODMs. Incluye además la

¹⁰ Handbook How to design and conduct a Country Programme Evaluation at UNFPA. Evaluation Office. New York, October 2013. • <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/Methodology>

evaluación de la capacidad de la oficina de País para responder a requerimientos específicos de las contrapartes que respondan a cambios en las necesidades y prioridades motivadas por situaciones no previstas durante el ciclo de programación.

Eficiencia: Medida en que los productos del Programa de País han sido logrados con la cantidad apropiada de recursos/insumos (fondos, experticia, tiempo y costos administrativos, entre otros). Se procura identificar como los recursos (fondos, experiencia, tiempo, costos administrativos) han sido utilizados y como han aportado a la cadena de resultados.

Eficacia: Medida en que se han alcanzado los productos identificados en el Marco de Resultados de Desarrollo del Programa de País y grado en que éstos han contribuido al logro de los efectos directos del Plan Estratégico de UNFPA

Sostenibilidad: Medida en que se han implementado estrategias y mecanismos para asegurar que los resultados de las intervenciones se mantengan una vez concluido el Programa de País, con énfasis en las estrategias de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades nacionales.

ii) Criterios para el análisis del posicionamiento estratégico

Se evaluará de acuerdo a 2 criterios:

Coordinación con el UNCT: Medida en que UNFPA se ha alineado con el UNDAF ha sido un miembro activo y ha contribuido a que los mecanismos de coordinación existentes en el Equipo de País de Naciones Unidas (UNCT) funcionen de manera adecuada.

Valor agregado: Medida en que el Programa de País de UNFPA y el accionar del UNFPA en el país añade valor para el logro de los resultados en relación a otros actores (gobierno, sociedad civil, y otras agencias del SNU) en base a ventajas comparativas.

4.2 Preguntas de Evaluación

Estas preguntas guían a los evaluadores sobre cuáles son los puntos clave de la evaluación, definiendo por tanto todo el proceso de recolección de datos (fuentes y métodos de relevamiento) y orientando los análisis en profundidad, para responderlas. Las mismas son la principal entrada a la matriz de evaluación (ver anexo 6) que resultará del proceso de evaluación, y sus respuestas constituirán los hallazgos de la evaluación que permitirán plasmar las conclusiones y sustentar las recomendaciones.

En el siguiente cuadro, se presenta las preguntas de evaluación correspondientes a los dos componentes (análisis programático y posicionamiento estratégico) a ser evaluados. El equipo evaluador revisará y ajustará las preguntas de evaluación en la fase de diseño de la evaluación (informe de diseño).

CUADRO No.1: Criterios y preguntas de evaluación revisados

Componente 1: Análisis de las áreas temáticas (productos)	
Criterios	Preguntas
Pertinencia	1. ¿En qué medida los resultados esperados y las estrategias de implementación del Programa de País 2011-2015 de UNFPA Uruguay: (i) han incorporado las necesidades de los grupos más vulnerables de la población, (ii) se han alineado con las prioridades de desarrollo del gobierno, el Plan Estratégico de UNFPA y las agendas internacionales (CIPD y ODM), y (iii) han dado respuestas oportunas a cambios en el contexto de desarrollo nacional?
Eficacia	2. ¿En qué medida las intervenciones del Programa de País han contribuido al logro de los siete productos esperados? *La pregunta 4 se sustituyó por indicadores de factores facilitadores y obstaculizadores a lo largo de la matriz de evaluación (Ver Anexo 1).
Eficiencia	3. ¿En qué medida UNFPA ha planeado y utilizado apropiadamente sus recursos humanos, técnicos y financieros para el logro de los productos definidos en el Programa País?
Sostenibilidad	4. ¿En qué medida se han incorporado estrategias y/o mecanismos para asegurar la apropiación y el desarrollo de capacidades de las contrapartes en la formulación y la implementación del Programa de País, de modo que los resultados sean sostenibles en el tiempo?

Componente 2: Análisis del posicionamiento estratégico del UNFPA	
Criterios	Preguntas
Coordinación del Equipo País	5. ¿En qué medida UNFPA ha contribuido al funcionamiento de los mecanismos de coordinación con otras agencias del SNU en Uruguay, en el marco de “Unidos en la Acción” (DaO)?
Valor agregado de UNFPA	6. ¿Cuáles son las principales ventajas comparativas del accionar de UNFPA en Uruguay, especialmente en relación con otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas?

5. METODOLOGÍA Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN

La evaluación del Programa País se conducirá de acuerdo a las Normas y Estándares, las directrices éticas y el Código de Conducta definidas por el Grupo de Evaluación del Sistema de las Naciones Unidas¹¹, y tomando como referencia los lineamientos y procedimientos establecidos en el Manual de Evaluación del UNFPA¹². Para la realización del trabajo deben identificarse las principales fuentes de datos e información para el diagnóstico de los temas relevantes para el Programa de País. Se debe procurar hacer un uso exhaustivo de la información cuantitativa disponible y definir estrategias de relevamiento de información cualitativa válida y confiable.

¹¹ United Nations Evaluation Group, UNEG.

¹² Handbook. How to design and conduct a Country Programme Evaluation at UNFPA. Evaluation Office. New York, October 2013. <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/Methodology>

El Equipo Evaluador construirá un diseño metodológico para responder a las preguntas de la evaluación que será presentado al Grupo de Referencia de la Evaluación para ser validado y aprobado.

Participación de las partes:

La evaluación adoptará un enfoque inclusivo, con la participación de una amplia gama de asociados e interesados. El Equipo de Evaluación seleccionará una muestra a partir del mapeo de los actores o contrapartes con el fin de identificar tanto a los socios directos e indirectos del UNFPA (es decir, los socios que no trabajan directamente con el UNFPA y sin embargo, juegan un papel clave en un resultado relevante o área temática en el contexto nacional). Estas partes interesadas pueden incluir a representantes del gobierno, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, otras agencias de Naciones Unidas y los beneficiarios del programa (a determinar con más detalle al ajustar el diseño metodológico de la evaluación).

Recolección de la información:

La evaluación utilizará principalmente los siguientes métodos de recolección de información:

Revisión documental: Revisión y análisis de documentos relacionados con: las políticas y estrategias corporativas del UNFPA, planificación, monitoreo, etc. durante el período 2011-2015.

Entrevistas individuales: Entrevistas con personal de UNFPA, socios implementadores y estratégicos, sociedad civil y beneficiarios (si corresponde)

Grupos focales: Discusiones grupales con el personal UNFPA Uruguay y socios implementadores y estratégicos, en conjunto o por separado y beneficiarios (si corresponde)

Mecanismos de validación de la información:

El Equipo de Evaluación deberá utilizar diferentes métodos para asegurar la confiabilidad, consistencia y validez de los datos recogidos y los hallazgos. Además de la triangulación¹³ sistemática de fuentes de datos y de los métodos e instrumentos de recolección de datos, la validación de los datos se buscará a través de intercambios regulares con los oficiales de programas de la oficina.

Limitaciones y estrategias de mitigación

El Equipo de Evaluación deberá señalar las posibles limitaciones a la evaluación y sugerir estrategias de mitigación en el informe de diseño.

Enfoque de género y derechos humanos e interculturales

Se deberá asegurar el empleo de los enfoques de género y derechos humanos e interculturales para el análisis de la información.

¹³ Realizar comparaciones de la información obtenida a través de cada fuente, método y herramienta de recopilación de información

6. EL PROCESO DE EVALUACIÓN

La evaluación final del Programa de País se desarrolla en cinco fases, cuyas tareas principales se listan a continuación:

CUADRO No.2: Fases y actividades de la Evaluación

Fase	Principales actividades
Fase preparatoria	• Elaboración de los términos de referencia en consulta con la Oficina Regional de Monitoreo y Asesor de Evaluación • La aprobación de los TdR por la Oficina de Evaluación; • Constituir el grupo de referencia de la evaluación; • Elaboración de la lista inicial de información y documentación de antecedentes; • Preparación del mapa preliminar de contrapartes • La selección del Equipo Evaluador por parte de la oficina de UNFPA en el país con el aporte de la supervisión regional y el asesor de evaluación • Evaluación de Precalificación de los consultores de la Oficina. • Selección y contratación del equipo de evaluación
Fase de diseño	• Revisión de documentación relevante sobre el programa país 2011-2015 a nivel de la oficina país y de la sede • Realizar el mapeo final de partes interesadas • Ajuste final de la lista de las <i>preguntas de evaluación</i> establecidas en los TDR • Establecer la estrategia, métodos y herramientas para la recolección y análisis de datos. • Elaborar el Plan de Trabajo, incluyendo funciones, responsabilidades y plazos de ejecución del trabajo de campo Al final de la fase de diseño el Equipo Evaluador deberá elaborar un <i>Informe de diseño de la evaluación</i> de acuerdo al formato establecido por UNFPA
Trabajo de campo	• Recolección de datos por parte del equipo evaluador y actualización sistemática de la matriz de evaluación (información orientada a responder la preguntas de la evaluación definidas) • Análisis de los resultados con el objetivo de formular los hallazgos y recomendaciones preliminares Al final de la fase de campo el Equipo Evaluador deberá realizar una presentación sobre los resultados preliminares de la evaluación (presentación PPT) para recibir comentarios de la Oficina País a los efectos de validar hallazgos preliminares y testear posibles conclusiones y recomendaciones.

Elaboración del informe	• Continuación de la labor de análisis y preparación del <i>primer borrador</i> del informe de evaluación final. • El equipo de evaluación incorpora las observaciones formuladas por el Grupo de Referencia y consolida el <i>primer borrador</i> del informe de evaluación. • El Equipo de Evaluación prepara un <i>segundo borrador</i> del informe de evaluación final. • El Gerente de la Evaluación lleva a cabo una Evaluación de la Calidad de Evaluación (EQA) del segundo borrador • Se presentan nuevas observaciones del Grupo de Referencia. • El Equipo de Evaluación incorpora las sugerencias y se prepara el <i>informe final</i> de la evaluación. • El Gerente realiza una EQA con aportes del asesor regional de M & E • La Oficina de Evaluación de UNFPA realizar el EQA final.
Diseminación, Respuesta gerencial, seguimiento y diseminación	• Distribuir el informe a las contrapartes nacionales, LACRO y Sede del UNFPA • Preparar la respuesta gerencial incluyendo las respuestas a las recomendaciones de LACRO, la sede y otras contrapartes involucradas • Publicar el Informe, el EQA y la Respuesta Gerencial en la página web de evaluación del UNFPA y de la Oficina País; • Presentar el Informe de Evaluación a la Junta Ejecutiva junto con el Documento de nuevo Programa País (CPD)

7. PRODUCTOS ESPERADOS

El Equipo de Evaluación presentará a la Oficina de País los siguientes productos, utilizando las orientaciones metodológicas y formatos establecidos en el manual de evaluación del UNFPA¹⁴:

- Informe de Diseño de evaluación, incluyendo (como mínimo): a) el Mapeo de partes interesadas, b) la Matriz de Evaluación (incluyendo la lista definitiva de preguntas de la evaluación y sus correspondientes criterios e indicadores, c) diseño completo de la evaluación y metodología a emplear (como se responderán las preguntas de evaluación), con un plan de trabajo detallado para la fase de campo.
- Presentación (PPT) de hallazgos preliminares, elementos de conclusiones y recomendaciones preliminares que surjan del trabajo de campo, para discusión interna y con la Oficina de UNFPA y el Grupo de Referencia de la Evaluación (GRE) al finalizar la fase de campo.
- Primer borrador de Informe Final de la Evaluación
- Segundo borrador de Informe Final de la Evaluación (incorporando comentarios del GRE)
- Presentación PPT para reunión con las principales contrapartes y partes interesadas.
- Informe Final de la Evaluación (que incorpore comentarios recibidos durante la presentación a las contrapartes)

Los productos se entregarán en español impresos y en formato digital con toda la documentación de respaldo incluyendo tablas, gráficos y diagramas en su formato original..

La propiedad intelectual de los resultados de la evaluación pertenece exclusivamente a UNFPA.

¹⁴ Handbook. How to design and conduct a Country Programme Evaluation at UNFPA. Evaluation Branch/Division of Oversight Services. New York, April 2012.

8. PLAN DE TRABAJO

A continuación se presentan las principales actividades y su duración propuestas que deberán ser desarrolladas a partir de la designación y contratación del Equipo de Evaluación. Las mismas podrán ser ajustadas por el Equipo Evaluador en la fase del diseño y elaboración del *Plan de Trabajo Detallado*, que será revisado y aprobado por el Gerente de la Evaluación. Se estima una duración aproximada de 21 semanas.

CUADRO No.3: Fases, actividades y duración de la Evaluación

Fases	Duración	Principales actividades	Responsables
Fase de diseño	10 días	Completar revisión de documentación. Ajustar las preguntas de evaluación. Establecer marco metodológico y estrategia de recolección y análisis de datos. Completar el mapeo de partes interesadas	<i>Preparación:</i> Equipo evaluador
	5 días	Elaborar el plan de trabajo detallado (actividades y tiempos).	<i>Revisión:</i> Grupo de Referencia
	10 días	Elaboración y aprobación del Informe de Diseño de la Evaluación.	<i>Aprobación:</i> Gerente Evaluación
Fase de trabajo de campo	20 días	Recolección de datos	Equipo evaluador
	10 días	Análisis de los resultados y presentación de reporte sobre los hallazgos y recomendaciones preliminares al cierre del campo	Equipo evaluador
	1 día	Presentación de reporte sobre los hallazgos y recomendaciones preliminares al cierre del campo	Equipo evaluador
		Elaboración de comentarios de la Oficina de UNFPA a la presentación preliminar	Oficina UNFPA, Gerente Evaluación
Fase de elaboración del informe	45 días	Profundización del análisis, elaboración y presentación del <i>primer borrador del informe final</i>	Equipo evaluador
	1 día	Elaboración de comentarios del Grupo de Referencia al <i>primer borrador del informe final</i>	Grupo de Referencia, Gerente Evaluación
	15 días	Incorporación de comentarios y preparación de un <i>segundo borrador</i> del informe final	Equipo evaluador
	5 días	Realizar una evaluación de la calidad del informe (EQA) del <i>segundo borrador</i>	Gerente Evaluación
	5 días	Revisión del <i>segundo borrador</i> por parte de la oficina de país y las principales contrapartes y partes interesadas	Grupo de Referencia, Gerente Evaluación

Fases	Duración	Principales actividades	Responsables
	15 días	Incorporar las sugerencias obtenidas y preparar el <i>Informe Final</i> de Evaluación	Equipo evaluador
	5 días	Realizar un nuevo EQA informe final con insumos del asesor regional en MyE	Gerente Evaluación

9. COMPOSICIÓN DEL EQUIPO DE EVALUACIÓN

Para la realización de la evaluación del Programa de País de Uruguay se contratará un *Equipo de Evaluación* encabezado por un/a consultor/a quién será el evaluador/a principal y responsable de coordinar el trabajo y asegurar la calidad de la evaluación de acuerdo a las normas y estándares establecidos por Naciones Unidas y la metodología establecida por la Oficina de Evaluación de UNFPA.

Se considerarán únicamente equipos de al menos 3 integrantes que alcancen los siguientes requisitos académicos y niveles de experiencia:

Para líder del grupo:

- Experiencia reconocida en el ámbito de la evaluación de programas y proyectos de desarrollo, con énfasis en el dominio de metodologías e instrumentos de recolección, procesamiento y análisis de la información de al menos 5 años. Será el coordinador del Equipo de Evaluación y el responsable principal del trabajo del mismo. Se valorará, si además de la probada experiencia en evaluación documenta poseer conocimientos en las áreas de conocimiento de los especialistas sectoriales relacionadas con el mandato de UNFPA.

Para especialistas sectoriales:

- Doctorado o Maestría en temas vinculados con población y desarrollo, demografía, salud pública, salud sexual y reproductiva, género, adolescentes y jóvenes y otras áreas científicas y profesionales afines.
- Conocimiento general de las áreas de trabajo de UNFPA, en particular: **dinámicas y políticas de población; salud sexual y reproductiva**, incluyendo salud materna, planificación familiar y prevención del VIH/Sida; **igualdad de género** y prevención de la violencia basada en género; servicios de salud sexual y reproductiva y educación integral de la sexualidad para adolescentes y jóvenes; producción y análisis de datos sobre dinámicas de población, salud sexual y reproductiva y género, entre otros.

Para todo el equipo de evaluación:

- Competencias lingüísticas para la comunicación oral y escrita en español y entendimiento de inglés escrito.
- Habilidad para trabajar en equipo e interactuar sensible y respetuosamente con personas y grupos en contextos culturales diversos, con énfasis en el respeto a los derechos humanos y la igualdad de género.

9.2 Condiciones de trabajo, honorarios y forma de pago

Las condiciones generales sobre las que se establecerá esta consultoría son:

- Para asegurar la independencia de la evaluación. El/la consultora estará libre de potenciales conflictos de intereses para lo cual firmará la carta de Código de Conducta de Evaluación del UNEG (Ver Anexo 01).
- Los/las consultores **no deben haber estado involucrado/a(s) en el diseño, ejecución o asesoría de algún producto y/o actividad del Programa de País 2011-2015**, objeto de este ejercicio evaluativo.
- El/la consultor/a principal debe estar en estrecha comunicación (vía telefónica, correo electrónico o videoconferencia, en caso de consultores internacionales) con el Grupo de Referencia y Gerente de la Evaluación, quien supervisará directamente el trabajo y coordinará la provisión de orientaciones, información de los documentos requeridos.
- El/la consultor/a principal establecerá contacto (vía telefónica, correo electrónico o videoconferencia, en caso de consultores internacionales) con el equipo técnico y programático de la Oficina de País, así como con Socios Implementadores.
- Los productos, documentos y otros materiales que tengan una relación directa con o sean producidos, preparados u obtenidos como consecuencia de la consultoría contratada, son propiedad exclusiva de UNFPA.
- Los fondos asignados para la contratación de la consultoría son de **40.000 dólares americanos por todo concepto** (incluidos impuestos y gastos de traslados) y serán abonados contra entrega de los productos predefinidos de acuerdo al siguiente esquema:

Primer pago (25%)

Aprobación de Informe de Diseño de evaluación

Segundo pago (25%)

Presentación de hallazgos preliminares del trabajo de campo para la validación y discusión con la oficina de país y con el Grupo de Referencia de la Evaluación (GRE).

Tercer pago (25%)

Aprobación del Primer borrador de Informe Final de la Evaluación

Cuarto pago (25%)

Aprobación de Informe Final de la Evaluación.

10. GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN

La Oficina de UNFPA en Uruguay ha designado un Gerente de la Evaluación. La evaluación se realizará dentro de los a los parámetros establecidos en la Metodología establecida por la Oficina de Evaluación de UNFPA y siguiendo las normas y estándares de Evaluación de UNFPA. Se convocará a un Grupo de Referencia de la Evaluación compuesto por representantes de la oficina de UNFPA en Uruguay, socios y contrapartes nacionales, el asesor de Monitoreo y Evaluación de la oficina regional de UNFPA y el oficial responsable de la región en División de Programa de la sede de UNFPA.

El Gerente de Evaluación es el responsable del manejo de todo el proceso de evaluación de principio a fin valorando la calidad de los productos esperados, y será el encargado de la aprobación del informe final de la evaluación. El Grupo de Referencia tiene como cometido principal proveer comentarios/insumos en las diferentes etapas de la evaluación, participar en el seguimiento a los avances y el aseguramiento de la calidad de la evaluación, y en la preparación de la Respuesta Gerencial y el plan de diseminación de los resultados.

En el siguiente cuadro, se detallan las funciones y responsabilidades de los actores involucrados en la presente evaluación:

CUADRO No.4: Roles y responsabilidades

Actores	Roles y responsabilidades
Gerente de la Evaluación	• Coordinar el lanzamiento de la evaluación: preparación de los TdR, establecimiento del Grupo de Referencia de la Evaluación, preparación de la documentación inicial, incluyendo listas de proyectos en Atlas, y listado de contrapartes. • Coordinar la selección y contratación de consultores/as. • Supervisar y orienta al equipo de evaluación durante todos el proceso. • Proveer comentarios/insumos y aprueba el informe de diseño, la presentación ejecutiva de los hallazgos y recomendaciones preliminares, el borrador y la versión final del informe de evaluación • Coordinar la logística del trabajo de campo. • Conducir la valoración de la calidad de la evaluación (Evaluation Quality Assurance, EQA) • Coordinar la preparación de la Respuesta Gerencial, la diseminación del informe y su registro en la base de datos de evaluación del UNFPA y en la página web de la Oficina de País.
Grupo de Referencia de la Evaluación (GRE)	• Realizar comentarios los términos de referencia elaborados por el Gerente de la Evaluación; • Proporcionar al Equipo de Evaluación con la información y documentación pertinente sobre el programa; • Asistir en la identificación de las partes interesadas y facilitar el acceso del Equipo de Evaluación a informantes clave durante la fase de campo; • Comentar y discutir los informes elaborados por el Equipo de Evaluación; • Asesorar sobre la calidad del trabajo realizado por el Equipo de Evaluación; • Ayudar en la retroalimentación de los resultados, conclusiones y recomendaciones de la evaluación para el diseño e implementación del futuro programa de país.
Equipo de Evaluación	• Elaborar el diseño de la evaluación (informe de diseño), incluyendo un plan de trabajo detallado • Llevar a cabo el trabajo de campo para compilar y procesar la información • Preparar la presentación de los hallazgos y recomendaciones preliminares, el borrador y la versión final del informe de evaluación, incorporando de ser pertinentes, las sugerencias del Grupo de Referencia de la Evaluación • Mantener informados al/la Gerente de la Evaluación sobre los avances y limitaciones del trabajo

Actores	Roles y responsabilidades
Oficina Regional de UNFPA (LACRO)	Revisar y proporcionar insumos y sugerencias a los documentos: TdR, el Informe de diseño de la evaluación, borrador del Informe Final, llenando la tabla de la valoración de la evaluación (EQA) y dar asesoramiento para la respuesta gerencial a las recomendaciones

11. AUDIENCIA DE LA EVALUACIÓN

Según establece la Política de Evaluación del UNFPA¹⁵, las evaluaciones de los programas deben contribuir a fortalecer la rendición de cuentas por resultados y al aprendizaje institucional, de modo que los hallazgos y recomendaciones sean utilizados para la toma de decisiones informada y el fortalecimiento de la eficacia y eficiencia programática.

Los usuarios principales de la Evaluación serán la Oficina de País del UNFPA en Uruguay, el Gobierno Nacional, los socios implementadores nacionales (gobierno y sociedad civil) que ejecutan acciones y proyectos en el marco del Programa de País, los socios estratégicos, la Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe (LACRO) y la Sede del UNFPA, así como el Equipo de País de Naciones Unidas en Uruguay.

La evaluación aportará información significativa tanto para fortalecer la etapa final de implementación del actual Programa de País, como para el proceso de preparación del nuevo Programa de País 2016-2020.

12. BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DE LA EVALUACIÓN

A continuación presentamos un listado de documentos a considerar para el Proceso de Evaluación Final que se facilitará a la consultoría para la realización de su trabajo.

- Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo, UNDAF Uruguay 2011-2015.
- Plan de acción del UNDAF (UNDAP) 2011-2015
- Plan estratégico del Fondo de Población para las Naciones Unidas, para el período 2008-2013.
- Revisión de Medio Término del Plan Estratégico del UNFPA 2008-2013.
- Documento de Programa de País 2011-2015 (CPD).
- Planes de trabajo de la oficina (OMP) 2011 a 2013
- Documentos de Programas y Planes Anuales de Trabajo de 2011 a 2013.
- Memorandums de entendimiento y acuerdos de cofinanciamiento con contrapartes nacionales.
- Informes anuales de la oficina país (Country Office Annual Report- COAR) 2011 a 2013.
- Informes Anuales de Progreso de los productos del Programa País (Standard Progress Report-SPR)
- Revisión de los principales productos generados en la implementación de los proyectos.
- Ejecuciones Financieras y Reportes ATLAS.
- Revisión de las matrices del UNDAP
- Informes a donantes sobre proyectos conjuntos financiados a través de ventanillas temáticas.
- Nota conceptual para alinear la matriz de resultados del Plan de Acción del Programa de País al Plan Estratégico del UNFPA revisado.
- Documentación y minutas de Equipo de País (United Nations Country Team – UNCT)

¹⁵ UNFPA Evaluation Policy. DP/FPA/2013/5.

- Examen Periódico Universal (EPU).
- Informes sobre evolución de Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs).
- Encuestas de Flujo de Recursos
- Evaluación final del programa anterior 2007-2010.
- Handbook: How to design and conduct a Country Programme Evaluation at UNFPA.
- Ethical code of conduct for evaluation in the United Nations system, UNEG.
- Minutas de reuniones de medio término con AUCI
- SPR

No se descarta la utilización de otros documentos de consulta que ayuden a complementar el proceso de evaluación.

13. FORMA DE POSTULACION

Los equipos o empresas interesados deberán hacer llegar vía email la conformación del equipo de trabajo con los CVs completos de sus integrantes.

Casilla uruguay.office@unfpa.org antes del 19 de mayo de 2014.

Por más información comunicarse al 29036981 al 83