



INFORME FINAL

EVALUACIÓN DEL MARCO DE ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO URUGUAY 2016-2020

Evaluadora:
Alejandra Faúndez

Asistentes:
Soledad Quiroz
Emilio Gordillo

Santiago, 28 de febrero de 2020

Contenido

ACRÓNIMOS.....	3
I. INTRODUCCION	5
II. CONTEXTO y OBJETO DE LA EVALUACIÓN.....	6
1. Un país de renta alta con desafíos en desarrollo humano.....	6
2. País Piloto de Iniciativa Unidos en la Acción (DaO)	7
3. AUCI, contraparte de gobierno y órgano rector de la Cooperación Internacional	8
4. Descripción del MECNUD 2016-2020.....	8
III. PROPÓSITO, OBJETIVOS y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.....	10
IV. MARCO DE EVALUACIÓN.....	11
1. Criterios y preguntas de evaluación	11
2. Matriz de Evaluación.....	12
V. METODOLOGIA DE EVALUACIÓN	16
VI. PRINCIPALES HALLAZGOS.....	19
VII. CONCLUSIONES	37
VIII. LECCIONES APRENDIDAS.....	37
IX. RECOMENDACIONES	39
X. ANEXOS.....	42
Anexo 1: Términos de referencia.....	42
Anexo 2: Mapeo de actores e instituciones a entrevistar	49
Anexo 3: Instrumentos de recolección de información	49
Anexo 4: Bibliografía consultada	53

ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFPS	Agencias, Fondos y Programas del Sistema de Naciones Unidas
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BCU	Banco Central del Uruguay
CCA	Análisis Común de País (por sus siglas en inglés)
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONICYT	Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología
CSSyT	Cooperación Sur Sur y triangular
DaO	Delivering as One — Unidos en la Acción (por sus siglas en inglés)
DCI	Departamento de Cooperación Internacional
DDHH	Derechos Humanos
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
ECH	Encuesta Continua de Hogares
ENIA	Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia
EPU	Evaluación Periódica Universal de los Derechos Humanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GEF	Fondo Mundial para el Medioambiente
IDG	Índice de Desarrollo Relativo al Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INDDHH	Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
INE	Instituto Nacional de Estadística
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INAU	Instituto Nacional del Niño y el Adolescente
IPG	Índice de Potenciación de Género
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MECNUD	Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMT	Grupo Interagencial de Operaciones, por sus siglas en inglés
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil

OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud — Organización Mundial de la Salud
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNU	Sistema de las Naciones Unidas en el país
UDELAR	Universidad de la República
UE	Unión Europea
UNCT	United Nations Country Team (Equipo País de UN por sus siglas en inglés)
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDAF	United Nations Development Action Framework (por sus siglas en inglés)
UNDAP	United Nations Development Action Plan (por sus siglas en inglés)
UNDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
UNEG	Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)
UNSDCF	Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
UNTAC	United Nations Conference on Trade and Development (por sus siglas en inglés)
UNETE	United Nations Emergency Team (por sus siglas en inglés)

I. INTRODUCCION

El presente documento es el informe final de la evaluación del **Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay (MECNUD) 2016-2020**, firmado por el Gobierno de Uruguay y el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en 2015¹.

La evaluación se refiere al período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el último trimestre de 2019 y comprende el análisis del diseño del programa, los procesos de implementación conducentes a sus efectos y los resultados alcanzados, los resultados no esperados y los factores que han favorecido u obstaculizado la consecución de esos resultados. Se examinará también el mecanismo de gestión y articulación entre los organismos del Sistema de las Naciones Unidas y su vinculación con el gobierno y la sociedad civil uruguaya.

Los/as destinatarios/as de los resultados de la evaluación son principalmente el Comité Directivo del MECNUD (Coordinadora Residente y AUCI), UNCT, los Grupos Interagenciales de Naciones Unidas, el gobierno nacional, gobiernos subnacionales, otros organismos estatales, sociedad civil y sector privado.

La evaluación estuvo orientada por un enfoque de derechos, de igualdad de género y de gestión basada en resultados. Se realizó sobre la base de los lineamientos para la formulación del UNDAF o Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2021-2025 (UNSDCF por su sigla en inglés), aprobados por el Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas en 2011, UNEG Guidance on Preparing ToR for UNDAF Evaluations y Frequently Asked Questions for UNDAF Evaluations, el UNEG Quality Checklist for Evaluation Terms of Reference and Inception Reports y UNEG Quality Checklist for Evaluation Reports.

Se utilizaron los criterios estándar de la OCDE/CAD (pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y se incluyó el criterio de género y DDHH, tal como sugiere UNEG para las evaluaciones del SNU y los elementos claves relativos al diseño, la focalización y las ventajas comparativas de los organismos del SNU. Se puso especial énfasis en recoger los aprendizajes y conocimientos que los actores involucrados han desarrollado en el curso del proceso de implementación, en vistas a fortalecer los logros y aprender de las dificultades que se hayan presentado y ofrecer recomendaciones para el proceso de programación conjunta del próximo período.

En este informe se presenta, en primer lugar, los antecedentes del contexto de país y los principales contenidos del MECNUD 2016-2020, los que sirven de antecedentes para situar el análisis aplicado en la evaluación; así también se describen el propósito y objetivos que orientan el proceso evaluativo, el enfoque metodológico, los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones. Se incluyen, además, un conjunto de anexos como son: los Términos de Referencia de la evaluación, la Matriz de evaluación, el listado de instituciones consultadas, las pautas de entrevistas, así como la documentación revisada.

¹ Las agencias, fondos y programas que firmaron el UNDAF son: ACNUDH, ACNUR, FAO, IAEA, OIT, ONUMUJERES, ONUDD, ONUDI, ONUSIDA, OPS/OMS, PNUD, PNUMA, UNTAC, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNOPS.

II. CONTEXTO y OBJETO DE LA EVALUACIÓN

1. Un país de renta alta con desafíos en desarrollo humano

Uruguay es un país pequeño, con 3.449.299 habitantes según las proyecciones del censo de 2011. Históricamente cuenta con un bajo ritmo de crecimiento poblacional, una estructura por edades envejecida y una altísima concentración urbana y en el territorio sur del país (Montevideo y su área metropolitana y en los departamentos costeros)².

Según el Análisis Común de País (CCA, por su sigla en inglés) desarrollado por el Sistema de las Naciones Unidas en el año 2015 (en el período inmediatamente antes de la formulación del presente MECNUD), los avances que mostraba el país estaban, principalmente, en relación al crecimiento económico, la reducción de la pobreza monetaria y la desigualdad, la estabilidad política e institucional, la consolidación del régimen democrático y el fortalecimiento de las políticas sociales, entre otras cosas, lo que permitió sostener que, el país, probablemente se encontraba, por primera vez en varias décadas, en condiciones de alcanzar a mediano plazo un estadio de desarrollo cualitativamente distinto al que conoció previamente y lo situaba con un “muy alto desarrollo humano” y, además, de “renta alta” de acuerdo a las mediciones y estándares del Banco Mundial³.

Desde entonces, la economía uruguaya ha crecido de manera sostenida en los últimos años, alcanzando un incremento sostenido del PIB y mostrando un ejemplo destacable en el contexto regional. No obstante, es preciso notar que el ritmo de crecimiento fue más intensivo en los primeros años -en promedio- 5.4 % entre 2004 y 2014, y disminuyó al 1.6% entre 2015 y 2018. Igual situación ha ocurrido con la pobreza, pasando de un 9.7% en 2015 –línea de base del actual marco de cooperación– a 8.1% en 2018.

Del mismo modo, en los últimos cuatro años se advierte una tendencia de aumento sostenido de la participación del gasto público social en el PIB (prioridad macroeconómica), de 25.7% en 2015 a 27.7% en 2018. No obstante, se observan dificultades en relación con el crecimiento de la inversión (formación bruta de capital fijo) que decrece de forma continua a partir de 2015, y la inversión como porcentaje del PIB crece cada año desde 2004 (15% del PIB) hasta el 2014 (23% del PIB), y experimenta posteriormente la tendencia opuesta hasta el 2017 (volviendo a un promedio de 16% del PIB) (NNUU, 2019).

En materia de empleo, el país en el 2018 cerró con la pérdida de 9.500 puestos de trabajo, lo que representa, de forma acumulada desde el 2014, un total de aproximadamente 47.000 empleos menos. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), la tasa de empleo se ubicó en 57,2% de la población en edad de trabajar en 2018, mientras que la desocupación se ubica en la actualidad en un 9% (NNUU, 2019).

En materia ambiental se mantienen algunas tendencias positivas, aunque a un ritmo menos ambicioso que las metas establecidas en la Matriz de Resultados del MECNUD. Por ejemplo, si bien el porcentaje de territorio nacional cubierto por Áreas Protegidas ha seguido aumentando durante el actual ciclo, las cifras muestran un incremento modesto (de 0.88% a 0.98%). Por otro lado, se aprecian avances muy significativos con relación a la transformación de la matriz eléctrica (y energética) mostrando que el 97% de toda la energía que consumió Uruguay en 2018 fue de origen renovable, y prácticamente la totalidad de su generación es cubierta por energías renovables, teniendo en consideración que en el año 2006 representaban un 60% (NNUU, 2019).

También en materia de medio ambiente, Montevideo fue una de las 12 ciudades de América Latina que el año 2019 se comprometió a lograr carbono neutralidad al 2050 en el marco del Acuerdo de París⁴ dando una poderosa señal de sus compromisos con la Agenda 2030.

² Calvo, J.J. y Pardo, I. (2013), Cuántos y cómo somos, Colección nuestro tiempo, Montevideo.

³ Naciones Unidas (2015). Análisis Común de País 2015.

⁴ <https://www.esmartcity.es/2019/12/19/total-121-paises-comprometen-neutralidad-carbono-2050-cop25>

Es posible advertir áreas que merecen especial atención, especialmente en lo vinculado con los procesos de transformación productiva que la economía uruguaya ha experimentado en los últimos años, el país se enfrenta en la actualidad a los siguientes cuatro desafíos: a) la contaminación del agua; b) la erosión de los suelos; c) la pérdida de biodiversidad; d) la contaminación del aire.

Por otra parte, al mismo tiempo que Uruguay ha logrado disminuir la pobreza hasta mínimos históricos, existe una proporción significativa de la población que por sus características (nivel educativo, inserción en el mercado laboral, etc.) es vulnerable a caer en situación de pobreza en un contexto recesivo o de crisis o ante la retracción de los instrumentos de protección social. Asimismo, es necesario complementar el análisis de la evolución de la pobreza como insuficiencia de ingresos con enfoques multidimensionales (ODS 1, Meta 1.2)⁵ porque si bien, la incidencia de la pobreza monetaria siguió disminuyendo durante el actual ciclo MECNUD en los segmentos de la población que registran los mayores índices (niños y adolescentes y población afrodescendiente), la ratio entre el porcentaje de pobreza en las personas afrodescendientes y en el resto de la población se han mantenido (en torno a 2.5), mientras que entre los niños/adolescentes y los adultos mayores ha aumentado (de 9.2 en 2015 a 10.9 en 2017, cuando fue de 4.9 en 2009). Esta situación muestra marcadas asimetrías y desigualdades entre distintos grupos de población con base en el género de las personas, el grupo de edad al que pertenecen, su ascendencia étnico-racial, el área geográfica en la que residen y la presencia de discapacidades. También se observan en el período, procesos persistentes de segregación residencial y nuevas expresiones de exclusión social que plantean desafíos para las políticas públicas.

En otros ámbitos del desarrollo del país, según el Ministerio de Salud Pública, la tasa de mortalidad infantil descendió de 8/1000 en 2016 a 6.7/1000 en 2018. Igualmente, se produjo una fuerte caída en el embarazo adolescente como reflejo del impacto de políticas de salud sexual y reproductiva, así como la disminución del número de nacimientos de madres adolescentes que se registran en los últimos años (en particular, a partir de 2015) ha llevado a que la tasa de nacimientos de madres de 15 a 19 años por cada mil mujeres en este tramo de edad haya disminuido de un valor en torno a 60/1000, relativamente estable entre 2004 y 2013, a 36/1000 (NNUU, 2019).

Se observan aumentos en la cobertura de los programas socioeducativos dirigidos a la primera infancia (de 31.5% a 38.1% en los niños de 0 a 3 años del quintil de más bajos ingresos), así como el incremento en las tasas de retención educativa en los adolescentes (la población entre 15 y 17 años que no asiste a la educación disminuyó de 18% en 2015 a 13% en 2018). Por otra parte, en el período de implementación del actual MECNUD se ha registrado un aumento del egreso de la educación media básica entre los y las jóvenes de 18 a 20 años (de 70.3% en 2015 a 75.9% en 2018), así como del egreso de la media superior en los y las jóvenes de 21 a 23 (de 39.6% a 43.4%), Uruguay sigue presentando uno de los niveles más bajos de culminación de la educación media dentro de la región (NNUU, 2019).

En síntesis, para el período de evaluación, se identificaron diferentes avances, estancamientos y los siguientes desafíos o retos: i) la expansión y la modernización de la infraestructura asociada a la producción, el incremento de la productividad y la incorporación de innovación y conocimiento en algunas áreas de la economía, y la planificación estratégica del desarrollo sustentable; ii) el desarrollo de las capacidades de sus ciudadanos —en particular, en las generaciones más jóvenes—; iii) la reducción significativa de ciertas desigualdades (que, pese al crecimiento económico, la disminución de la pobreza y la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, han permanecido relativamente estables); iv) una mayor atención a los aspectos ambientales en un contexto en el que han aumentado tanto la cantidad, la magnitud y la diversificación de nuevos emprendimientos como el área de siembra y la intensificación del uso del suelo para producción agropecuaria (mayor consumo y generación de residuos y emisiones); y v) una serie de retos y asignaturas pendientes relacionados con la calidad de la democracia⁶.

2. País Piloto de Iniciativa Unidos en la Acción (DaO)

En el año 2007, Uruguay fue elegido como uno de los ocho países piloto del proceso “Unidos en la Acción” (DaO por sus siglas en inglés), el único de América Latina. Este proceso fue impulsado por el Secretario General de las Naciones Unidas como una propuesta concreta que permitiera mejorar la coherencia, efectividad y eficiencia de la cooperación

⁵ Al dimensionar la pobreza a través de medidas multidimensionales como el índice de necesidades básicas insatisfechas, según la OPP, se advierte una proporción mayor de población que presenta privaciones: 20.5% en 2016 (NNUU, 2019).

⁶ Para un análisis con mayor profundidad véase el documento CCA del período.

al desarrollo. Se basa en cinco pilares: Un Programa Conjunto, Un Marco Presupuestario, Un Líder, Una Oficina y Una Voz y esperaba potenciar el trabajo conjunto, así como su alineamiento con las prioridades nacionales de desarrollo.

En el Uruguay, este proceso se tradujo en un liderazgo articulado por quien ejerció de Coordinador/a residente en un programa común que se materializó en 2010 con la firma del UNDAF 2011-2015. Tuvo un marco presupuestario cuya principal herramienta fue el llamado “Fondo de Coherencia” que financió iniciativas conjuntas definidas en acuerdo con el gobierno y que representó un esfuerzo por desarrollar operaciones comunes con el fin de minimizar las duplicaciones y reducir los costos de transacción⁷.

La iniciativa DaO fue implementada en una relación permanente y de coordinación entre el SNU y el gobierno y logró avanzar en un conjunto de prácticas, mecanismos e iniciativas que permitieron coordinar iniciativas concretas entre las agencias del SNU y el gobierno, en torno a prioridades nacionales.

La fase piloto de esta iniciativa concluyó a nivel global en 2012 con una evaluación independiente y a partir del reconocimiento a sus resultados, la Asamblea General de las UN promovió su adopción voluntaria por parte de los países. Hoy existen más de 40 países que se han vinculado a esta iniciativa, siendo Uruguay un cooperante activo en asistencia técnica y transmisión de sus aprendizajes a los países de la región interesados en asumirla.

3. AUCI, contraparte de gobierno y órgano rector de la Cooperación Internacional

El SNU mantiene una relación de contraparte habitual con la Agencia Uruguaya de Cooperación (AUCI), creada por la ley 18.719 en 2010. Esta agencia especializada fue parte de una reforma institucional dirigida a resolver la superposición de competencias entre dos organismos: la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Actualmente, AUCI funciona como un órgano desconcentrado, dependiente de la Presidencia de la República y cuenta con un Consejo Directivo integrado por el ministro de Relaciones Exteriores, el director/a de OPP y un miembro designado/a por el presidente de la República, quien preside el Consejo. Tiene cometidos de planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del país definidas por cada administración⁸.

4. Descripción del MECNUD 2016-2020

En este período, la acción conjunta del SNU, así como la de cada una de sus agencias, ha ido virando progresivamente hacia un tipo de cooperación con los actores nacionales (con las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil) caracterizada por nuevos roles, propios de la cooperación que se puede aportar a un país de altos ingresos: a) asistencia técnica en el diseño de políticas públicas; b) apoyo a entidades estatales para el seguimiento con relación al cumplimiento de estándares de instrumentos de derechos humanos; c) apoyo al desarrollo de capacidades nacionales incluyendo el intercambio de experiencias de cooperación con otros países; d) abogacía y generación de conocimiento para los debates de la construcción de la agenda pública.

Teniendo en cuenta las características del país, así como los retos para el desarrollo sostenible, el MECNUD detalla cómo las diferentes agencias, fondos y programas del SNU en Uruguay colaboraron de forma coordinada con el gobierno y la sociedad civil en el logro de los efectos directos identificados para cada área priorizada en el marco de la definición de sus principales estrategias. Dentro de las áreas de cooperación, se identificaron 13 efectos directos y cinco ejes estructurales y transversales⁹.

⁷ Cook, D., Unidos en la Acción. La experiencia en Uruguay. En: AUCI (2014), La Cooperación Internacional para el Desarrollo de I Sur, AUCI, Presidencia de la República, Montevideo.

⁸ República del Uruguay, Ley N° 18.719. En: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2010/12/cons_min_236.pdf

⁹ La Matriz de Resultados del UNDAF forma parte de los Términos de Referencia que se adjuntan en el Anexo 1.

El MECNUD 2016-2020 señaló los principales elementos de la estrategia y las alianzas de cada Agencia, Fondo o Programa presente en el País especificando los convenios firmados y el marco legal de sus operaciones, describiendo las acciones conjuntas que se planificaron para el periodo y los arreglos de gestión del programa y responsabilidades de las partes, así como también los recursos estimados necesarios en un Marco Presupuestario Común.

El presupuesto inicial programado para la implementación del MECNUD fue de USD 168.801.681, y consideró recursos de las agencias, del gobierno y otros que fueron posteriormente movilizados por el SNU según consta en los documentos oficiales¹⁰. Dicho presupuesto se desglosó en recursos regulares de los organismos del SNU, otros recursos existentes (extra-presupuestales, cooperación bilateral, otros organismos o fondos internacionales, etc.) que éstas ya disponen, fondos del gobierno (fondos de cooperación reembolsable y fondos destinados a cooperación técnica contando con la experticia de las agencias del SNU).

En el período se identificó la persistencia de barreras o “cuellos de botella” que obstaculizaban alcanzar mayores niveles de desarrollo, así como de desigualdades estructurales (intergeneracionales, de género, étnico-raciales, territoriales, etc.), que estuvieron a la base de un MECNUD que consideró el abordaje de estas cuestiones así como del enfoque de género en las políticas públicas, la sostenibilidad ambiental, la buena gobernanza, la descentralización y desarrollo territorial y el apoyo a la cooperación sur-sur y triangular como sus principales elementos transversales.

En relación con los mecanismos de implementación, se tomó como base la experiencia de organización de “Unidos en la Acción”, para continuar fortaleciendo la creciente coordinación interagencial e intersectorial y el trabajo conjunto entre el gobierno y el SNU. La Oficina de la Coordinadora Residente (OCR) fue la encargada de coordinar y consolidar la información relativa a la implementación y monitoreo de las iniciativas que forman parte de la programación conjunta. La AUCI, por su parte, cumplió un rol de interlocutora a través del cual se coordinaron las acciones con los organismos públicos y se establecieron las prioridades en materia de cooperación internacional y, por tanto, tuvo la responsabilidad de coordinar las acciones que surgieron del MECNUD.

¹⁰ Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay, Gobierno de Uruguay (2015). Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2016-2020 en Uruguay. Unidos en la Acción.

III. PROPÓSITO, OBJETIVOS y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

1. Propósito de la evaluación

El propósito de la evaluación fue examinar la implementación del Marco Estratégico de Cooperación de Naciones Unidas en Uruguay destacando su contribución al desarrollo del país y, más específicamente, la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las intervenciones desarrolladas entre 2016 y 2019 y el grado de avance hacia el logro de los resultados acordados.

A través de este ejercicio de evaluación se sistematizaron las lecciones aprendidas durante el proceso de implementación del MECNUD, identificando buenas prácticas, así como áreas en las que es necesario fortalecer el apoyo brindado, corregir o mejorar las intervenciones. Por último, los resultados de esta evaluación constituyen un insumo clave para formular el nuevo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2021-2025 (UNSDCF por su sigla en inglés) en el contexto de la implementación de la Agenda 2030 y con el objetivo de contribuir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

2. Objeto y alcance de la evaluación

El objeto de la evaluación fue el Marco de Cooperación del SNU en Uruguay (2016-2020) a través de sus principales estrategias de provisión de asistencia técnica de alto nivel, el monitoreo de la situación de los Derechos Humanos y el apoyo al desarrollo de capacidades nacionales.

El MECNUD del período fue formulado con base a cinco ejes estructurantes: el “enfoque de derechos humanos”, el “enfoque de género”, la perspectiva de “sostenibilidad ambiental”, los principios de “buena gobernanza, descentralización y desarrollo territorial” y la “Cooperación Sur-Sur y Triangular”.

El alcance de la Evaluación del MECNUD 2016-2020 fue de nivel nacional y se circunscribió al período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el último trimestre de 2019. La misma se realizó basándose en los datos disponibles en el momento de la evaluación con los actores clave.

Los principales destinatarios que se dan identificado para esta evaluación son:

- Agencias del SNU.
- Socios estratégicos del SNU (gobierno nacional, gobiernos subnacionales, Poder Legislativo, Poder Judicial, otros organismos estatales, sociedad civil y sector privado, otros organismos multilaterales y bilaterales de cooperación).
- Destinatarios de programas e iniciativas del marco de cooperación del SNU.

3. Objetivos de la evaluación

El objetivo general fue evaluar los avances realizados hacia los objetivos de la Matriz de Resultados del MECNUD 2016-2020, examinando el avance a fin extraer aprendizajes para la toma de decisiones en el próximo periodo de programación y generar información clave para rendir cuentas frente a los socios estratégicos del SNU (en primer término el Gobierno) y los destinatarios de su cooperación.

Los objetivos específicos de la evaluación fueron:

1. Medir el avance hacia los Resultados (“Efectos Directos”) de la Matriz del MECNUD (en base a los indicadores establecidos en la matriz y a otros complementarios), identificando las contribuciones del SNU para su logro.
2. Sistematizar las lecciones aprendidas que surgen de la implementación del MECNUD con foco en las buenas prácticas o ejemplos positivos, así como en las áreas en las que no se lograron los resultados planificados.
3. Evaluar el desempeño del SNU en el marco de implementación del MECNUD, determinando el grado de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de sus intervenciones.

4. Recolectar información cuantitativa y cualitativa sobre la ejecución programática y financiera del MECNUD como insumo para la formulación del próximo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2021-2025 (UNSDCF en inglés).
5. Recabar y sistematizar las visiones de los aliados nacionales del SNU (gobierno nacional, gobiernos subnacionales, Poder Legislativo, Poder Judicial, otros organismos estatales, sociedad civil y sector privado, otros organismos multilaterales y bilaterales de cooperación, etc.) sobre el valor agregado de la cooperación del SNU en Uruguay.

IV. MARCO DE EVALUACIÓN

1. Criterios y preguntas de evaluación

Tal como se realiza en la mayoría de las evaluaciones y está planteado en los ToRs, la evaluación aplicó un análisis de los siguientes criterios, de acuerdo con las definiciones que de ellos realiza el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) adaptados a las necesidades específicas de evaluación de Marcos de cooperación como MECNUD:

- **Pertinencia:** Hasta qué punto son consistentes los objetivos de la intervención de desarrollo con las necesidades de la población a la que va dirigida y del país, las prioridades nacionales y las políticas de los socios y donantes. Asimismo, determinar la pertinencia de las intervenciones del SNU implica establecer en que grado éstas concuerdan con un enfoque de derechos humanos, igualdad de género y sostenibilidad ambiental.
- **Eficacia:** considera el grado de consecución de los objetivos y los resultados esperados, así como el análisis de otros efectos no esperados en el proceso de implementación del MECNUD en el período analizado.
- **Eficiencia:** considera la asignación y gestión óptima de los recursos, la adecuación de la estructura institucional de implementación y su esquema de gestión para el logro de los compromisos asumidos, y la coordinación entre los diferentes actores involucrados. Esta dimensión supone analizar la eficiencia del SNU como organización (el desempeño de sus “Grupos de Resultados” y “Grupos Especializados”, la interacción y las sinergias entre estos grupos, su relación con el UNCT, la coherencia entre los sistemas y procedimientos de cada agencia, la implementación de proyectos conjuntos o iniciativas interagenciales, la gestión de fondos conjuntos, etc.).
- **Sostenibilidad:** da cuenta de la continuación de los beneficios de una intervención de desarrollo luego de que ha finalizado una actividad importante de asistencia al desarrollo y de la probabilidad de que los beneficios generados se prolonguen en el tiempo.

El equipo propuso la inclusión de un quinto criterio de género y derechos humanos, tal como sugieren las guías actualizadas del SNU en los últimos años para sus distintas iniciativas e intervenciones.

La evaluación estuvo orientada por las siguientes preguntas, contenidas en los Términos de Referencia¹¹:

¹¹ Ver Anexo 1, Términos de Referencia.

2. Matriz de Evaluación

CRITERIOS DE EVALUACION ¹²	PREGUNTAS DE EVALUACION ¹³	FUENTES DE DATOS	METODOS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCION	METODOS DE ANALISIS DE DATOS
PERTINENCIA	<p>¿El diseño del MECNUD 2016-2020 y su implementación han abordado los retos principales identificados en el CCA?</p> <p>¿La formulación de la Matriz de Resultados del MECNUD reflejó efectivamente las prioridades nacionales con relación al desarrollo y la protección de derechos humanos?</p> <p>¿En qué grado la formulación del MECNUD incorporó las prioridades y los objetivos de política pública definidas por el Estado para el período 2016-2020?</p> <p>¿El MECNUD incorporó en su diseño los tres ejes normativos (el enfoque de derechos humanos, el enfoque de igualdad de género y la perspectiva de sostenibilidad ambiental) y los tres ejes operativos (la gestión basada en resultados, el desarrollo de capacidades y la promoción de la cooperación Sur-Sur) que guiaron su formulación en 2015?</p> <p>¿En el contexto nacional actual siguen siendo pertinentes las tres “áreas prioritarias” que estructuraron la Matriz de Resultados del MECNUD y, por lo tanto, la cooperación brindada por las agencias del SNU?</p> <p>¿En qué medida la implementación del MECNUD contribuyó a hacer más coherentes las respuestas del SNU frente a las prioridades nacionales?</p> <p>¿En qué medida las prioridades del MECNUD y sus intervenciones han correspondido a las necesidades de la población más vulnerable de Uruguay, en particular a los colectivos que sufren diversas formas de exclusión,</p>	<p>Información primaria:</p> <p>Entrevistas con actores involucrados</p> <p>Información secundaria:</p> <p>Documentos programáticos: CCA, UNDAF, UNDAP</p> <p>Documentos orientadores del Sistema de NNUU y de AUCI</p> <p>Guías UNEG y Guías UNGD</p> <p>Documento de seguimiento</p> <p>Documentos programáticos de Gobierno (Programa de gobierno, Ley de Presupuesto Nacional N° 18.719.</p> <p>Marco normativo del periodo relacionado con el MECNUD, SWAP 2.0, Informes Voluntarios ODS, entre otros)</p>	<p>Métodos de recolección de la información y análisis cualitativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Revisión documental 2. Entrevistas a informantes clave (personas que estuvieron en el proceso de elaboración e implementación y nuevas autoridades que definen prioridades del próximo periodo) 3. Entrevistas a actores del SNU (CR, integrantes UNCT, Grupos Interagenciales). 4. Entrevistas a representantes del Gobierno (AUCI, OPP) 5. Entrevistas a Parlamentarios/as, Poder judicial, y gobiernos subnacionales 6. Entrevistas a representantes de la Sociedad Civil 7. Entrevistas al sector privado y organismos multilaterales 	<p>Análisis cualitativo de los documentos y triangulación de las opiniones recogidas en las entrevistas</p>

¹² Las definiciones para cada criterio están tomadas de los Términos de Referencia de la Evaluación, Anexo 1.

¹³ Las preguntas de evaluación fueron adaptadas de los Términos de Referencia. Ver Anexo 1.

CRITERIOS DE EVALUACION ¹²	PREGUNTAS DE EVALUACION ¹³	FUENTES DE DATOS	METODOS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCION	METODOS DE ANALISIS DE DATOS
	<p>teniendo en consideración el principio de “no dejar a nadie atrás” de la Agenda 2030?</p> <p>¿En qué grado la formulación del MECNUD y la implementación de sus intervenciones garantizaron la inclusión de las perspectivas y la participación de los socios estratégicos del SNU y los destinatarios (en particular, los grupos vulnerables y gobiernos subnacionales)?</p>			
EFICACIA	<p>¿En qué medida la implementación del MECNUD ha permitido avanzar hacia el logro de sus resultados?</p> <p>¿Cuáles son los principales cambios que se han producido con relación a cada uno de esos trece resultados y cuál ha sido la contribución del SNU para que esos cambios se produjeran?</p> <p>¿En qué áreas o temas se advierten mayores avances y en cuáles se observa un menor ritmo o falta de progreso (incluso retrocesos)?</p> <p>¿Cuáles han sido los factores que facilitaron u obstaculizaron los resultados?</p> <p>¿En qué medida el MECNUD ha sido un marco de referencia relevante para la planificación e implementación de cada una de las Agencias a través de sus propios documentos de programación plurianual y planificación anual?</p> <p>¿En qué medida la estructura del MECNUD, su “Matriz de Resultados” ha propiciado la cooperación y colaboración entre las Agencias y del SNU actuando como sistema con el Gobierno?</p>	<p>Información primaria:</p> <p>Entrevistas con actores involucrados</p> <p>Información secundaria:</p> <p>Documentos programáticos, Informe de Revisión de la implementación, Informes Anuales de una muestra de agencias, Informes de iniciativas interagenciales, evaluaciones de Programa País PNUD, UNFPA, UNICEF, productos de las agencias, Documentación de contexto de políticas públicas, Informes EPU.</p>	<p>Métodos de recolección de la información y análisis cualitativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Revisión documental 2. Entrevistas a informantes clave (personas que estuvieron en el proceso de elaboración e implementación y nuevas autoridades que definen prioridades del próximo periodo) 3. Entrevistas a actores del SNU (CR, integrantes UNCT, Grupos Interagenciales). 4. Entrevistas a representantes del Gobierno (AUCI, OPP) 5. Entrevistas a Parlamentarios/as, Poder judicial, y gobiernos subnacionales 6. Entrevistas a representantes de la Sociedad Civil 7. Entrevistas al sector privado y organismos multilaterales 8. Reunión de devolución 	<p>Análisis cualitativo de los datos y triangulación de la información recolectada</p>
EFICIENCIA	<p>¿La implementación del MECNUD ha permitido optimizar la relación entre insumos y recursos destinados a las intervenciones del SNU y los resultados alcanzados?</p> <p>¿En qué áreas prioritarias y frente a qué resultados del MECNUD se logró maximizar la relación entre recursos e</p>	<p>Información primaria:</p> <p>Entrevistas con actores involucrados</p> <p>Información secundaria:</p>	<p>Métodos de recolección de la información y análisis cualitativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Revisión documental 2. Entrevistas a informantes clave (personas que estuvieron en el proceso de elaboración 	<p>Elaboración de una matriz de distribución del presupuesto y gastos realizados según áreas priorizadas.</p>

CRITERIOS DE EVALUACION ¹²	PREGUNTAS DE EVALUACION ¹³	FUENTES DE DATOS	METODOS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCION	METODOS DE ANALISIS DE DATOS
	<p>insumos dedicados a la implementación de la cooperación y resultados alcanzados?</p> <p>¿En qué medida los mecanismos de coordinación e intercambio de información establecidos por el MECNUD (comités, grupos de resultados, grupos especializados, etc.) han permitido maximizar la relación entre insumos, recursos y tiempo destinados a la implementación de sus intervenciones y los resultados alcanzados?</p> <p>¿En qué medida las decisiones adoptadas por el SNU para favorecer la eficiencia de la respuesta del sistema (en materia de procedimientos y sistemas, ejecución de recursos, coordinación entre grupos de resultados, etc.) han permitido optimizar la relación entre la asignación de recursos, insumos y tiempo, por una parte, y resultados, por otra?</p> <p>¿Se ha hecho un buen uso de las complementariedades y sinergias entre las agencias y se han reducido los costos de transacción en la implementación del MECNUD?</p>	<p>Informe de Revisión de la implementación, Informes de muestra de agencias, Informes AUCI, Estado de Situación DaO, CR y de las Agencias, Revisiones Anuales, Evaluaciones de programas de una muestra de Agencias.</p>	<p>e implementación y nuevas autoridades que definen prioridades del próximo periodo)</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Entrevistas a actores del SNU (CR, integrantes UNCT, Grupos Interagenciales). 4. Entrevistas a representantes del Gobierno (AUCI, OPP) 	<p>Revisión documental de los mecanismos de planeación M&E.</p> <p>Sistematización de las experiencias de articulación y coordinación del SNU.</p>
SOSTENIBILIDAD	<p>¿Los resultados alcanzados son sostenibles en el tiempo, después de que concluyan las intervenciones del SNU?</p> <p>¿En qué áreas prioritarias y qué resultados alcanzados por el MECNUD son más vulnerables en cuanto a sostenibilidad?</p> <p>¿Qué factores podrían facilitar, dificultar o amenazar la sostenibilidad en el tiempo de estos resultados?</p> <p>¿En qué medida se han fortalecido las capacidades de los socios estratégicos del SNU en la implementación del MECNUD (instituciones estatales de nivel nacional y de nivel subnacional, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, etc.) para asegurar o contribuir a la sostenibilidad de los resultados alcanzados más allá de la finalización del marco de cooperación?</p> <p>¿Cuáles son las ventajas comparativas/fortalezas del SNU en Uruguay que podrían llegar a ser determinantes para</p>	<p>Información primaria:</p> <p>Entrevistas con actores del SNU, incluyendo CR, jefes de agencia, oficiales nacionales, coordinadores de Programas</p> <p>Entrevistas con contrapartes de gobierno, sociedad civil, sector privado, Donantes</p> <p>Información secundaria:</p> <p>Informes anuales Fondo Coherencia, revisiones anuales</p>	<p>Métodos de recolección de la información y análisis cualitativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Revisión documental 2. Entrevistas a los actores involucrados en la implementación de intervenciones y Jefes de Agencias 3. Actores Gubernamentales (AUCI, OPP, gobiernos subnacionales) 4. Representantes Organizaciones de la sociedad civil 5. Donantes 6. Reunión de devolución. 	<p>Análisis cualitativo de los datos y triangulación de la información recogida a través de las distintas técnicas</p>

CRITERIOS DE EVALUACION ¹²	PREGUNTAS DE EVALUACION ¹³	FUENTES DE DATOS	METODOS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCION	METODOS DE ANALISIS DE DATOS
	ayudar al país a asegurar la sostenibilidad de los resultados del MECNUD?			
ENFOQUE DE GENERO Y DERECHOS HUMANOS ¹⁴	<p>¿El MECNUD está alineado con las normas y acuerdos internacionales sobre DDHH e Igualdad de Género firmados por Uruguay? (CEDAW, DUDH, CRPD), y con las estrategias locales y nacionales para el avance de los DD.HH./IG</p> <p>¿Las acciones y estrategias del MECNUD fueron planeadas de acuerdo con las necesidades e intereses de colectivos más rezagados y vulnerables en el país de acuerdo con el diagnóstico inicial?</p> <p>¿En el análisis de país y/o en el diseño se identificaron causas de desigualdad y discriminación que orientaron los efectos y la puesta en marcha de acciones concretas, tanto en el nivel nacional, como subnacional?</p> <p>¿Cuáles fueron los principales resultados que logró el Programa de País en términos de la realización de los derechos humanos y la igualdad de género?</p> <p>¿Los resultados del MECNUD han afectado (en forma positiva o negativa) de distinta manera a diversos grupos de población y, en tal caso, cuáles son los factores que explicarían estas diferencias?</p> <p>¿La implementación del MECNUD ha permitido empoderar a los actores más vulnerables o que sufren procesos de exclusión y qué factores explican que lo haya logrado o no empoderarlos?</p>	<p>Información primaria:</p> <p>Entrevistas con actores involucrados</p> <p>Información secundaria:</p> <p>Documentos programáticos: CCA, UNDAF</p> <p>Documento de seguimiento</p> <p>Documentos programáticos de Gobierno (Marco normativo del periodo relacionado con DDHH e Igualdad de Género, Informes SWAP 2.0, EPU, Recomendaciones de Comités de los Tratados (CEDAW, DUDH, CRPD), entre otros)</p>	<p>Métodos de recolección de la información y análisis cualitativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Revisión documental 2. Entrevistas a informantes clave (personas que estuvieron en el proceso de elaboración e implementación) 3. Entrevistas a actores del SNU (CR, integrantes UNCT, Grupos Interagenciales). 4. Agencias especializadas: UNICEF, ONU Mujeres, UNFPA. 5. Entrevistas a representantes del Gobierno (AUCI, OPP) 6. Entrevistas a Parlamentarios/as, Poder judicial, y gobiernos subnacionales 7. Entrevistas a representantes de la Sociedad Civil 	<p>Revisión documental para evaluar pertinencia del MECNUD con normas y acuerdos internacionales sobre DDHH e Igualdad de Género y con las estrategias regionales y nacionales para el avance de los DDHH/IG.</p> <p>Análisis cualitativo de los datos y triangulación de la información recogida a través de las distintas técnicas</p>

¹⁴ Se incluyó este criterio de evaluación a propósito de las recomendaciones de UNEG (2014): "Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation". <http://www.unevaluation.org/document/detail/1616>

V. METODOLOGIA DE EVALUACIÓN

1. Técnicas de recolección de información

La metodología utilizada consideró la aplicación de las siguientes técnicas:

- a) **Revisión analítica de los documentos estratégicos y otra documentación relevante.** Además de los documentos iniciales del MECNUD, se revisaron los antecedentes recogidos a través de un proceso de autoevaluación (de medio término) realizado por la Oficina de la Coordinación Residente en función de la instalación de la misma en el país, así como los informes de avance de las Agencias en su contribución al MECNUD en el periodo. Del mismo modo, se tomaron en cuenta las evaluaciones de los programas de país de algunas agencias que se realizaron en el período, así como aquella documentación pertinente de las agencias sobre el avance en los efectos que formaron parte de la implementación del MECNUD¹⁵.

Adicionalmente se consideró el ejercicio de evaluación de SWAP 2.0. que hace parte de los procesos de análisis de la implementación del enfoque de género en torno a criterios y estándares que han sido definidos por el propio SNU para los países.

Además, se tuvo en consideración información de contexto (legislación, programas públicos en relación con los diversos efectos esperados) relevante para analizar tanto los procesos llevados a cabo como los resultados alcanzados en el período y memorias o sistematizaciones de actividades institucionales realizadas en el período por instituciones públicas como, por ejemplo: la AUCI, el MIDES u otra entidad pública relevante.

- b) **Entrevistas individuales y grupales de tipo semiestructurado**, guiadas por una pauta de temas de interés¹⁶, para recoger información de primera mano respecto de percepciones, actividades y gestión del marco de asistencia por parte de los actores e informantes clave.

Los/as entrevistados/as se seleccionaron considerando una muestra intencionada no probabilística de actores involucrados en el diseño e implementación del MECNUD. Las entrevistas fueron grabadas, previo consentimiento del/a entrevistado/a y transcritas para facilitar su análisis posterior.

Tabla 1: Mapeo de los principales actores involucrados en el MECNUD 2016-2020

Sistema de las Naciones Unidas
Coordinadora residente
Representantes Agencias, Comisiones, Fondos y Programas: CEPAL, FAO, OIT, ONU Mujeres, OPS/OMS, ONUDI, PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNOPS
Equipo Oficina Coordinadora Residente
Coordinadores/as Grupos Interagenciales
Organismos de Gobierno
Representante Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Representante de AUCI

¹⁵ Ver Anexo 4: Bibliografía consultada.

¹⁶ Ver Anexo 3: Instrumentos de recolección de información, Pautas de entrevistas según actor.

Representantes de Ministerios Sectoriales participantes en efectos directos
Poder Legislativo
Poder Judicial
Gobiernos Subnacionales
Nuevos funcionarios de gobierno
Sociedad Civil, sector privado y otros
Representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil
Redes de organizaciones en alguno de las áreas programáticas
Colectivos de Grupos “vulnerables”
Sector privado (Según prioridades del MECNUD: Exportadores, Agrupaciones empresariales)
Donantes

Dadas las características del trabajo de campo en pleno proceso de transición entre administraciones, hubo algunos actores que no fue posible entrevistar en esta fase. No obstante, esta técnica permitió obtener información sobre roles, capacidades, dinámicas, sinergias, nivel de eficiencia y eficacia alcanzado, la sostenibilidad, la replicabilidad, las buenas prácticas, los nudos críticos, la incidencia alcanzada, las ventajas comparativas del SNU en el país y los desafíos para el próximo período.

2. Enfoque para el análisis de la información

El énfasis principal estuvo en recoger los aprendizajes y conocimientos que se han desarrollado en el curso del proceso de implementación del MECNUD, en vistas a fortalecer los logros y aprender de las dificultades que se hayan presentado y ofrecer recomendaciones pertinentes.

Para el análisis de la información, se aplicó la triangulación tanto en la fase de recolección de información como en la fase siguiente de análisis. Así, se contrastó la información recogida desde diferentes perspectivas, las distintas técnicas y los documentos revisados para hacer más confiables las evidencias¹⁷ y en los hechos, se pudo corroborar si varias versiones coincidían o, por el contrario, si los puntos de vista eran divergentes. Para el caso específico de esta evaluación, la triangulación permitió identificar y analizar el nivel de avance de los efectos esperados, así como las fortalezas y debilidades de los procesos desarrollados para alcanzarlos, se pudo comparar percepciones de los diferentes actores y también entre los diferentes productos en áreas priorizadas, así como la información que provenía de la documentación revisada. La comprensión e interpretación de estos resultados constituyeron pautas decisivas para orientar las conclusiones y recomendaciones.

Los resultados que orientaron el MECNUD se encontraban formulados a nivel de efectos. En este sentido, la evaluación considerará el análisis de los resultados obtenidos a partir del comportamiento de los indicadores incluidos en el marco de programación, la vinculación entre ellos y su aporte a los respectivos efectos; por otra parte, también se considerará el análisis de contexto, de alianzas y posicionamiento del SNU en torno a las problemáticas incluidas en el MECNUD 2016-2020, así como también las principales propuestas del nuevo gobierno incluidas en su programa. En particular, se consideró un primer nivel de análisis levantando los hallazgos que se utilizaron para responder las preguntas de evaluación contempladas en la Matriz de evaluación.

¹⁷ Siguiendo el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, en esta evaluación se considera evidencia como “prueba determinante en un proceso de estudio”. Ver: <http://lema.rae.es/drae/?val=>

3. Limitaciones de la evaluación

- a) Las fechas en que se realizó la evaluación dificultó la disponibilidad de algunos actores en los tiempos previstos del trabajo de campo. La coincidencia con un período de término de una administración de gobierno que corresponde a una coalición diferente de la que implementó el actual MECNUD limitó las posibilidades de entrevistas.
- b) El seguimiento del MECNUD 2016-2020 no se realizó de manera regular ni anual, por lo tanto, hubo que realizar un proceso de triangulación rápida con los informes de medio término y los reportes anuales de los Programas de País de las respectivas Agencias.
- c) Finalmente, una limitación general de las evaluaciones de UNDAF en la región y que se repite en este caso, es la saturación de la muestra de actores entrevistados, por una doble vía: de una parte, porque son las mismas personas entrevistadas sistemáticamente para varias evaluaciones del Sistema de Naciones Unidas y, de otra parte, porque representan una muestra reducida de los actores en el espacio de actuación de la cooperación en el país. La sociedad civil y otros poderes públicos no ejecutivos, por ejemplo, están subrepresentados en las muestras tradicionales.

4. Normas de evaluación y consideraciones éticas

La evaluación se llevó a cabo según las **normas y estándares de evaluación de las Naciones Unidas**¹⁸. Se trató de una evaluación externa e independiente bajo un enfoque objetivo, imparcial, abierto y participativo, y sea basó en evidencia verificada empíricamente y confiable.

Asimismo, el proceso cumplió con los **principios éticos** de independencia, imparcialidad, credibilidad, responsabilidad, honestidad e integridad establecidos por UNEG¹⁹, así como se prestó atención al respeto por la dignidad y diversidad de las personas que fueron entrevistadas y se consideró el respeto a los derechos humanos e igualdad de género en todo el proceso de evaluación²⁰. También se preservó y preservará la **confidencialidad** de la información y datos de los involucrados.

¹⁸ Normas y Estándares para evaluación, UNEG, 2016: <http://www.uneval.org/document/detail/1914>

¹⁹ El equipo evaluador tendrá que cumplir con los estándares y guías de ética de UNEG/UNICEF: Ethical Guidelines for UN Evaluations, 2008: <http://www.unevaluation.org/document/detail/102> and Code of Conduct for Evaluation in the UN system, 2008: <http://www.unevaluation.org/document/detail/100>

²⁰ UNEG (2011). Integración de los Derechos Humanos y la Igualdad de Género en la Evaluación. <http://www.uneval.org/document/detail/980>

VI. PRINCIPALES HALLAZGOS

1. Pertinencia

Hallazgo 1

El MECNUD recoge las principales áreas estratégicas de actuación de acuerdo con el diagnóstico realizado previamente y las necesidades del país.

El ciclo programático de cooperación iniciado en el año 2016 es el tercero que se firma entre el Gobierno uruguayo y el SNU en Uruguay, siendo los dos previos acordados para los periodos 2007-2010 y 2011-2015, dando así continuidad a la cooperación interagencial supranacional coordinada, basada en diagnósticos nacionales de base (CCA) y evaluaciones de UNDAF o MECNUD ex post.

Lo anterior se ve reforzado a través del compromiso del Equipo país de las Naciones Unidas (NNUU) en Uruguay de promover la coherencia del Sistema según el mandato del Quadriennial Comprehensive Policy Review y las recomendaciones emanadas de éste y expresadas en las Standard Operating Procedures ²¹ (QCPR y SOPs por sus siglas en inglés), así como en la amplia experiencia nacional recogida desde el año 2007 a la fecha en el trabajo bajo el principio Unidos en la Acción.

En el 2016 el gobierno del presidente Tabaré Vázquez formuló un programa basado en los siguientes ejes:

- Uruguay Social: eje compuesto de diecinueve (19) medidas que abordan los siguientes temas: incluye la creación de un Plan Nacional de Emergencia Social, con el objetivo de atender emergencias sociales, atacar las causas estructurales de la pobreza, garantizar un nivel básico de alimentación, atención básica en salud para sectores excluidos, atender de forma particular a la población en situación de indigencia, reincorporar al sistema educativo a los alumnos que lo han abandonado, elaboración de un Plan Nacional de Salud, fortalecimientos de escuelas en contextos vulnerables, Renta Básica de Integración.
- Encuentro con Empresarios: eje compuesto de trece (13) medidas tendientes principalmente a fijar una política macroeconómica que asegure consistencia monetaria, cambiaria y fiscal, y el desarrollo de políticas productivas innovadoras, complementarias con fuerte apuesta en la integración regional.
- Uruguay Productivo: eje compuesto por veintiún (21) medidas con el objetivo de abordar principalmente áreas tales como complejos agroindustriales, producción terciaria, tecnología de la información, industria de contenidos, industria de la construcción, industrias culturales y turísticas, desarrollo rural y descentralización, extensión de la Corporación Turística a todo el país.
- Uruguay Innovador: eje compuesto por nueve (9) medidas, basado en la innovación en las siguientes áreas: sector agroindustrial (cárnico, lácteo, arrocero, granjero, forestal, pesquero); uso y preservación de los recursos naturales disponibles en el país; matriz energética; tecnologías de la información y la comunicación; salud; dinamización de las industrias manufactureras y de la construcción; desarrollo armónico y sustentable del complejo turístico.
- Uruguay Democrático: eje compuesto por diecinueve (19) medidas, tendientes a aplicar los principios de incompatibilidad de cargos en la administración pública, devolver el estatus del Tribunal de Cuentas, justicia independiente, participación ciudadana, respeto de derechos humanos, gobierno transparente, creación de la Unidad de Desarrollo Municipal, Ley de financiamiento de los partidos políticos.
- Uruguay Integrado: eje compuesto veinte y cinco (25) medidas tendientes a reforzar sobretudo los lazos con el MERCOSUR en complementación productiva, instrumentos financieros, complementación física y en telecomunicaciones, en protección social, justicia, defensa, integración energética. El eje incluye también un particular interés por fomentar la Cooperación con África y Asia.
- Uruguay Cultural: eje compuesto por ocho (8) medidas tendientes al reconocimiento de la multiculturalidad ²²

Con este marco de actuación gubernamental, el MECNUD incorpora la mayor parte de los lineamientos establecidos por el gobierno, aun cuando existen algunas áreas con más bajo perfil -desde el punto de vista programático en este

²¹ Quadriennial Comprehensive Policy Review (QCPR) 2012 y Standard Operating Procedures (SOPs), en www.undg.org.

²² http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/pages/vazquez03.htm

instrumento-, tales como el mejoramiento del Plan Nacional de Salud, fortalecimiento de escuelas y liceos en contextos vulnerables, industrias de la construcción, definición de la Renta Básica de Integración, tecnologías de la información, y descentralización. Igualmente, en su tercer ciclo, el MECNUD muestra señales de alineación e interacción programática entre agencias, y con respecto a la relación con instituciones nacionales. Prueba de ello ha sido el desarrollo de importantes instrumentos de producción transversal de información socioeconómica para política pública donde han colaborado diversas agencias del SNU junto a instituciones nacionales. Por ejemplo, la 'Encuesta Relevamiento de Población en Situación de Calle 2019', donde UNFPA apoyó la logística, y PNUD, UNICEF y CEPAL acompañaron el trabajo en terreno y su divulgación²³.

Desde otra perspectiva, el MECNUD ha sido robusto en la intervención dirigida a grupos específicos. Por ejemplo, de los 164 programas y proyectos el PNUD, ONU-MUJERES, OPS, OIT, UNICEF y UNFPA especialmente, trabajan con segmentos específicos de población identificados previamente en el CCA.

Hallazgo 2

El MECNUD responde a los objetivos, tanto de los principales instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado Uruguayo, como a los compromisos de la Agenda 2030.

Es importante señalar que en todos los aspectos requeridos, este MECNUD está alineado con los mandatos del Sistema. De hecho, durante el período en evaluación, el SNU se abocó a la revisión del cumplimiento de compromisos establecidos en diversos instrumentos internacionales suscritos por el país, como la Convención Marco sobre Cambio Climático, el Informe de la CEDAW, los ODM, la Convención de Derechos de los Niños y la Evaluación Periódica Universal del Consejo de Derechos Humanos.

En todos los informes a que se dio lugar, se realizaron recomendaciones fundadas al actual gobierno para cumplir los estándares de derechos humanos a nivel internacional y se prepararon los documentos conforme en tiempo y forma.

Por otra parte, el MECNUD ha sido pertinente puesto que representa un esfuerzo concreto para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los acuerdos suscritos en la 3ª Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo (Addis Abeba), y los objetivos dispuestos en la COP 21. En concreto, en su diseño e implementación ha abordado las áreas socioeconómicas, medioambientales, culturales, institucionales y de derechos humanos que estos grandes acuerdos buscan. Sobre este punto, desde el gobierno se valora positivamente el hecho de que en parte a propósito del MECNUD, por una parte, los presupuestos sectoriales se hayan ajustado en función de los ODS, y por otra, que en el camino más actores han sido involucrados en los programas: '...entró a participar también el DERES que involucra a la sociedad civil y a privados, y hoy lidera premios relacionados con los ODS' (Entrevista, febrero 2020).

Se aprecia que la Matriz de Resultados de MECNUD refleja las prioridades nacionales en materia de derechos humanos estructurada por categorías de población y con relación a Objetivos de Desarrollo Sostenibles claves (1,2,3,4,5, 6,7, 17, prevalentemente).

Hallazgo 3

El MECNUD está diseñado a través de mecanismos estandarizados que responden de mejor modo a los programas y proyectos ya existentes y cuyos incentivos están en la visibilidad de las iniciativas de las agencias.

Pese a los esfuerzos por entregar un marco común de prioridades de cooperación, en la práctica, la programación del MECNUD exagera las acciones uniagenciales, las cuales a su vez cuentan con otros instrumentos de programación y que perfectamente podrían ser prescindibles en este instrumento. En algunos ámbitos, incluso, parecen estar duplicándose esfuerzos en las distintas herramientas de programación; y por otra parte, disminuye las posibilidades de visibilizar al SNU de manera coherente y coordinada desde la perspectiva nacional.

A juicio de esta evaluación no parece necesario vaciar en el propio instrumento MECNUD un gran número de actividades, compromisos y mandatos particulares de las agencias aun cuando estén alineadas con las prioridades estratégicas del país, sino más bien concentrarse en aquellas áreas estratégicas definidas y acordadas en el CCA de

²³ <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/relevamiento-de-personas-en-situacion-de-calle-2019>

manera de ser más efectivos en el uso del tiempo, de las experticias y de los recursos del sistema desde una lógica de actuación coordinada.

El MECNUD debería garantizar la participación de más socios estratégicos en la medida que las iniciativas adquieren un mayor grado de interagencialidad y de transversalidad desde la perspectiva de la inclusión de diversas categorías de población. El Marco es medianamente pertinente en este sentido puesto que de los 164 programas y proyectos 21, sólo 13%, se realizan en un esquema de interagencialidad.

Cabe recordar, en este sentido, que la lógica de hacer ‘todo todos juntos’ en muchas ocasiones no resulta ni efectiva ni sostenible, puesto que la diversidad jerárquica de las agencias hace que los costos del tiempo utilizado en coordinación amplia no se justifican para proyectos donde las agencias interlocutoras son más bien específicas.

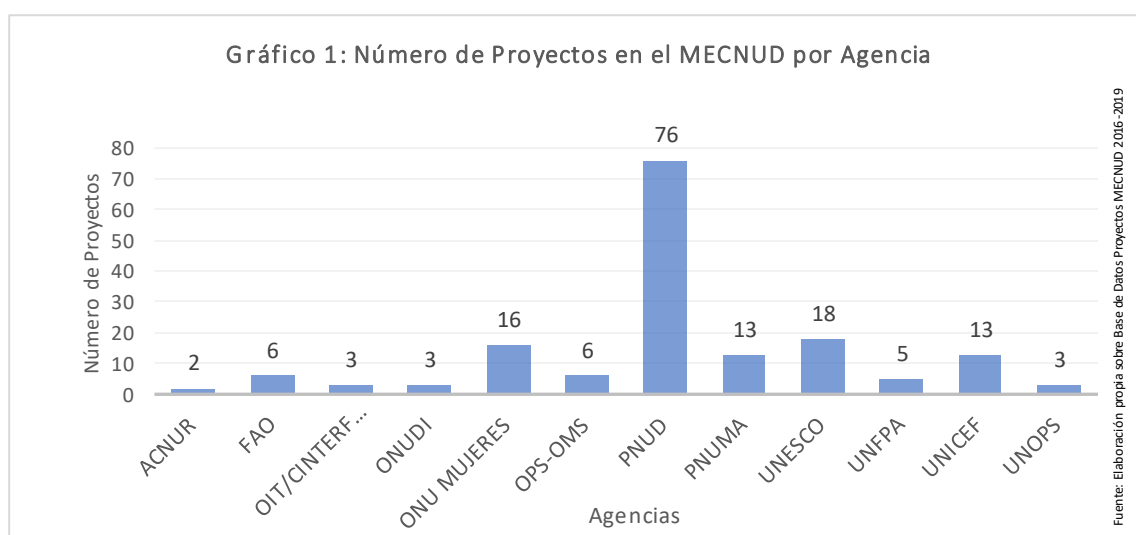
Algunos de los efectos llegaron a tener un total de 13 productos y 77 iniciativas de las agencias, lo cual genera dos tipos de problemas: de una parte, resta las posibilidades de actuación de manera articulada y coordinada del SNU en función del efecto específico dado que la mayoría de las veces esos productos están asociados a las acciones propias de las agencias y no precisa del trabajo conjunto; por otro lado, según los/as entrevistados/as, la forma actual de organización de efectos y productos parece excesiva a las características de algunas agencias en términos de su dotación de personal y de recursos.

En el proceso de diseño del MECNUD²⁴ se produce una tensión entre los análisis propios del proceso de diagnóstico del CCA, cuyo ejercicio indudablemente recoge una coherencia general en lo económico, lo social y la democracia de mejor calidad, como tres ejes estructurales de la acción conjunta; sin embargo, también expresa una tensión entre la consolidación de programas y proyectos que responden a la misión de las agencias involucradas y/o que muchos de ellos existen (al menos como intención) desde antes de la elaboración del CCA. Una práctica de *path dependency*, entendida como hacer lo que se ha hecho y se sabe hacer bien.

Hallazgo 4

Las asimetrías entre agencias generan un contexto de complejidad a la acción conjunta

Los 164 proyectos comprometidos en el MECNUD se distribuyen de manera muy asimétrica entre agencias líderes de los mismos, tal como muestra el Gráfico 1. La agencia con mayor participación fue el PNUD (76 proyectos), le sigue UNESCO (18 proyectos), ONU-MUJERES (16 proyectos), UNICEF y PNUMA (13 proyectos cada una), FAO y OPS-OMS (6 proyectos cada una), ACNUR (2 proyectos).



²⁴ Esto no es propio del MECNUD de Uruguay, sino que obedece a aspectos más amplios de la programación de las agencias que tienen un desbalance y falta de sincronía en sus tiempos, en las problemáticas identificadas en los diagnósticos, su correlato con los mandatos propios de cada agencia, los recursos disponibles y los avances de los gobiernos en determinadas áreas priorizadas.

Es preciso considerar la propia complejidad del Sistema -en que conviven agencias de carácter nacional, bi-nacional, subregional y regional- por una parte, esto tiene la fortaleza que permite acceder a recursos importantes de asistencia técnica, así como otorga un panorama regional o subregional más preciso para facilitar los análisis comparativos y el intercambio de experiencias exitosas, lo que es un gran incentivo para la cooperación sur-sur por ejemplo. No obstante, existen diferentes jerarquías entre agencias (según dotación de recursos, nivel y escalas de intervención, etc.) y esto dificulta la relación en los espacios conjuntos, especialmente para la toma de decisiones, ya que los interlocutores –en acciones conjuntas o grupos interagenciales- pueden no tener poder de decisión equivalente en materias estratégicas, delicadas y relevantes.

No obstante lo anterior, es importante señalar que existe una valoración muy positiva sobre la capacidad de enlace del MECNUD con agencias del SNU que no forman parte del acuerdo directo, pero que sin embargo, han concurrido, brindando apoyo técnico de alto nivel para la ejecución de políticas públicas. Es el caso de CEPAL y OIM por ejemplo.

Para superar los problemas relacionados con estas asimetrías y la tendencia a la actuación uniagencial, es muy importante la implementación del proceso de reforma del SNU que debiera devenir -en el corto plazo- en un esfuerzo de mayor coordinación, favoreciendo la imagen corporativa conjunta y la programación y entrega de información y mensajes desde las agencias como un sistema coherente y estratégico. En esta evaluación se valora positivamente la respuesta -desde la coordinación- frente a las recomendaciones de la evaluación intermedia del MECNUD, en vistas a fortalecer las funciones del equipo de coordinación, lo que -desde la perspectiva de los actores entrevistados- ha permitido avanzar en este sentido. Este es un logro significativo para el sistema en su conjunto aun cuando sea incipiente y sólo para este último año de gestión del Marco de cooperación. Se espera que siga rindiendo frutos en futuras programaciones.

Hallazgo 5

El MECNUD es valorado positivamente de forma transversal y se reconocen sus ventajas comparativas ampliamente

El conjunto de los actores entrevistados reconoce las fortalezas del sistema de NNUU en diversos ámbitos, dentro de los cuales destacan principalmente:

- Las capacidades técnicas de su personal especializado y la posibilidad de acceder a técnicos de alto nivel, así como su apoyo sostenido en fortalecimiento institucional y en áreas temáticas específicas y muy sofisticadas de la política pública.
- La flexibilidad del personal de las agencias para adaptar su oferta programática a las necesidades de sus contrapartes nacionales.
- La promoción de valores sociales como los derechos humanos, la paz, la equidad, la justicia, la participación, la igualdad, etc. Y poder acompañar la implementación de la agenda de derechos e igualdad con altura de miras y conforme a su mandato fundamental.
- La credibilidad, confianza e imparcialidad de la que goza el SNU para apoyar procesos de diálogo, mediación, prevención de conflictos y generar acuerdos sociales amplios.
- Se reconoce que el MECNUD ha jugado un rol vital en la producción de información para la elaboración de políticas públicas, y en la elaboración de guías, manuales y de procedimientos que hoy acompañan el quehacer de diversas instituciones nacionales bajo el sello de Naciones Unidas. Sorprenden los testimonios positivos a todo nivel y en diversos sectores más allá de las áreas sectoriales de acción priorizada.

Una de las áreas que aparece más debilitada refiere a la subutilización de la presencia de agencias de carácter subregional o regional, en cuanto a su contribución y capacidad para facilitar diálogos, acceso a experticia y a conocimientos de experiencias comparadas y miradas más amplias que el propio país y a bajo costo.

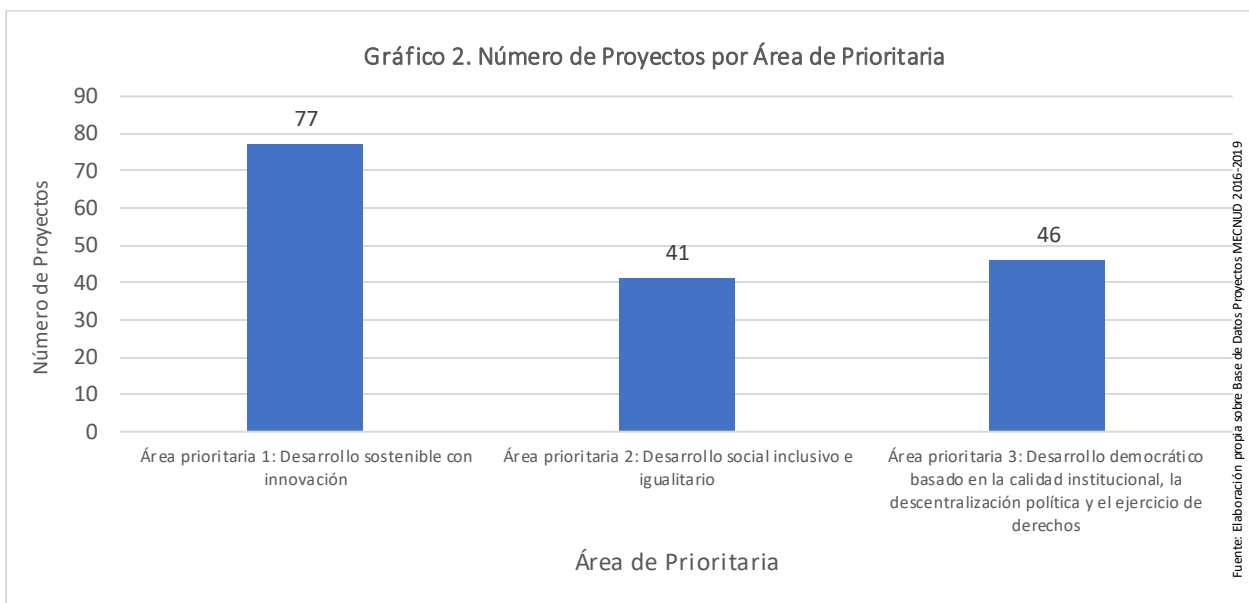
Otra cuestión que aparece subutilizada es la expertice de algunas agencias para contribuir internamente al SNU, por ejemplo el apoyo que puede prestar UNOPS en el sistema de compras del sistema, PNUMA en apoyar la generación de Oficinas Verdes entre las agencias, etc.

2. Eficacia

Hallazgo 6

El MECNUD logró avanzar gracias a la conformación de un paquete programático con sentido y con alto compromiso institucional

Como se ha señalado, a lo largo de estos cuatro años, se desarrollaron un total de 164 programas y proyectos. Según el número de proyectos por área prioritaria, destaca el Área 1, 'Desarrollo sostenible con innovación', con 77 proyectos, le sigue el Área 3, 'Desarrollo democrático basado en la calidad institucional, descentralización política y el ejercicio de derechos', con 46 proyectos, y finalmente el Área 2, 'Desarrollo social igualitarios', con 41 proyectos.



Se evidencian tres grandes condiciones de trabajo que han facilitado el logro de sus resultados: i) el paquete de programas y proyectos definidos por áreas, como una forma de ordenar lo que se planifica y realiza en función de los objetivos de desarrollo nacionales y supranacionales; ii) la interagencialidad en su versión 'tradicional' o como relación bilateral entre una agencia y sus interlocutores nacionales naturales; iii) el compromiso personal tanto de funcionarios del SNU como de funcionarios y organismos nacionales y subnacionales para el logro de objetivos y resultados.

Hallazgo 7

El MECNUD no cuenta con un documento síntesis de resultados de programas y proyectos que permita estimar el resultado preciso del período en su nivel agregado en cifras.

Los resultados, efectos e impactos señalados a continuación fueron recogidos de los testimonios de los entrevistados principalmente, y de algunos datos encontrados en reportes y publicaciones on-line sobre el paquete de proyectos desarrollados. Esto debe ser considerado un hallazgo clave de gestión de este instrumento (MECNUD) a considerar para el siguiente diseño programático.

Hallazgo 8

Se evidencia un desarrollo importante de proyectos para enfrentar el cambio climático

Gracias al MECNUD Uruguay comienza a dar los primeros pasos sustantivos en desarrollo sostenible, con proyectos como 'Producción ganadera inteligente y restauración de suelos', elaboración de una Estrategia Nacional de Biodiversidad, fortalecimiento de la gestión ambiental en varias dimensiones (como la campaña de Eliminación de consumo de HCFCs, desarrollo de Inventarios, elaboración de una Estrategia Nacional y Municipal de la Gestión de Residuos, etc.).

Destaca en esta área el desarrollo de un proyecto de cooperación internacional apoyado por FAO relativo a la incorporación del sector ganadero en la elaboración de Planes de Adaptación²⁵. Asimismo el Plan de Adaptación en ciudades, el Sistema de Respuesta para eventos de Emergencia, un proyecto conjunto SINAI, MIRA, PNUD.

Hallazgo 9

Destacan los programas y proyectos dirigidos a población vulnerable

En esta área se incluyen todos los programas y proyectos dirigidos a la población más vulnerable del país. Destacan las Políticas de Infancia y de Cuidado, los programas dirigidos a mujeres, el Programa Barrios con el objetivo de cerrar brechas en desigualdad en los territorios.

La política pública en relación con el embarazo adolescente y los esfuerzos realizados en los temas de retención escolar de jóvenes: a partir de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud fue posible constatar un incremento en la tasa de egreso de la educación media básica entre jóvenes de 18 a 20 años (de 70% en 2015 a 76% en 2018), así como en el egreso de la media superior en jóvenes de 21 a 23 (de 39% a 43%), (INJU: 2019). Como fue señalado al inicio de este Reporte, Uruguay sigue presentando uno de los niveles más bajos de culminación de la educación media dentro de la región (NNUU, 2019), por tanto estos resultados son importantes y alentadores.

Hallazgo 10

El área 3 corresponde al área más versátil en términos de proyectos. Destacan los proyectos de fortalecimiento del sector judicial; de mejoramiento de la gestión de gobierno, y los programas y proyectos territoriales.

En esta área destacan los programas y proyectos relacionados con el fortalecimiento del Sistema Judicial Uruguayo, del Sistema de monitoreo y evaluación de sanciones alternativas a la libertad juvenil elaborado entre UNICEF e INISA, y el Sistema de indicadores de monitoreo y seguimiento del sistema penal juvenil, elaborado en junto con el Ministerio del Interior, Fiscalía, Poder Judicial e INISA, puesto que ambos son sistemas que garantizan los derechos de los jóvenes en situaciones de vulnerabilidad y de privación de la libertad. Asimismo, la construcción de un Sistema Nacional de Inversión Pública SINIP, de mejoramiento del presupuesto nacional y transparencia, los programas territoriales, como el Programa “Montevideo en el Programa Global de Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas” liderado por ONU-MUJERES, los programas de atención a inmigrantes y refugiados liderados por OIM, los programas PNUD de reducción de desigualdades territoriales. Las políticas y atención a la diversidad sexual con aportes tantos conceptuales como de intervención en el territorio con perspectiva de género y derechos humanos. Finalmente es loable el hecho de que hoy, gracias al MECNUD la OPP organice su presupuesto teniendo como referencia los ODS.

Hallazgo 11

Desarrollo de instrumentos para política pública

Destaca el apoyo metodológico del que el MECNUD -a dado a través de sus distintas agencias- al nivel nacional y subnacional en el análisis de grupos socio-demográficos específicos (personas en situación de calle, madres adolescentes). Asimismo la producción de una serie de instrumentos metodológicos que guían la elaboración de políticas públicas. Esto se ha concretado en productos como los siguientes:

- Guía para trabajar la interseccionalidad en políticas públicas. Nace a partir del trabajo en diversidad sexual liderado por la Intendencia de Montevideo, lo que ha abierto espacios de conversación inusuales, como por ejemplo entre trans y religiosos, entre otros.
- Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud desarrollada por el INJU con apoyo de UNFPA, UNICEF, PNUD y UNESCO, a través de la cual fue posible cubrir pequeñas localidades (hasta 5.000 habitantes) con importante información para las políticas.

²⁵ Proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En los sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos (Gobierno de España y Grupo de Trabajo II, IPCC: 2014).

- Sistema de monitoreo y evaluación de sanciones alternativas a la libertad juvenil elaborado entre UNICEF e INISA.
- Sistema de indicadores de monitoreo y seguimiento del sistema penal juvenil, elaborado en junto con el Ministerio del Interior, Fiscalía, Poder Judicial e INISA.

Hallazgo 12

Se abren nuevas áreas temáticas y programáticas como una oportunidad

a) Intervención en categorías socio demográficas específicas

UNFPA y UNICEF aportaron en evaluación y profundizaron en el análisis de temas relacionados con maternidad adolescente con buenos resultados. Igualmente en la Campaña Libres e Iguales (LGBT), activada en 2019 por la Intendencia, en la cual tanto PNUD como UNFPA cumplieron un rol clave.

b) Cambió la percepción del rol de las mujeres en la economía de cuidados

Uno de los resultados satisfactorios de las campañas de educación, elaboradas en relación con el tema de género, han tenido un impacto positivo en la visión del rol (y los derechos) de la mujer en el trabajo de cuidado. Se trata por cierto de un desenlace aún sin evaluar, que bien valdría la pena considerar en la próxima versión MECNUD.

c) Se puso foco en la deserción escolar

La experiencia de CINTERFOR en desarrollo de capacidades, especialmente en educación no formal y capacitación para el trabajo considerando la alta tasa de deserción media escolar del país.

d) Posiciones de política supranacional permearon positivamente el nivel nacional

Cabe destacar en esta materia la posición de UNICEF frente los principios y derechos que debe garantizar el sistema de justicia penal juvenil. En 2018, el gobierno uruguayo presentó el Modelo de intervención para la aplicación de sanciones no privativas de libertad para adolescentes, elaborado por una mesa de trabajo interinstitucional integrada por el Poder Judicial, la Fiscalía General de la Nación, INISA, INAU, la sociedad civil y UNICEF, que establece objetivos, metodología, procedimientos y técnicas que serán utilizados por las instituciones involucradas para la aplicación de las medidas²⁶.

De igual manera, se abren otras oportunidades programáticas: se evidencian oportunidades de trabajo mucho más sustantivo en agencias jerárquicamente fuertes como es el caso de OIT, en un país que ha sido el único en ratificar el Convenio 190 sobre acoso laboral; lo que amerita un trabajo sistemático y más fuerte con ONU-MUJERES; asimismo se abren espacios nuevos de colaboración más amplios de los referidos en el ODS 8, relacionados con trabajo y migración; trabajo y protección social, capacitación juvenil para el empleo, etc.

²⁶ <https://www.unicef.org/uruguay/acceso-la-justicia>

3. Eficiencia

Hallazgo 13

El MECNUD maximiza recursos en situaciones de 'alta' interagencialidad pese a la persistencia de los problemas de gestión de la misma.

Por ejemplo, en la formación de equipos interinstitucionales para: abordar el tema medioambiental; producir información estadística para políticas públicas, desarrollo de programas dirigidos a grupos vulnerables; generación de sistemas de transparencia pública. No obstante, persisten los problemas en relación con la armonización de los procedimientos administrativos que tienen las agencias, fondos y programas. Estas dificultades constituyen un obstáculo al trabajo interagencial. Es habitual encontrar problemas para compatibilizar los sistemas de adquisiciones, registros y reportes de actividades, lo que implica -en ocasiones- duplicar el esfuerzo administrativo o manejar los proyectos como componentes autónomos.

Las contrapartes de gobierno advierten estas dificultades y señalan que la intersectorialidad en el Estado avanza más rápido que la interagencialidad en Naciones Unidas.

Tabla 2: Interagencialidad de los proyectos del MECNUD

	Proyectos en que participan varias agencias									
Otras Agencias UNCT										
1 ACNUTH					x					
2 CEPAL									x	
3 FAO				x		x				
4 OIT		x	x							
5 OIT/Cinterfor					x					
6 ONU SIDA								x		
7 ONUDI							x			
8 ONU-Mujeres				x				x		
9 OPS/OMS					x			x	x	
10 PNUD	x	x	x			x	x			
11 PNUMA		x								
12 UNFPA				x						
13 UNICEF				x	x		x			
14 UNOPS						x				
	1 FAO	2 ONUDI	3 ONU-Mujeres	4 OPS-OMS	5 PNUD	6 PNUMA	7 UNESCO	8 UNFPA	9 UNICEF	Agencia informante (líder)

Fuente: Elaboración propia en base a cartera de proyectos 2019.

Hallazgo 14

Presupuesto con alta dependencia de los fondos gubernamentales y desbalanceado entre agencias.

La contribución de recursos del gobierno alcanza al 75% del presupuesto total del MECNUD, los recursos propios y otros recursos, aportan en un 6% y un 19% respectivamente. Si se analiza la distribución por áreas prioritarias, se tiene que esta es relativamente homogénea: el área prioritaria 1, representa un 35% del presupuesto total, el Área Prioritaria 2, representa un 28% y el área prioritaria 3 un 36%. Cabe destacar que el 43% de la contribución que hace el gobierno es al área prioritaria 3. El 68% de los fondos provenientes de otros recursos está destinado al área prioritaria 1.

Entre las agencias en tanto, el rango de participación en el presupuesto oscila entre el 0.1% y el 67% correspondiendo el primero a la OPS/OMS y el segundo al PNUD. Las agencias que aumentaron porcentualmente su presupuesto, si se compara la proyección hecha en el MECNUD y el presupuesto efectivo son, en orden de mayor a menor: UNFPA, ONU MUJERES; OIT/CINTERFOR y PNUD. Para UNOPS, el presupuesto proyectado coincide con el presupuesto efectivo del

que dispusieron. Todas las demás agencias disminuyeron su presupuesto efectivo respecto del proyectado, concitando la atención la disminución entre el presupuesto proyectado y el efectivo de la OPS/OMS.

Tabla 3: Recursos como porcentaje total del presupuesto del MECNUD (Proyectado v/s Efectivo)

Agencia	Presupuesto MECNUD (Proyectado) ²⁷		Presupuesto MECNUD (Efectivo) ²⁸	
	Monto Total (USD)	Porcentaje del Presupuesto (%)	Monto Total (USD)	Porcentaje del Presupuesto (%)
FAO	5.813.000	4,0	5.438.332	2,8
OIT	950.000	0,7	1.244.537	0,6
OIT/CINTERFOR	1.070.591	0,7	2.824.774	1,4
ONUDI	3.770.000	2,6	3.300.000	1,7
ONU MUJERES	225.000	0,2	2.015.100	1,0
OPS/ OMS	20.850.000	14,3	194.184	0,1
PNUD	74.570.516	51,1	131.547.333	67,4
PNUMA	1.426.000	1,0	1.555.262	0,8
UNESCO	10.360.000	7,1	9.777.057	5,0
UNFPA	345.000	0,2	6.372.498	3,3
UNICEF	9.500.000	6,5	8.126.994	4,2
UNOPS	17.000.000	11,7	22.829.050	11,7
TOTALES	145.880.107	100	195.225.121	100

Fuente: Elaboración propia

Hallazgo 15

Existen un conjunto de limitaciones o falta de información en diversos ámbitos que es preciso corregir

El incentivo basado en recursos económicos es una mirada muy reducida de las potencialidades de la acción de Naciones Unidas. Las experiencias previas basadas en acceso a recursos para la acción interagencial tiende a generar expectativas y compromisos que no se sostienen en el tiempo, además de ser muy heterogéneo entre las agencias. *“Sin incentivos financieros no se avanza de manera importante en el trabajo interagencial”; “en algún momento se pensó en insistir en la creación de un Fondo Nacional pero finalmente no hubo recursos para ello”; “Por ejemplo, ONU Mujeres es muy reconocida en su aporte, pero tienen muchos problemas financieros, en Uruguay tienen 15.000 dólares mientras el PNUD tiene varios millones de dólares”* (Entrevistas, febrero 2020).

Desde varios actores entrevistados se plantea que existe ineficiencia en el gasto comprometido en el MECNUD. *“NNUU debiera repensar sus gastos administrativos y las superposiciones de estos que son evidentes y que se deberían corregir”* (Entrevistas, febrero 2020).

Por otra parte, la existencia de los Fondos Globales Verticales no ha significado un espacio de oportunidad para la movilización de fondos de las agencias de forma individual o en conjunto. Esto es particularmente importante para agencias que cuentan con escasos recursos en relación a otras, como es el caso de ONU-Mujeres. *“Acceder a estos recursos les permitiría también consolidar apoyos bilaterales con instituciones nacionales específicas”* (Entrevistas, febrero 2020).

También se aprecian algunas limitaciones estructurales del SNU que impactan en el MECNUD como por ejemplo: diversidad jerárquica político-funcional entre agencias, las cuales se expresan también en la dotación de personal, el

²⁷ Naciones Unidas Uruguay, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (2016). Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas Para el Desarrollo en Uruguay 2016-2020. Montevideo.

²⁸ Matrix ME UNDAF 20162020_10X2019_Uruguay

número de proyectos que manejan, sus sistemas de reportes y de administración, etc. Igualmente esto se expresa en una gran diversidad respecto de la capacidad operativa entre las agencias, dado que algunas agencias con pocos recursos logran avances importantes respecto de la agenda compartida y su mandato específico. Existen también casos, como el PNUD, que por sus características y naturaleza, suma recursos como parte del refuerzo al personal nacional y también cobrando overhead a otras agencias del sistema.

Se hace necesario afinar y/o redefinir el rol de los grupos interagenciales y de la propia coordinación (OCR) en el contexto de la instalación de equipos altamente especializados producto de la reforma del SNU. Esto no sólo para el caso concreto de Uruguay sino también en el escenario regional. “El sistema de Coordinación va a tener 25 economistas en la región, algunos se preguntan ¿Qué harán ellos que no pueda hacer la CEPAL? Por ejemplo”. Se hizo evidente a lo largo de esta evaluación tanto la duplicidad de funciones entre algunas agencias, como la falta de comunicación entre ellas para coordinar acciones comunes y, la preocupación sobre el rol que jugará el personal de la OCR tanto en el proceso de CCA como de la formulación y seguimiento del propio MECNUD.

Hallazgo 16

Reconocimiento al liderazgo de la Coordinadora Residente actual y valoración del funcionamiento del UNCT

El “factor humano” es considerado como un elemento clave para evaluar la capacidad de generar trabajo conjunto, coordinación entre las agencias y facilitar el posicionamiento y articulación con los socios del país. En la cooperación al desarrollo no basta sólo con contar con mandatos, orientaciones e incentivos para avanzar en la coordinación y el trabajo conjunto, sino que el éxito depende en gran medida de las características personales de quienes tienen la responsabilidad de conducir estos procesos. En este sentido, se reconoce el liderazgo positivo e integrador que ha ejercido la actual Coordinadora Residente y que facilita la articulación entre las agencias, así como la constitución del UNCT como una instancia de toma de acuerdos respetuosa y dinámica.

Más allá de las estructuras de autoridad que existe en las diferentes agencias, fondos y programas, se reconoce también el productivo trabajo que se da entre las y los técnicos, lo cual afianza y complementa las decisiones de coordinación interagencial que pueda tomar el UNCT.

En particular, destaca la condición de Uruguay como “país pequeño”, donde existe un conocimiento y encuentro habitual entre las personas que laboran en los asuntos públicos, ya sea en el sector público, en la cooperación internacional o en la sociedad civil. Ello facilita la creación de lazos de confianza, así como la resolución de problemas que puedan aparecer, es decir, la presencia de capital social en el país genera un círculo virtuoso en el quehacer institucional.

4. Sostenibilidad

Hallazgo 17

Existe una tensión entre ampliar la programación hacia nuevos temas de interés o bien priorizar en aquellas cuestiones en que el aporte del SNU ha sido probado.

No es claro si se apuesta por una estrategia de ampliar las líneas de trabajo en función de nuevos temas o profundizar en los focos o ejes donde ya hay una experiencia acumulada desde las agencias de manera conjunta.

Esta tensión cruza a muchos de los países que están en la situación de haber pasado un cierto umbral de desarrollo respecto de comunidad internacional. Sin embargo, tanto Uruguay como los otros países no son homogéneos en su interior, y las disparidades territoriales y las desigualdades (de género, generacionales, de raza, etc.) son un factor que amenaza tanto la estrategia de crecimiento económico como lo logrado en sus actuales niveles de desarrollo.

Pese a lo anterior, todo parece indicar que el trabajo interagencial en el tiempo, los compromisos con el país, las relaciones establecidas con instituciones nacionales, y la positiva valoración transversal al MECNUD permitirán su continuidad.

Hallazgo 18

La relación con el Estado y el fortalecimiento de capacidades como un factor muy importante en la transferencia institucional

En la evaluación se ha evidenciado que el fortalecimiento tanto de capacidades de las autoridades nacionales, de otros actores relevantes de la sociedad civil como de la propia institucionalidad del país, es una de las estrategias implementadas con más frecuencia por las agencias del SNU en general y en algunos casos de política pública en particular. En este caso, si bien es importante continuar realizando sensibilizaciones y capacitaciones relacionadas con temas estratégicos en distintas áreas del desarrollo; ha sido igualmente necesario fortalecer el potencial de las asistencias técnicas dejando capacidades instaladas en las instituciones en los niveles técnicos, de manera que éstas se han ido apropiando de los contenidos de las propuestas y experiencias piloto en el país.

Igualmente los espacios de diálogo político y de concertación parecen una buena estrategia en contexto de recursos limitados y altas expectativas.

En el caso de Uruguay, la demanda de acompañamiento técnico que requieren las contrapartes es cada vez más especializada y sofisticada dado el robustecimiento del Estado en los últimos años, lo que implica fortalecer los espacios de articulación con socios estratégicos de modo de definir agendas conjuntas y establecer puentes y modalidades de trabajo que interconecten experiencias con otros países, intercambios de aprendizajes en esferas subregionales y/o regionales y creación de espacios de diálogo en ámbitos no explorados de las políticas públicas de nueva generación.

Hallazgo 19

Urge la necesidad de disponer de una estrategia consensuada de cooperación sur-sur en temas críticos

En las distintas instancias relacionadas con la cooperación, y con un mayor protagonismo de la AUCI, se aprecia un importante esfuerzo por identificar, visibilizar o profundizar sobre algunas áreas de cooperación en que Uruguay logró revertir indicadores rezagados en poco tiempo y con recursos limitados. Esto hace necesario establecer un sistema de compilación, sistematización de buenas prácticas, de roster compartido de consultores/as especializados, así como de evaluaciones de proyectos y definición de programas específicos en ámbitos en que resalta la innovación.

Desde la AUCI se han establecido las orientaciones para llevar a cabo este tipo de cooperación y se han desarrollado algunas experiencias exitosas. Desde el SNU se han visualizado algunas áreas de cooperación que pueden ser más intensivas en el próximo periodo y se cuenta con las posibilidades de intercambio y facilitación de consultores y de producción de conocimiento, dada la presencia experta de las agencias en todos los países de la región, máxime cuando en el propio país existen agencias subregionales y regionales que podrían facilitar tales intercambios.

Hallazgo 20

Existen algunas áreas que son más vulnerables respecto de su sostenibilidad en el tiempo

Se pueden identificar varias áreas de riesgos para la sostenibilidad de los resultados programados en el MECNUD. Algunos de ellos tienen relación con las propias dinámicas electorales e institucionales (en el caso del poder ejecutivo) que puede ser más o menos afín a los principios y mandatos de Naciones Unidas. No obstante, es importante considerar además que existe una alta tasa de rotación de autoridades y mandos medios de las instituciones públicas, en función de los ciclos electorales, lo que implica cambios en los cuerpos legislativos y administraciones del poder ejecutivo. Esta situación por cierto complejiza la sostenibilidad ya que es necesario estar permanentemente construyendo una masa crítica para promover la ejecución de las prioridades acordadas en la agenda MECNUD, lo cual no siempre está presente en la programación del día a día de las instituciones.

Por otro lado, las debilidades financieras propias de algunas agencias del sistema en un contexto de gran fragilidad financiera en general –no sólo en Uruguay- puede dar lugar a una discontinuidad en la ejecución de algunos de los esfuerzos del MECNUD. Frente a esta situación, la definición de mecanismos adecuados y ágiles de seguimiento con la AUCI que garanticen la continuidad más allá de las personas es fundamental. Esto obliga también a realizar esfuerzos en el campo de la sistematización, documentación y memoria institucional importantes y no sólo al final de los periodos de gobierno.

En este caso, en particular, se aprecia una posible vulnerabilidad en la continuidad del MECNUD relacionada en parte por las debilidades del propio instrumento y por las debilidades estructurales del SNU ya señaladas. Asimismo, se podría estimar que los cambios de prioridades del nuevo gobierno podrían enfatizar áreas diferentes del desarrollo y decaer las principales áreas priorizadas por el gobierno saliente: desarrollo sostenible y cambio climático, formación e inserción laboral juvenil, sistema de protección para grupos vulnerables, gobierno transparente, descentralización y equidad territorial²⁹.

5. Enfoque de género y derechos humanos

Hallazgo 21

El MECNUD está alineado con las normas y acuerdos internacionales sobre Derechos Humanos e Igualdad de Género suscritos por Uruguay.

El Análisis Común de País en que sienta sus bases el MECNUD dedica el capítulo 2: “Uruguay y las recomendaciones emanadas de los mecanismos de protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, para analizar la situación de Uruguay respecto de los compromisos adquiridos y a las recomendaciones emanadas de los mecanismos de protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas -Comités de Tratado, Mecanismos Especiales o del Examen Periódico Universal (EPU) -.

El MECNUD declara como eje transversal el enfoque de derechos humanos reconociendo los estándares normativos y los principios de derechos humanos internacionales. Estableciendo objetivos para el logro progresivo de éstos, como un esfuerzo conjunto entre el SNU y de las contrapartes nacionales para aportar a la articulación entre los mecanismos de protección de derechos y la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Así mismo el enfoque de género, es otro de los ejes transversales enunciados en el MECNUD, y sitúa el trabajo pendiente del país en torno a las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo en el Examen Periódico Universal (EPU) y por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), sosteniendo que Uruguay tiene aún muchos desafíos para lograr la igualdad sustantiva o de resultados en un marco de derechos humanos.

En este marco, el MECNUD recoge en su diseño e implementación varias de las recomendaciones emanadas de los mecanismos internacionales, entre los cuales cabe destacar: fortalecer el Instituto Nacional de las Mujeres, aprobación de una ley integral de violencia de género, generación de programas de prevención del embarazo adolescente y de educación sexual, programa de apoyo al sistema de protección de la infancia para hacer frente a la violencia, el abuso y el abandono de los cuales son víctimas los niños niñas y adolescentes; apoyo al Parlamento y al Poder Judicial para la adopción de modelos y mejores prácticas en medidas alternativas a la privación de libertad para adolescentes en conflicto con la ley, el Plan Conjunto de Trabajo ACNUR/CORE (protección de personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas y apátridas), entre otras iniciativas.

El diseño del MECNUD fue realizado en forma simultánea a la promoción de la Agenda 2030, por lo que en forma posterior a su elaboración, el SNU en conjunto con las contrapartes nacionales se abocaron a la difusión de los objetivos de desarrollo sostenible, la incorporación de acciones programáticas en el marco del programa país y a la adopción del compromiso por parte del gobierno de Uruguay respecto a la elaboración de informes anuales voluntarios de avance respecto de las metas propuestas por los objetivos de desarrollo sostenible.

Hallazgo 22

Las acciones y estrategias del MECNUD se basaron en el CCA que si bien identifica a los grupos más rezagados y vulnerables desde el análisis estadístico no recoge en su planificación la opinión de estos grupos en relación con sus intereses y necesidades.

El CCA identifica como grupos vulnerables a la población: menor de 18 años, afrodescendiente, discapacitada y mujeres. La información que provee guarda relación con: la situación de pobreza que afecta en mayor medida a la

²⁹ Cabe notar que esta evaluación culminó el trabajo de campo cuando todavía no estaba declarada la Pandemia del Coronavirus en el mundo ni en Uruguay, por lo que ciertamente los procesos de diagnóstico y programación quedan sujetas al devenir que impondrá la pandemia para los países.

población afrodescendiente y a la menor de 18 años como también a sus hogares; la situación de rezago de las mujeres respecto de los hombres en relación con la participación laboral, la brecha salarial y la carga de cuidados al interior del hogar; la discriminación que afecta a los afrodescendientes y a las personas con discapacidad³⁰.

La información estadística proporcionada en el análisis de país, se refiere sólo a algunos de los grupos identificados anteriormente, cuales son: afrodescendientes, menores de 18 años y mujeres. Respecto a la población con discapacidad no proporciona información que permita identificar cuáles son las condicionantes que la ubican en situación de alta vulnerabilidad y/o discriminación. Igualmente, la información proporcionada por el CCA no muestra desagregación por género de las poblaciones identificadas como rezagadas, este el caso de los afrodescendientes, de los jóvenes y de las personas con discapacidad.

Por último, cabe señalar que ni en de los documentos que se tuvieron a la vista para la presente evaluación como tampoco en las entrevistas realizadas se tuvo información que indicará que en la planificación de las acciones y estrategias del MECNUD se incorporará la opinión de las poblaciones vulnerables o rezagadas, mediante la incorporación de consultas realizadas a la sociedad civil o a la ciudadanía. Cabe señalar que en el proceso de implementación del programa país se realizaron acciones en pos de recoger información en este sentido, como es por ejemplo la realización de la Encuesta Nacional de Adolescentes y Juventud (ENAJ) 2018. Prospectivamente, la elaboración del CCA que proveerá de información al próximo MECNUD, contempla la realización de una consulta a la sociedad civil que está en ejecución y se encuentra en el marco de las nuevas metodologías de elaboración del CCA.

Hallazgo 23

El análisis de país identifica desafíos de desigualdad y discriminación a nivel nacional y por grupos específicos que orientan los efectos y acciones del MECNUD, sin considerar el análisis la realidad subnacional.

La revisión documental realizada con motivo de la presente evaluación muestra que el CCA identifica un conjunto de desafíos en materia de género y de derechos humanos en las distintas áreas que considera: desde desafíos en el contexto demográfico (fecundación e inmigración), mercado de trabajo; pobreza, desigualdad y exclusión social; salud; educación; ciencia, tecnología e innovación; gobernabilidad democrática y convivencia ciudadana. Las áreas no abordadas son economía, vivienda, medioambiente y desarrollo sostenible, población, recursos naturales.

En relación con el cumplimiento de las recomendaciones emanadas de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, el CCA, desarrolla una exhaustiva revisión de los avances y pendientes tanto en lo relativo a los derechos humanos como a la protección de derechos humanos de las mujeres. Asimismo, analiza las capacidades y pendientes de las contrapartes nacionales de manera general, desarrollando aspectos más específicos en relación con la cooperación internacional. El abordaje de los desafíos identificados en el diagnóstico no hace referencia a los mecanismos de género ni a los de derechos humanos existentes en el país, como tampoco en el quehacer de la sociedad civil en estas materias.

El MECNUD por su parte, recoge en dos de sus de sus tres áreas prioritarias los desafíos en materia de género y derechos humanos, quedando fuera el Área de Desarrollo Sostenible. No obstante, ambos enfoques podrían ser incorporados en sus efectos, como por ejemplo, el de género en el efecto 1.4. que es Fortalecer el entramado legal institucional y de políticas que garantice el trabajo decente.

En relación con los efectos priorizados en este MECNUD, los desafíos en materia de género y derechos humanos están presentes en 7 de los trece efectos: 2.1, 2.2, 2.3, 3.2, 3.3, 3.4 y 3.5. Sin embargo existen otros efectos que podrían considerarse en el caso de 2.2.ii Educación y en el 1.2 Reforzar...la generación de capacidades transversales en los trabajadores..., entre otros.

Por otra parte, cabe señalar que las acciones emprendidas por el SNU en algunos casos trascienden los espacios definidos en el MECNUD, tal es el caso del Programa Win Win, en que se aborda aspectos ligados directamente con la participación de las mujeres en el mercado del trabajo, aspecto identificado en el diagnóstico país pero que no tiene correlato en el MECNUD. En sentido contrario existen compromisos en el MECNUD que fueron diagnosticados en el

³⁰ Naciones Unidas Uruguay (2015). Uruguay Análisis Común de País 2015. Montevideo.

CCA que no fueron implementados, como por ejemplo la existencia de una oficina de Ombudperson, que el MECNUD plantea como uno de los indicadores del efecto 3.3.

En general, el análisis de país no identificó desafíos en derechos humanos o género a nivel subnacional, como tampoco las Áreas prioritarias o los efectos vinculados a ellas los mencionan. No obstante, la evaluación intermedia identifica que un 34% de los proyectos, iniciativa o líneas programáticas desarrollan o podrían desarrollar sus acciones a nivel departamental o local. En los temas en análisis en este apartado y de acuerdo a la información de la que se dispone se han realizado acciones en estos niveles, entre los cuales se puede mencionar el Programa “Montevideo en el Programa Global de Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas”, que se llevó a cabo en conjunto con AUCI y las intendencias de Montevideo y Canelones.

Hallazgo 24

Las acciones desarrolladas por el SNU en el marco del MECNUD 2016-2020, son valoradas positivamente por las contrapartes del gobierno.

Las entrevistas realizadas dan cuenta de que los funcionarios de entidades públicas vinculadas al sistema poseen una gran valoración de las acciones que desempeñaron las agencias en materia de incorporación de derechos humanos y de transversalización del enfoque de género en el fortalecimiento de las instituciones y diseño e implementación de políticas públicas.

Destacan la pertinencia del apoyo brindado por el sistema respecto del programa de gobierno, señalando que existe una sincronización en términos de visión de política pública, como también una coherencia técnica en materias de derechos humanos e igualdad de género.

Se destaca la facilidad para establecer una comunicación fluida entre los organismos públicos y las agencias del sistema que se explica por la existencia de intereses y orientaciones comunes que permitieron generar un trabajo concreto y sin mucho protocolo.

Se valora el aporte de las agencias en relación con el traspaso de marcos conceptuales, de metodologías y de buenas prácticas llevadas a cabo en otros países. Se destaca también la flexibilidad de las agencias para dar respuesta a las necesidades que plantean las instituciones públicas. Las personas entrevistadas de gobierno califican el aporte del SNU como indispensable, invaluable, y sustantivo en su quehacer.

Asimismo, indican como relevantes, los aportes realizados en torno a la violencia de género, los temas étnicos y raciales, el embarazo adolescente, el sistema penal juvenil, los derechos laborales y el acercamiento de los estándares de derecho internacional a la legislación del país.

Hallazgo 25

La implementación del Programa de País realizó una importante contribución al fortalecimiento de los organismos del Estado, y al desarrollo de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y de género.

Mediante la revisión documental y el análisis de las entrevistas se aprecia que las agencias, programas y fondos del sistema realizaron una vasta contribución a diversas iniciativas que se realizaron articuladamente con las contrapartes nacionales.

En lo específico se pueden identificar un conjunto de estrategias que utilizó el SNU para aportar en este sentido:

- **Fortalecimiento de los mecanismos de género y de derechos humanos del país:** Se fortalece al Instituto de la Mujer, en materias relativas a: su participación en conferencias y preparación de informes; elaboración de la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030; y, el avance del marco normativo contra la violencia basada en género y su implementación. En materia de derechos humanos: apoya el vínculo entre los comités de las convenciones y las entidades públicas a través de su participación en el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (Simore), el fortalecimiento de la Secretaría de DDHH de la Presidencia de la República en

materia de inmigración por razones humanitarias, Apoyo al Instituto de Derechos Humanos en el monitoreo de los derechos de la infancia; apoyo al mecanismo de prevención de la tortura, a cargo del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDDHH).

- **Transversalización del enfoque de género y derechos tanto en las líneas de trabajo de los organismos públicos como en su gestión interna.** La incorporación del enfoque de género se concreta mediante asistencia técnica, apalancamiento de recursos, capacitación, traspaso de metodología, elaboración de instrumentos y estudios. Como ejemplo de este tipo de estrategia se identifican los proyectos realizados con AUCI y ANDE en que se fortalecieron sus capacidades institucionales para la incorporación del enfoque de género en el diseño e implementación de sus programas, instrumentos y en su gestión interna; en programas públicos, como es el caso del “Sistema Nacional de Cuidados”, la “Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo del Ministerio del Trabajo”; el Programa de Prevención del Embarazo Adolescente que incorpora la corresponsabilidad; y la preparación del poder judicial en materia de formación de sus miembros para la implementación de la Ley 19.580 de “Violencia Hacia las Mujeres Basada en Género”, por destacar algunas experiencias realizadas con estas organizaciones.

Desde el enfoque de derechos humanos, se desarrollaron acciones en torno a programas públicos con foco en la infancia, como es el caso del Programa de Protección de la infancia: apoyo al Sistema de Protección de la Infancia para enfrentar la violencia; el abuso y el abandono de NNA; Programa de movilización social y alianzas en aras del desarrollo: promoción de la participación de los NNA; apoyo al Parlamento y el Poder Judicial para la adopción de modelos y las mejores prácticas en medidas alternativas a la privación de libertad para adolescentes en conflicto con la ley; apoyo al sistema de protección de la infancia para desarrollar enfoque alternativos para los niños que residen en instituciones (fortalecimiento de capacidades familiares y hogares de acogida. Con el Ministerio del Trabajo se avanzó en la Promoción de los derechos laborales en el marco de la Ley de negociación colectiva; con el Poder Legislativo se ha avanzado en la capacitación en legislación internacional de derechos humanos, normas internacionales de trabajo; protección de derechos de migrantes y protección de NNA; y, se trabajó en el Fortalecimiento del Sistema Judicial Uruguayo, por citar algunos ejemplos.

- **Articulación con las contrapartes nacionales para la implementación de políticas públicas.**

La acción del SNU en materia de género se realizó mediante una coordinación entre las agencias del sistema y las contrapartes nacionales. El trabajo conjunto estuvo a cargo del Grupo Interagencial de Género, de la coordinación de dos o más agencias como también del UNCT. Las agencias que colaboraron en proyectos que impulsaron la igualdad de oportunidades y el empoderamiento de las mujeres fueron: ONU Mujeres, UNFPA, ONUSIDA, OPS y PNUD, entre otras. Por otra parte y en relación con la articulación de las contrapartes nacionales debe considerarse una participación activa del Inmujeres, el Consejo Nacional de Género –en el que participan 28 instituciones-, el Ministerio del trabajo, AUCI, ANDE, el Poder Judicial, la Universidad de la República (UDELAR) y la Agencia Nacional de Desarrollo para Promover la Empresarialidad Femenina, por nombrar algunas.

La articulación con organizaciones de la sociedad civil fue acotada. En el período en análisis y de acuerdo a la información disponible, se identificó la realización de dos iniciativas, la primera de ellas, “Usando las ciencias del comportamiento para cerrar las brechas de género en Uruguay sobre la licencia de medio horario” (2019), involucró a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y el Laboratorio de Innovación de Género (LACGIL) y la segunda, “Ciencias del comportamiento para mejores políticas” (2018), a la Universidad Católica del Uruguay³¹.

En relación con el enfoque de derechos humanos, se puede mencionar la creación con el apoyo de agencias del SNU en 2016, del Mecanismo Nacional para la presentación de Informes y el Seguimiento de las recomendaciones que articula a 30 instituciones de los tres poderes del Estado y es coordinado por el

³¹ Luanda Ugarte, A. (2019). UNCT Gender Equality SWAP-Scorecard. Montevideo.

Ministerio de Relaciones Exteriores y cuenta con la participación eventual de organizaciones de la sociedad civil³².

Por otra parte y en relación con acercar la discusión internacional a organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía se desarrolló el proyecto “Acercando Ginebra a Uruguay” en que se transmitieron por cadena de radio la participación de la delegación uruguaya en diálogo con Comités en Ginebra. Con el propósito de informar a las organizaciones no gubernamentales informantes del Comité que hace seguimiento al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales (PIDESC), se realizó un intercambio remoto entre Uruguay y la sesión efectuada en Ginebra³³.

- **Aporte a los marcos normativos nacionales.**

El SNU ha aportado a la discusión de los marcos normativos de Uruguay, en materias de salud, alimentación, discapacidad, infancia, diversidad sexual, salud sexual y reproductiva, género, entre otras.

Entre 2016 y 2020, se dictaron una serie de cuerpos legales que contaron con el apoyo del SNU, por ejemplo la Ley N° 19.580 de “Violencia Hacia las Mujeres Basada en Género”, la Ley N°19.747 “Código de la Niñez y la Adolescencia”, y la Ley N° 19.293 “Código del Proceso Penal”, por citar algunas.

Hallazgo 26

Los grupos interagenciales de género y de derechos humanos tuvieron un funcionamiento periódico durante la implementación del MECNUD, teniendo en la base factores que influyen positivamente en su funcionamiento y otros que dificultan su operación.

A juicio de los entrevistados, los grupos interagenciales -vinculados a las 3 áreas del MECNUD- tuvieron un funcionamiento exiguo en relación con: la periodicidad de sus reuniones, su gestión para aportar a los outcomes del MECNUD; y, el cumplimiento de requisitos como la elaboración de TdR y planes de trabajo. Excepción de ello fueron el grupo de género y el de derechos humanos.

El grupo interagencial de género (GIG) tuvo un funcionamiento periódico y que se prolongó durante todo el período de implementación del MECNUD, contó con términos de referencia, un plan de trabajo anual elaborado colectivamente, y realizó aportes sustantivos en la consecución de las acciones y programas impulsados por el programa país.

El grupo interagencial de derechos humanos funcionó periódicamente, experimentando ciertos grados de laxitud en la realización de reuniones en el último año.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, las encargadas de estos grupos interagenciales identifican factores que pueden fortalecer el trabajo interagencial y otros que pueden tensionarlo. Una opinión común es que un factor que favorece la permanencia del trabajo del grupo es la realización de tareas concretas que involucren a las distintas agencias que participan en el grupo. En este sentido, la entrevistada del grupo interagencial de derechos humanos, destaca la realización del proyecto “Libres e Iguales”. Algunos condicionantes que dificultan el funcionamiento se relacionan con que los integrantes que conforman los grupos provienen de entidades del SNU que cuentan con poco personal, lo que los tensiona en el cumplimiento de las actividades impulsadas desde estas instancias. Otro elemento que se identifica como desfavorable para el logro de las tareas que se proponen, guarda relación con los recursos económicos de los que disponen, debido a los mecanismos de gestión de los recursos del sistema, como de la disponibilidad de recursos para tareas conjuntas.

Elementos que diferencian el trabajo de los grupos Interagenciales de género y derechos humanos es de índole operativa y es que la transversalización del enfoque de género cuenta con mecanismos de seguimiento como es el caso del SWAP 2.0. en que se evalúa a todo el sistema respecto de estándares establecidos y los hace comparables

³² OCR (2019). Revisión de la implementación del Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MECNUD) 2016-2020 en Uruguay. Montevideo

³³ Ibidem.

entre agencias del sistema en los distintos países, aspecto que actúa como un mecanismo de control y rendición de cuentas que incentiva a las entidades del sistema a avanzar en el trabajo conjunto.

Hallazgo 27

Los resultados del MECNUD han afectado positivamente a algunos grupos vulnerables o excluidos mientras que en otros los resultados no son tan visibles.

El análisis de la información secundaria y de las entrevistas realizadas permitió identificar algunos resultados positivos del programa país en ciertos grupos específicos. En relación con derechos humanos, el MECNUD tuvo resultados positivos en relación con los programas e iniciativas que desarrolló en torno a los jóvenes, entre los cuales es relevante destacar que con las modificaciones incorporadas en el sistema penal, la cantidad de adolescentes privados de libertad descendió de 700 a 240 luego de su implementación³⁴. Como también se experimenta una fuerte disminución en el Porcentaje de la población 4 a 17 años que no asiste a la educación, de 6.1 (línea base) a 3.6 en 2018. Ambos aspectos fueron considerados relevantes en el MECNUD.

Otro logro destacable, en materia de género y jóvenes es la reducción del embarazo adolescente, cuya medición se realiza en la matriz de resultados a través de la tasa de nacimientos de madres de 15 a 19 años, descendiendo de 55/1000 (línea base) a 36/1000 en 2018. Un resultado significativo que surge de la información recabada en la aplicación de la Encuesta Nacional de Adolescentes y Juventud es que cambia la percepción sobre los roles de género y el cuidado, los niveles de acuerdo en relación con que las mujeres tienen que estar en la casa en labores de cuidado, sufrieron una fuerte disminución.

Otro resultado interesante se relaciona con las brechas de pobreza por género, en que se aprecia una disminución de 0.6 (línea base) a 0.1 en 2018. Los resultados de la matriz de indicadores del MECNUD muestran en relación con la violencia basada en género un aumento en el Porcentaje de población que manifiesta que la “violencia intrafamiliar contra las mujeres” es el “tipo de violencia más dañina para el desarrollo del país” de 65% en 2016 a 74% en 2018. De igual manera se registra un aumento en el indicador, Porcentaje de población que manifiesta que la “violencia intrafamiliar contra los niños” es el “tipo de violencia más dañina para el desarrollo del país” que sufre una variación de 68% en 2016 a 76% en 2018.

Si bien se puede verificar la incidencia de las acciones realizadas sobre ciertos grupos de población, en otros no es posible verificarlos o sus resultados no dan cuenta de los fenómenos de exclusión identificados en el análisis de país, este es el caso, de la prevalencia de cifras altas de pobreza en la población afrodescendiente o los resultados de las acciones orientadas en el mercado del trabajo hacia las mujeres.

En relación con la población afrodescendiente, el MECNUD posee el indicador “Personas afrodescendientes que ingresan a la función pública sobre el total de funcionarios públicos” que registra un aumento de 1.1 (línea base) a 2.06 en 2018, no obstante este no permite verificar el cumplimiento de los desafíos planteados en el programa país.

La evolución de las mujeres en el mercado del trabajo no se puede verificar en la matriz de resultados del MECNUD, debido a la inexistencia de indicadores que las midan.

El análisis de los resultados del MECNUD sobre ciertos grupos de población induce a pensar que un factor relevante, para que estos se midan y experimenten avances, es la existencia de institucionalidad (en el SNU y en las contrapartes nacionales, especialmente en el gobierno) que promueva acciones que apunten a superar brechas y desafíos que experimenta esas colectividades.

Hallazgo 28

La implementación del MECNUD ha aportado al empoderamiento de actores que sufren procesos de exclusión.

Al analizar las acciones que se realizaron en el marco del MECNUD para abordar los desafíos en materia de género y de derechos humanos, se puede apreciar que no existe como propósito explícito el empoderamiento de los grupos a

³⁴ Información obtenida a través de la realización de las entrevistas.

los cuales están destinadas. No obstante, en relación con los derechos de género, existe un conjunto de iniciativas que apuntaron a promover la participación de las mujeres en la política y que abordaron: la formación de mujeres de partidos políticos para fortalecer sus capacidades y conocimientos – en materia como negociación, comunicación política, manejo de medios, entre otras; desarrollo de una estrategia de sensibilización sobre la participación de las mujeres, a través de estudios y encuestas; y se llevó a cabo una línea programática de apoyo a la participación política de ellas, que se concretó en un aumento de la participación de representantes mujeres en la cámara baja, de 16.16% en 2014 (línea base) a 20.2% en 2018. La participación de mujeres en el Senado no experimentó variación entre las mediciones realizadas en los años 2014 y 2017³⁵.

En relación con derechos humanos, es necesario destacar la aprobación de la Ley N°19.785 que crea el Consejo Asesor Consultivo (CAC) como órgano asesor del Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), integrado por niños, niñas y adolescentes de entre trece y diecisiete años de edad, pertenecientes a cada departamento del país. Las principales funciones del Consejo son; Asesorar y realizar sugerencias al Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) en materia de políticas públicas, programas y acciones relativos a la infancia y adolescencia; Ser consultado en materia de políticas públicas de infancia y adolescencia por el Directorio del INAU, cuando este lo considere; Asesorar y ser consultado en materia de Derechos de Infancia y Adolescencia por otros organismos del Estado y de la sociedad civil, con previa aprobación del Directorio del INAU; Ser representantes y portavoces de las inquietudes de niños, niñas y adolescentes de todos los departamentos del país; Promover el derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes a través de un equipo de promoción de participación departamental conformado por niños, niñas, adolescentes y adultos.

El sustrato común de ambas iniciativas que apuntan al empoderamiento de los actores involucrados es que estos son actores activos en la formulación del apoyo brindado, por lo que en ellas se recogen sus necesidades y requerimientos.

³⁵ OCR (2019). Revisión de la implementación del Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MECNUD) 2016-2020 en Uruguay. Montevideo

VII. CONCLUSIONES

Del análisis hasta aquí realizado emergen cuatro conclusiones principales:

- El MECNUD representa un aporte positivo para el país y para el SNU en el desarrollo de políticas públicas alineadas con los Acuerdos Internacionales y con el programa de gobierno del país.
- El MECNUD ha mostrado avances sustantivos en algunas áreas que debieran ser apoyadas con mayor énfasis en la próxima etapa, puesto que representan una ventana de oportunidad en términos de desarrollo sostenible y justo: formación e inserción laboral juvenil, sistema de protección y cuidados para grupos vulnerables, desarrollo sostenible y cambio climático, gobierno transparente, descentralización y equidad territorial.
- Se observan buenos resultados en esta fase de implementación, especialmente, madurez institucional en temas claves tales como: manejo de riesgos (SINA) y sistema de protección social (MIDES, INE, Poder Judicial, UNICEF, INJU).
- Por la estructura económico-productiva del país, existe una base económica poco diversa. Esta amenaza será salvada en la medida que efectivamente el próximo marco de cooperación y las políticas públicas faciliten de manera sistemática la profundización de un desarrollo sostenible y justo.
- La inclusión del enfoque de género y derechos en las acciones emprendidas en el marco MECNUD fue profusa y valorada positivamente por las contrapartes de gobierno. Realizó una contribución importante al fortalecimiento de las instituciones públicas, a la formulación e implementación de políticas públicas y a marcos normativos nacionales que incorporan progresivamente estándares internacionales de derechos humanos y de las mujeres. Destaca el aporte realizados de los grupos interagenciales de género y derechos humanos que en su interacción con las entidades de gobierno promovieron la articulación entre ellas y con ello soluciones sistémicas de las problemáticas abordadas.

VIII. LECCIONES APRENDIDAS

1. Sobre el diseño del MECNUD. La importancia del *efecto espejo* entre diagnóstico y resultados

Fue posible observar la importancia del efecto espejo, entendido como la coherencia entre diagnóstico y propuestas de solución³⁶; específicamente entre el CCA y definición programática del MECNUD.

Asimismo, cobra importancia la acuciosidad en la producción de información. Como vimos, toda vez que una situación no es suficientemente desagregada (por sexo, rango etario, condición laboral y/o territorial), tiene un impacto en los resultados. A eso se suma un presupuesto balanceado, para no generar asimetrías entre agencias que impliquen algún descuido a problemáticas menos visibles y tratadas.

2. Sobre la implementación del MECNUD. Interagencialidad inteligente.

No se trata de hacer ‘todo todos y al mismo tiempo’ si no que racionalizar la interagencialidad y la interlocución con las instituciones nacionales en función del objetivo buscado. Todas las agencias coinciden en que bajo un paraguas de objetivos estratégicos, las agencias podrían comprometer proyectos o programas en que sea preciso, virtuoso y necesario de abordar de manera compleja, interdisciplinaria e interagencial.

3. Sobre los resultados, efectos e impactos.

No perder de vista áreas rezagadas y el valioso aporte que pueden hacer agencias “sub-utilizadas”.

³⁶ Efecto espejo es un concepto que se utiliza en jurisprudencia y que se refiere a la coherencia entre catastros y registros, pero que bien puede ser aplicado en esta circunstancia.

La identificación de indicadores desagregados por género para medir los efectos del MECNUD permite evaluar con mayor precisión los resultados de las acciones y estrategias programáticas emprendidas. Se requiere incorporar la desagregación por género de los indicadores relativos a personas y a aquellos en que esta dimensión pueda ser incorporada. De igual forma, es importante considerar un indicador de género que permita evaluar la instalación de capacidades y la transversalización del enfoque de género en las entidades públicas, así como facilitar las mediciones del instrumento común SWAP 2.0.

4. Sobre las áreas que muestran mayor avance.

Es relevante no perder los logros alcanzados, sino que continuar profundizando las mejoras. Favorece el avance cuando se cuenta con programas bien definidos, que evidencian resultados para todos los actores y se aprecia el compromiso institucional y personal de quienes son responsables directos.

IX. RECOMENDACIONES

criterio	Área de mejora	Recomendaciones	Agencias involucradas	Plazo
Pertinencia	<p>Hallazgo 1</p> <p>El MECNUD recoge las principales áreas estratégicas de actuación de acuerdo con el diagnóstico realizado previamente y las necesidades del país.</p>	Se sugiere incorporar la variable territorial en el diagnóstico (CCA), diseño, evaluaciones intermedias y ex post del próximo MECNUD y la desagregación de datos de personas por sexo, edad, etnicidad/raza y zona de residencia.	OCR y UNCT	Corto Plazo
	<p>Hallazgo 3</p> <p>El MECNUD está diseñado a través de mecanismos estandarizados que responden de mejor modo a los programas y proyectos ya existentes y cuyos incentivos están en la visibilidad de las iniciativas de las agencias.</p>	Se sugiere concentrar la acción interagencial en aquellas áreas estratégicas definidas y acordadas en el CCA de manera de ser más efectivos en el uso del tiempo, de las experticias y de los recursos del sistema desde una lógica de actuación coordinada entre las agencias, programas y fondos del SNU. Los proyectos o programas propios de las agencias que tienen un carácter más inercial no parece ser necesario incluirlos en el MECNUD.	OCR y UNCT	Corto Plazo
Eficacia	<p>Hallazgo 7</p> <p>El MECNUD no cuenta con un documento síntesis de resultados de programas y proyectos que permita valorar los resultados de manera precisa en el período.</p>	Se sugiere establecer un procedimiento claro, sencillo y útil de seguimiento del MECNUD que permita dar cuenta de los avances de los programas y proyectos que se implementan, por ejemplo, es necesario estandarizar formatos de recolección de información, contenido deseable del reporte, calendario de medición de los avances y elaboración de informes con resultados agregados en que se consignen hallazgos que permitan establecer medidas que apunten a corregir posibles problemas en el proceso de implementación.	OCR y Agencias, Fondos y programas del SNU	Mediano plazo
Eficiencia	<p>Hallazgo 13</p> <p>El MECNUD maximiza recursos en situaciones de ‘alta’ interagencialidad pese a la persistencia de los problemas de gestión de la misma.</p>	Identificar soluciones a los problemas de gestión presupuestaria que se encuentran bajo la influencia de UNCT y que dificultan el trabajo de las agencias pequeñas y los proyectos interagenciales. Aquellos que trascienden las posibilidades nacionales debieran ser informados a la sede de manera de buscar soluciones que impliquen a todas las agencias a nivel mundial.	OCR y Sedes globales y UNCT	Mediano plazo
	<p>Hallazgo 15</p> <p>Existen un conjunto de limitaciones desde diversos ámbitos que es preciso corregir.</p>	Considerar en la planificación en aporte de UNOPS y PNUMA en el sentido de la gestión interna del UNCT.	OCR, UNCT	Corto plazo
	<p>Hallazgo 14</p>	Establecer un presupuesto interagencial por resultados en aquellos temas y proyectos más estratégicos.	OCR y UNCT	Corto Plazo

criterio	Área de mejora	Recomendaciones	Agencias involucradas	Plazo
	Presupuesto desbalanceado entre áreas prioritarias y entre agencias.	En la próxima planificación se tome en consideración este desbalance de recursos y se priorice el monto con un análisis relacionado los problemas más críticos del CCA.		
Sostenibilidad	Hallazgo 17 Existe una tensión entre ampliar la programación hacia nuevos temas de interés o bien priorizar en aquellas cuestiones en que el aporte interagencial del SNU ha sido probado	Se recomienda recoger en el CCA y en el MECNUD, las experiencia y aprendizajes provenientes de los programas que han tenido resultados positivos como incorporar áreas emergentes que son críticas de abordar de acuerdo con el diagnóstico actualizado del país.	OCR y UNCT	Corto Plazo
Sostenibilidad	Hallazgo 19 Urge la necesidad de disponer de una estrategia consensuada de cooperación sur-sur en temas críticos y estratégicos (por ejemplo en el tema de la matriz energética y del Sistema de cuidados)	Elaborar una estrategia consensuada de cooperación sur-sur en el marco de la conferencia de alto nivel de Naciones Unidas BAPA + 40	OCR	Corto plazo
Sostenibilidad	Hallazgo 20 Existen algunas áreas que son más vulnerables respecto de su sostenibilidad en el tiempo	Sensibilizar a las contrapartes nacionales respecto de los efectos adversos de interrumpir la continuidad de programas que apuntan a avanzar en la agenda 2030 y de derechos humanos.	OCR, UNCT, AUCI	Mediano plazo
Género y DDHH	Hallazgo 21 Está alineado con las normas y acuerdos internacionales de DDHH	Garantizar que efectivamente se transversalicen los enfoques de género y de derechos en el MECNUD, cuidando que estén presente en todas las áreas prioritarias, en sus efectos y en los indicadores seleccionados para medir sus resultados, fortaleciendo los mecanismos de monitoreo y seguimiento de los compromisos adquiridos en estas materias.	OCR, UNCT	Corto plazo
	Hallazgo 22 No se recoge adecuadamente la voz de los grupos o colectivos destinatarios de los proyectos o programas en el marco del MECNUD	Considerar fuentes de información (encuestas realizadas, consultas a actores de la sociedad civil y del gobierno, etc.) que permitan identificar los intereses y necesidades de los grupos destinatarios en el diseño y elaboración tanto del análisis de país como en la definición de las áreas estratégicas del MECNUD. De preferencia establecer un sistema de consulta participativo, transparente y sistemático.	OCR, UNCT	Corto plazo
	Hallazgo 22 y 27 Los resultados no son totalmente visibles entre los grupos en situación de vulnerabilidad o excluidos	Incorporar progresivamente el concepto de interseccionalidad tanto para el análisis de la problemática de los grupos identificados como población objetivo,	OCR y UNCT	Mediano plazo

Criterio	Área de mejora	Recomendaciones	Agencias involucradas	Plazo
		como en el diseño e implementación de las intervenciones destinadas a ellos.		
	Hallazgo 23 No se incluye adecuadamente la dimensión territorial	Fortalecer las alianzas con organizaciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil del nivel subnacional de manera de poder avanzar en la caracterización de las problemáticas a nivel territorial.	OCR y UNCT	Mediano plazo
	Hallazgo 26 No todos los grupos interagenciales del MECNUD tuvieron un buen funcionamiento.	Generar un modelo de buenas prácticas a partir de la experiencia desarrollada por el Grupo Interagencial de Género. Igualmente, se recomienda que los grupos interagenciales -organizados en torno al próximo MECNUD- estén liderado por la OCR en su rol coordinador, así como el rol de monitoreo de los planes de trabajo anuales.	OCR	Corto plazo
	Hallazgo 28 Aportar al proceso de empoderamiento de actores que viven procesos de exclusión.	Incorporar acciones y programas que permitan empoderar a los actores destinatarios de éstas.	OCR y UNCT	Largo plazo

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de resultados de la evaluación.

X. ANEXOS

Anexo 1: Términos de referencia

TERMINOS DE REFERENCIA

I. INFORMACION SOBRE LA CONSULTORIA
<p>Título: “Evaluación final de la implementación del <i>Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay 2016-2020</i>”</p> <p>Supervisor/a: Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay</p> <p>Tipo de Contrato: Contrato Contratista Individual (IC)</p> <p>Duración del contrato: se estiman 90 días como marco temporal (diciembre de 2019 a febrero de 2020)</p> <p>Lugar de la Consultoría: Uruguay</p> <p>Fecha de inicio: diciembre 2019</p>
II. OBJETIVO
<p>II.1. Antecedentes</p> <p>La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional de la Presidencia de la República (en adelante, AUCI) y el Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay (en adelante, SNU), suscribieron el 15 de diciembre de 2015, el <i>Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2016-2020</i> (en adelante, MECNUD). Este documento constituye el marco en el que se inscribe la acción conjunta y coordinada entre el Gobierno de Uruguay y las diferentes agencias, entidades, fondos y programas de las Naciones Unidas residentes y no residentes en el país tendiente a lograr una serie de objetivos prioritarios para el desarrollo sostenible de Uruguay.</p> <p>La cooperación que el SNU brinda a Uruguay mediante el MECNUD corresponde a las características de la economía, la sociedad y las instituciones del país: un país de “muy alto desarrollo humano”, “renta alta” y con instituciones democráticas estables que ha realizado en los últimos años avances destacables en la protección de los derechos humanos, que viene experimentando desde hace algunos años procesos de cambio demográfico que lo aproximan a los países de mayor grado de desarrollo y que ha logrado en los últimos quince años reducir en forma significativa la pobreza monetaria (de 39.9% en 2004 a 8.1% en 2018) y la desigualdad en la distribución del ingreso, pero que aún presenta rasgos y enfrenta desafíos propios de un país en transición al desarrollo.</p> <p>La evidencia indica que Uruguay sigue presentando marcadas asimetrías y desigualdades entre distintos grupos de población con base en el género de las personas, el grupo de edad al que pertenecen, su ascendencia étnico-racial, el área geográfica en la que residen y la presencia o discapacidad de discapacidades. También se pueden advertir procesos persistentes de segregación residencial y nuevas expresiones de exclusión social que plantean desafíos para las políticas públicas. Asimismo, y sin desconocer el crecimiento que Uruguay ha venido experimentado durante los últimos quince años, se puede sostener que la economía uruguaya aún debe sortear desafíos para alcanzar a mediano plazo un estadio de desarrollo sostenible. Por último, y pese a los avances que Uruguay ha realizado en materia legal e institucional con relación a la promoción y protección de los derechos humanos aún se pueden identificar áreas críticas y sectores de población en situación de especial vulnerabilidad o que sufren procesos de exclusión.</p> <p>Teniendo en cuenta las características del país, así como los retos que enfrenta en dirección a lograr el desarrollo sostenible, el MECNUD ha definido como sus principales estrategias la provisión de asistencia técnica de alto nivel, el monitoreo de la situación de los Derechos Humanos y el apoyo al desarrollo de capacidades nacionales. El MECNUD ha sido formulado con base a cinco ejes estructurantes: el “enfoque de derechos humanos”, el “enfoque de género”, la perspectiva de “sostenibilidad ambiental”, los principios de “buena gobernanza, descentralización y desarrollo territorial” y la “Cooperación Sur-Sur y Triangular”.</p> <p>Como está previsto en el <i>Calendario de Evaluación</i> del MECNUD, al culminar su cuarto año del ciclo programático (2019) se debe realizar una evaluación externa de la implementación del marco de cooperación para “dar cuenta de la relevancia de la contribución del SNU” al desarrollo del país y, más específicamente, la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las intervenciones desarrolladas hasta el momento (2015-2019) y el grado de avance hacia el logro de los resultados acordados.</p> <p>La evaluación del MECNUD permitirá sistematizar las lecciones que surgen de la implementación del marco de cooperación, identificando buenas prácticas y ejemplos del trabajo conjunto, así como áreas en las que es necesario fortalecer el apoyo brindado o corregir las intervenciones. Por último, es importante destacar que los resultados de esta evaluación constituirán un insumo clave para formular el nuevo <i>Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2021-2025</i> (UNSDCF por su sigla en inglés) en el contexto de la implementación de la <i>Agenda 2030</i> y con el objetivo de contribuir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).</p> <p>Las normas y los estándares que orientarán el proceso de diseño, implementación y diseminación de los resultados finales son los definidos por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG) en coordinación con el Equipo de País de Naciones Unidas (en adelante, UNCT por su sigla en inglés) asistido por los Grupos de Resultados y Grupos Especializados del SNU (SNU 2018: 37).</p> <p>Finalmente, corresponde señalar que esta evaluación procura informar a los socios estratégicos y a los destinatarios de la cooperación que brinda el SNU los resultados de la implementación del MECNUD, el grado de avance hacia el logro de los objetivos programáticos y las metas de movilización de recursos asegurando así la rendición de cuentas (ver SNU en Uruguay: MECNUD 2016-2020, Anexo I, pp.47-50: https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/undp-uy-mec-2016-2020.pdf).</p>

II.2. Objetivo general y específicos de la evaluación

El **objetivo general** del estudio es evaluar los avances realizados hacia los objetivos de la Matriz de Resultados del MECNUD 2016-2020, examinando cómo se ha avanzado hacia estos resultados (en particular, el grado de eficiencia de las intervenciones) a fin de extraer aprendizajes para la toma de decisiones durante el último año del ciclo programático y, especialmente, para la formulación del nuevo marco de cooperación, y generar información clave para rendir cuentas frente a los socios estratégicos del SNU (en primer término el Gobierno) y los destinatarios de su cooperación. Los objetivos específicos de la evaluación son:

- (1) Medir el **avance hacia los Resultados (“Efectos Directos”) de la Matriz del MECNUD** (en base a los indicadores establecidos en la matriz y a otros complementarios), **identificando las contribuciones del SNU para su logro.**
- (2) **Sistematizar las lecciones aprendidas** que surgen de la implementación del MECNUD con foco en las **buenas prácticas o ejemplos positivos**, así como en las **áreas en las que no se lograron los resultados planificados.**
- (3) **Evaluar el desempeño del SNU en el marco de implementación del MECNUD**, determinando el grado de **pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de sus intervenciones.**
- (4) **Recolectar información cuantitativa y cualitativa sobre la ejecución programática y financiera del MECNUD** como insumo para la formulación del próximo *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2021-2025* (UNSDCF en inglés).
- (5) **Recabar y sistematizar las visiones de los aliados nacionales del SNU** (gobierno nacional, gobiernos subnacionales, Poder Legislativo, Poder Judicial, otros organismos estatales, sociedad civil y sector privado, otros organismos multilaterales y bilaterales de cooperación, etc.) **sobre el valor agregado de la cooperación del SNU en Uruguay.**

El alcance de la Evaluación del MECNUD 2016-2020 es a nivel nacional y se circunscribe al período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el último trimestre de 2019. La misma se realiza basándose en los datos disponibles en el momento de la evaluación con los actores clave.

III. ACTIVIDADES

III.1 Metodología: preguntas de la evaluación

La evaluación pretende proporcionar información cuantitativa & cualitativa y análisis sobre el estatus de la implementación del MECNUD, brindando evidencias objetivas que permitan al UNCT orientar estratégicamente su cooperación en el próximo ciclo a través del próximo Marco de Cooperación para el período 2021-2025. La evaluación final externa del MECNUD busca también informar a los socios estratégicos sobre los resultados (productos y procesos) del SNU en los primeros cuatro años de implementación del MECNUD y sobre el grado de avance hacia sus objetivos (“efectos directos”) y metas de movilización de recursos. El evaluador deberá elaborar un Plan de Trabajo que incluya el set de preguntas que orientarán su ejercicio, abordando especialmente las siguientes cuatro dimensiones:

- (1) **Pertinencia:** grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados responden a las prioridades de desarrollo del país y se basa en un enfoque de derechos humanos, igualdad de género y sostenibilidad ambiental. Asimismo, determinar la pertinencia de las intervenciones del SNU implica establecer en qué grado éstas concuerdan con las orientaciones de política pública de Estado y en qué medida responde a las necesidades de los destinatarios.
- (2) **Eficacia:** grado de medición en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar los mismos.
- (3) **Eficiencia:** mide el grado de maximización de la relación entre los insumos utilizados para la implementación de las intervenciones y sus resultados. Asimismo, esta dimensión supone analizar la eficiencia del SNU como organización (el desempeño de sus “Grupos de Resultados” y “Grupos Especializados”, la interacción y las sinergias entre estos grupos, su relación con el UNCT, la coherencia entre los sistemas y procedimientos de cada agencia, la implementación de proyectos conjuntos o iniciativas interagenciales, la gestión de fondos conjuntos, etc.).
- (4) **Sostenibilidad:** mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa.

Las preguntas de evaluación serán definidas por el evaluador en su Plan de Trabajo (producto 1). Las mismas deben responder a los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Como mínimo, la evaluación deberá responder las siguientes preguntas indicativas en cada una de las dimensiones clave de análisis (el set definitivo será acordado entre el evaluador y sus supervisores):

(1) Pertinencia

- ¿El diseño del MECNUD 2016-2020 y su implementación han abordado los retos principales identificados en el CCA?
- ¿La formulación de la Matriz de Resultados del MECNUD reflejó efectivamente las prioridades nacionales con relación al desarrollo y la protección de derechos humanos?
- ¿En qué grado la formulación del MECNUD incorporó las prioridades y los objetivos de política pública definidas por el Estado para el período 2016-2020?
- ¿El MECNUD incorporó en su diseño los tres ejes normativos (el enfoque de derechos humanos, el enfoque de igualdad de género y la perspectiva de sostenibilidad ambiental) y los tres ejes operativos (la gestión basada en resultados, el desarrollo de capacidades y la promoción de la cooperación Sur-Sur) que guiaron su formulación en 2015?

- ¿En el contexto nacional actual siguen siendo pertinentes las tres “áreas prioritarias” que estructuraron la Matriz de Resultados del MECNUD y, por lo tanto, la cooperación brindada por las agencias del SNU?
- ¿En qué medida las prioridades del MECNUD y sus intervenciones han correspondido a las necesidades de la población más vulnerable de Uruguay, en particular a los colectivos que sufren diversas formas de exclusión, teniendo en consideración el principio de “no dejar a nadie atrás” de la Agenda 2030?
- ¿En qué grado la formulación del MECNUD y la implementación de sus intervenciones garantizaron la inclusión de las perspectivas y la participación de los socios estratégicos del SNU y los destinatarios (en particular, los grupos vulnerables)?

(2) Eficacia

- ¿En qué medida la implementación del MECNUD ha permitido avanzar hacia el logro de sus resultados? ¿Qué cambios se han producido con relación a cada uno de esos trece resultados y cuál ha sido la contribución del SNU para que esos cambios se produjeran?
- ¿En qué áreas o temas se advierten mayores avances y cuáles han sido los factores que facilitaron esos avances y en cuáles se observa un menor ritmo o falta de progreso (incluso retrocesos) y cuáles habría sido los determinantes que impidieron un mayor avance?
- ¿Los resultados del MECNUD han afectado (en forma positiva o negativa) de distinta manera a diversos grupos de población y, en tal caso, cuáles son los factores que explicarían estas diferencias?
- ¿La implementación del MECNUD ha permitido empoderar a los actores más vulnerables o que sufren procesos de exclusión y qué factores explican que lo haya logrado o no empoderarlos?
- ¿En qué medida el MECNUD ha sido un marco de referencia relevante para la planificación e implementación de cada una de las Agencias a través de sus propios documentos de programación plurianual y planificación anual?
- ¿En qué medida la estructura del MECNUD, su “Matriz de Resultados” ha propiciado la cooperación y colaboración entre las Agencias y del SNU actuando como sistema con el Gobierno?
- ¿En qué medida la implementación del MECNUD contribuyó a hacer más coherentes las respuestas del SNU frente a las prioridades nacionales?

(3) Eficiencia

- ¿La implementación del MECNUD ha permitido optimizar la relación entre insumos y recursos destinados a las intervenciones del SNU y los resultados alcanzados?
- ¿En qué áreas prioritarias y frente a qué resultados del MECNUD se logró maximizar la relación entre recursos e insumos dedicados a la implementación de la cooperación y resultados alcanzados?
- ¿En qué medida los mecanismos de coordinación e intercambio de información establecidos por el MECNUD (comités, grupos de resultados, grupos especializados, etc.) han permitido maximizar la relación entre insumos, recursos y tiempo destinados a la implementación de sus intervenciones y los resultados alcanzados?
- ¿En qué medida las decisiones adoptadas por el SNU para favorecer la eficiencia de la respuesta del sistema (en materia de procedimientos y sistemas, ejecución de recursos, coordinación entre grupos de resultados, etc.) han permitido optimizar la relación entre la asignación de recursos, insumos y tiempo, por una parte, y resultados, por otra?
- ¿Se ha hecho un buen uso de las complementariedades y sinergias entre las agencias y se han reducido los costos de transacción en la implementación del MECNUD?

(4) Sostenibilidad

- ¿Los resultados alcanzados son sostenibles en el tiempo, después de que concluyan las intervenciones del SNU?
- ¿En qué áreas prioritarias y qué resultados alcanzados por el MECNUD podrían sufrir reversiones una vez que el MECNUD concluya?
- ¿Qué factores podrían facilitar y cuáles dificultar o amenazar la sostenibilidad en el tiempo de estos resultados?
- ¿En qué medida se han fortalecido las capacidades de los socios estratégicos del SNU en la implementación del MECNUD (instituciones estatales de nivel nacional y de nivel subnacional, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, etc.) para asegurar o contribuir a la sostenibilidad de los resultados alcanzados más allá de la finalización del marco de cooperación?
- ¿Cuáles son las ventajas comparativas/fortalezas del SNU en Uruguay que podrían llegar a ser determinantes para ayudar al país a asegurar la sostenibilidad de los resultados del MECNUD y evitar, por lo tanto, su potencial reversión?

El evaluador deberá desarrollar una metodología en base a las normas y los estándares sobre evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (en adelante, UNEG por su sigla en inglés: <http://www.unevaluation.org/document/detail/1616>), en particular sus orientaciones sobre evaluación basada en el enfoque de derechos humanos y el enfoque de igualdad de género.

III.2 Actividades y tareas a desarrollar

El evaluador elaborará los instrumentos metodológicos necesarios para realizar y facilitar el proceso completo de la evaluación, asegurando que cumplan con estándares de calidad en el diseño y metodología, al igual que en los métodos de recolección de datos. Se recomienda el uso de métodos mixtos, tanto cualitativos como cuantitativos, tales como:

1. **Revisión de marco de resultados** del MECNUD;
2. **Análisis de datos cuantitativos** (matriz de indicadores);
3. **Entrevistas abiertas y semi-estructuradas** con informantes calificados;
4. **Visitas de campo.**

El análisis correspondiente debe describirse de manera completa y abordar los aspectos clave de la evaluación. A su vez, la propuesta elaborada por el evaluador debe garantizar la validez y fiabilidad de los resultados de la evaluación de manera clara y asegurar la validación de las conclusiones (por ejemplo, a través de la triangulación de fuentes) y deben basarse en evidencia fundamentada.

Con relación a las entrevistas las mismas deben cubrir a las siguientes categorías de socios estratégicos de la cooperación del SNU: gobierno nacional y subnacional, otros poderes e instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones del sector privado, sindicatos, centros académicos, otros organismos de cooperación multilateral y bilateral que cooperan con el país, y asociaciones civiles de base.

IV. DOCUMENTACION DISPONIBLE

Los datos aportados por la evaluación deberán estar basados en información creíble, confiable y útil. El evaluador examinará todas las fuentes de información relevantes y documentos clave provistos por el SNU y sus socios estratégicos: MECNUD (<https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/undp-uy-mec-2016-2020.pdf>), informes anuales de la OCR, documentos de los Grupos de Resultados e información recabada por AUCI de seguimiento la implementación del MECNUD.

Normas y los estándares sobre evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG 2014): *"Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation"* (<http://www.unevaluation.org/document/detail/1616>).

V. PRODUCTOS ESPERADOS

Los productos que deberá entregar el evaluador serán los siguientes:

(1) Informe Inicial de la evaluación del MECNUD 2016-2020

Este informe inicial debe prepararse antes de realizarse el ejercicio de recolección de datos. Este primer producto de la evaluación debería detallar la comprensión del evaluador sobre lo que va a evaluar y por qué, mostrando cómo cada pregunta de la evaluación será contestada y por qué medio: los métodos propuestos, las fuentes de información secundaria y los procedimientos de recolección de información primaria y técnicas de análisis de datos.

A fin de elaborar este primer producto de la evaluación se sugiere la siguiente estructura:

- a) contexto y objeto de evaluación;
- b) propósito, objetivos y alcance de la evaluación;
- c) marco de evaluación, incluyendo una matriz en la que se desglose cada criterio de evaluación, con las correspondientes preguntas de evaluación, los indicadores que permitirán responder a esas preguntas y las fuentes de información secundaria y los métodos de recolección de la información primaria para medir esos indicadores;
- d) metodología de la evaluación incluyendo el tipo de diseño, muestreo y lista de personas a entrevistar y sitios a visitar, instrumentos de recolección de información (cuestionario, pautas de entrevistas, etc.), consideraciones éticas y técnicas de análisis de los datos (paquetes informáticos de análisis de datos cuantitativos y cualitativos);
- e) cronograma de la evaluación, estableciendo en cada una de sus fases una estimación del número de días y de recursos humanos dedicados a su implementación.

(2) Informe Final de la evaluación del MECNUD 2016-2020

El informe final deberá contener una descripción completa del enfoque seguido y las razones de su adopción, señalando explícitamente las hipótesis utilizadas y los retos, puntos fuertes y débiles de los métodos y el enfoque seguido para el examen. El documento deberá contener recomendaciones de acción concretas y aplicables, anexos establecidos y cumplir con el contenido mínimo solicitado.

El contenido del informe de evaluación final del MANUD debe incluir como mínimo lo siguiente:

- a) título y páginas introductorias;
- b) índice de contenido;
- c) lista acrónimos y abreviaturas;
- d) introducción;
- e) resumen ejecutivo (máx. 5 páginas);
- f) contexto y presentación del objeto de evaluación;
- g) propósito, objetivos y alcance de la evaluación;
- h) enfoque y metodología de la evaluación (estableciendo sus limitaciones y consideraciones éticas con relación a su implementación);
- i) hallazgos (por criterio de evaluación: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad);
- j) conclusiones;
- k) lecciones aprendidas;
- l) recomendaciones;
- m) anexos, incluyendo los TdR de la evaluación, los instrumentos para la recolección de la información y las listas de los lugares visitados, perfiles de las personas entrevistadas y documentos consultados.

Al presentar el informe final se requerirá también se requiere del evaluador un detalle cómo fueron incorporados todos los comentarios recibidos sobre el informe inicial. La valoración de la calidad de los entregables (en particular del último) será realizada en base al *Quality Checklist for Evaluation Reports* del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (<http://www.unevaluation.org/document/detail/607>), por lo que se recomienda que el evaluador se familiarice con los criterios establecidos en este documento.

El informe final debe presentarse en idioma español, incluyendo su "Resumen Ejecutivo" (máximo 5 páginas). Asimismo, el evaluador deberá adjuntar una versión en inglés más extensa del Resumen Ejecutivo (5 a 10 páginas) que sintetice todo el informe final de la evaluación.

El evaluador deberá entregar el documento final (archivo Word), las bases de datos y documentales utilizadas en el estudio (información secundaria y/o primaria recabada).

VI. SUPERVISION, CONTROLES Y SEGUIMIENTO

El proceso de implementación de la evaluación final y externa del MECNUD será conducido por un **Comité Directivo Conjunto** (CDC), copresidido por la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas por el SNU y la Directora Ejecutiva de la AUCI por delegación de su Comisión Directiva (integrada por la Prosecretaría de la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República) en representación del Gobierno.

El CDC recibirá asesoría de alto nivel y apoyo operativo para conducir todas las etapas del proceso de evaluación de un **Grupo Consultivo** (GC) integrado por representantes técnicos de Gobierno y miembros del UNCT. La conformación de este GC debería permitir contar con conocimientos técnicos y experiencia operativa en el campo de la evaluación de política y programas.

La supervisión técnica, el control y el seguimiento operativo de la evaluación, y por lo tanto la aprobación de sus productos, estará a cargo de la **Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay**, con el apoyo del Asesor en Planeamiento Estratégico de la Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas.

VII. PLAZOS Y CRONOGRAMA DE PAGO

En un total de 90 días se contaría con el Informe Final.

Producto	Plazos máximos	Porcentaje de pago
Informe inicial de la evaluación del MECNUD 2016-2020	Hasta 30 días	30%
Informe Final de la Evaluación	Hasta 90 días	70%

Los pagos se realizarán únicamente contra presentación de [factura]/Certificación de Pago emitida a nombre de: PNUD [Proyecto], a la cuenta bancaria del Contratista Individual. Los pagos se realizarán en Dólares de los EUA.

VIII. PERFIL

La evaluación estará a cargo de un consultor internacional o nacional de alto nivel, que acredite experiencia en la evaluación de marcos de cooperación del SNU a nivel de países (anteriormente, UNDAFs) y/o programas de cooperación específicos de agencias del SNU, y conocimiento del país en las distintas dimensiones abordadas por la cooperación del SNU a través del MECNUD: ambiental, económica, social y política.

El consultor deberá reunir, como mínimo, las siguientes características:

Maestría en ciencias sociales.

Al menos 7 años de experiencia vinculada al diseño y gestión de marcos y planes estratégicos y/o sistemas de monitoreo y evaluación.

Experiencia calificada en evaluaciones de programas de cooperación externa.

Conocimiento relevante acreditado en su CV sobre el proceso de Reforma de Naciones Unidas, los marcos de cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo con los países (UNDAF) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Fluente en español. Nivel avanzado de inglés es una ventaja.

El evaluador debe ser independiente de cualquier organización que esté involucrada en el diseño o la ejecución de cualquier actividad o intervención que pueda ser objeto de esta evaluación. Asimismo, para lograr los objetivos de la evaluación se requiere del evaluador que sus labores estén en línea con las normas vigentes de Ética a las cuales se hace referencia.

La evaluación deberá ser diseñada y realizada de manera que respete y proteja los derechos y bienestar de las personas y de las comunidades beneficiarias del proyecto, en conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otras convenciones de derechos humanos.

Se deberá respetar la dignidad y diversidad de los participantes en la evaluación cuando planifiquen, lleven a cabo e informen sobre la evaluación, usando instrumentos de evaluación apropiados para el entorno cultural en el que tiene lugar. Deberá tratarse a los participantes de la evaluación de manera autónoma, darles tiempo e información para decidir si desean o no participar, y que puedan tomar una decisión de forma independiente, sin presiones.

Cualquier consultor que sea contratado por unidades de programa del PNUD para realizar una evaluación deberá manifestar su acuerdo y firmar el Código de conducta de Evaluadores en el Sistema de Naciones Unidas³⁷. Para mayor referencia por favor revisar el documento “Ethical Guidelines For Evaluation” (Directrices éticas para la evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas).³⁸

IX. EVALUACION Y CALIFICACION

Las ofertas se evaluarán conforme al método de Puntuación Combinada según el cual la evaluación técnica tendrá un peso del 70%, mientras que la propuesta económica representa el 30% de la valoración. El postulante que reciba la Puntuación Combinada más alta, en aceptación de los Términos y Condiciones Generales del PNUD será el que reciba el contrato.

Evaluación Técnica (Máximo 100 puntos)

La evaluación técnica incluye antecedentes de formación y experiencia, un documento de propuesta técnica a ser presentado por el postulante y el desempeño durante una entrevista. Se evaluarán considerando un máximo de **100 puntos** y siguiendo los siguientes criterios:

CRITERIO		PUNTAJE MÁXIMO
1.	Formación académica <ul style="list-style-type: none"> • Doctorado en ciencias sociales, Maestría en ciencias sociales & formación acreditada en evaluación y monitoreo de políticas públicas / programas sociales (22.5). • Maestría en ciencias sociales & formación acreditada en evaluación y monitoreo de políticas públicas / programas sociales (17.5) • Maestría en ciencias sociales (12.5 puntos). 	22.5
2.	Experiencia general/Experiencia específica <ul style="list-style-type: none"> • 15 o más años de experiencia vinculada al diseño y gestión de marcos y planes estratégicos y/o sistemas de monitoreo y evaluación involucrando múltiples actores = 22.5 puntos. • Entre 7 y 14 años de experiencia recibe los siguientes puntajes: desde 2.5 para oferente con 7 años a 20 puntos para oferente con 14 años, avanzando 2.5 puntos por cada año de experiencia entre 7 y 14 años. 	22.5
3.	Propuesta metodológica	25
4.	Entrevista* Conocimiento teórico en los principios rectores de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible Conocimiento del enfoque de derechos humanos (<i>human right based approach</i>) y de igualdad de género. Inglés.	30
TOTAL		100

**Sólo pasará a*

Entrevista un máximo de 4 consultores que alcancen como mínimo **50 puntos**, al valorarse los Criterios 1, 2 y 3.

Sólo se considerará las propuestas económicas de los consultores que alcancen como mínimo 65 puntos sobre el total de puntuación de la evaluación técnica (Criterios 1 a 3 más la entrevista).

Evaluación de la propuesta económica (Máximo 30 puntos)

³⁷ UNEG, “Code of Conduct”, Junio 2008. Disponible en: <http://www.uneval.org/document/detail/100>

³⁸ UNEG, “Ethical Guidelines for Evaluation”, 2017

:<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwihj9Kj07viAhXEo1kKHawDfMQFjABegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.unevaluation.org%2Fdocument%2Fdownload%2F2787&usg=AOvVaw3Degz4hvRc72VE1Fr6ev7Q>

El máximo número de puntos (30) se otorgará a la oferta más baja. Todas las otras propuestas consideradas recibirán puntos en proporción inversa, según la siguiente fórmula:

$$P = 30 (x/y)$$

Donde:

P = puntos de la propuesta económica evaluada

x = Monto de la oferta más baja

y = Monto de la oferta evaluada

Anexo 2: Mapeo de actores e instituciones a entrevistar

	Agencia/Institución
1	UNFPA
2	UNOPS
3	OCR - Derechos Humanos
4	Coordinadora Residente
5	FAO
6	PNUMA
7	OPS/OMS
8	CEPAL
9	PNUD
10	AUCI
11	UNESCO
12	OIT/CINTERFOR
13	OCR - Planificación Estratégica
14	UNICEF
15	ONU Mujeres
16	OIT
17	INJU
18	OPP
19	ONU Mujeres
20	MEC
21	MIDES
22	INE
23	Intendencia de Montevideo
24	CEJU
25	INAU
26	SINAE
27	MVOTMA - DINAMA
28	INISA

Anexo 3: Instrumentos de recolección de información

a. Pauta de Entrevista a Jefes de Agencias del SNU

1. ¿Cómo evalúa la participación de su agencia en la elaboración del CCA?
2. ¿Cómo evalúa la participación de su agencia en la elaboración del MECNUD?
3. ¿Qué le aporta su agencia al MECNUD?
4. ¿Qué le aporta el MECNUD a su agencia?
5. ¿Existe seguimiento y monitoreo de los compromisos de su agencia en el MECNUD?
6. ¿Cuáles son a su juicio los facilitadores para la acción conjunta?
7. ¿Cuáles son a su juicio los obstáculos para la acción conjunta?
8. ¿Cuáles son las ventajas comparativas del SNU más apreciadas para la implementación del MECNUD?
9. En la relación con las contrapartes nacionales, ¿existe coordinación y sinergia? ¿se requiere?
10. ¿Cuáles de los efectos directos han sido alcanzados?
11. ¿Cuáles de los efectos directos no han sido alcanzados y se podrían alcanzar?
12. ¿Cuáles de los efectos directos no son pertinentes?
13. Recomendaciones para el próximo ejercicio de Cooperación

b. Pauta de entrevista a técnicos de las Agencias

1. Proceso de diseño del MECNUD: Etapas e hitos, participantes, metodología, participación de contrapartes
2. Conformación del Grupo MECNUD: integrantes, origen y decisión de conformación, objetivos, cambios a lo largo del tiempo
3. Funcionamiento: Procesos de planificación y actividades de seguimiento, recursos disponibles, rendición de cuentas y vínculo con el UNCT, facilitadores y limitaciones
4. Relación con otros actores: contrapartes de gobierno, OSC, donantes
5. Resultados: vinculación productos/efectos, seguimiento de recursos
6. Recomendaciones y propuestas para el próximo período

c. Pauta de entrevista Encargados/as Grupos Interagenciales especializados

1. Conformación del GIA: integrantes, origen y decisión de conformación, objetivos, cambios a lo largo del tiempo
2. Funcionamiento: Procesos de planificación, actividades de seguimiento, recursos disponibles, rendición de cuentas y vínculo con el UNCT, facilitadores y limitaciones.
3. Relación con otros actores: contrapartes de gobierno, OSC, otros donantes
4. Resultados. Actividades y logros del período
5. Recomendaciones: Propuestas para el próximo período

d. Pauta de entrevista a Contrapartes de gobierno en cooperación (AUCI/OPP)

1. Proceso de planificación e identificación de prioridades: involucramiento y participación del gobierno, relación con el programa, hitos claves, fortalezas y debilidades
2. Valor agregado del SNU en el país, aporte del DaO como forma de cooperación y tipo de cooperación que requiere el país.
3. Funcionamiento del Fondo de Coherencia: criterios de diseño y desarrollo de programas, facilidad para la gestión, logros y dificultades
4. Procesos de seguimiento y monitoreo, y rendición de cuentas: funcionamiento (estructuración, organización, instrumentos), usuarios y destinatarios de estos procesos, vinculación con los procesos de planificación y seguimiento de metas del gobierno.
5. Resultados alcanzados en el período: principales aportes y logros alcanzados; limitaciones y efectos no alcanzados; resultados no esperados
6. Recomendaciones: desafíos del próximo período, ajustes y mejoramiento de las prácticas habituales.

e. Pauta para contrapartes sectoriales de gobierno

1. Acciones desarrolladas conjuntamente en el marco del MECNUD: contenidos, objetivos, productos alcanzados
2. Evaluación de esas acciones: logros y dificultades, efectos alcanzados, principales transformaciones realizadas en el período y contribución del SNU en ellas; limitaciones en la consecución de los indicadores y causas de ello
3. Visión del SNU: ventajas comparativas en el país, fortalezas y debilidades, expectativas de cooperación
4. Recomendaciones para un próximo período.

f. Pauta para Contrapartes de sociedad civil

1. Contexto de la relación con el SNU:
¿Ha tenido vínculo con agencias del SNU?
¿Cuáles han sido los objetivos y el carácter de las iniciativas desarrolladas?
2. Problemas del país:
¿Cuáles son los principales problemas del país en que se requiere la cooperación del SNU?
¿Existen instancia de discusión con el gobierno y otras organizaciones de la sociedad civil sobre estos temas?
3. Visión del SNU en el país
¿Cuáles son las ventajas comparativas más relevantes?
¿Cuáles son las principales debilidades de la cooperación en su aporte al país?
4. Resultados
¿Cuáles son los principales resultados obtenidos con la colaboración de la cooperación del SNU?
¿Alguna buena práctica a destacar?
5. Recomendaciones:
¿Cuáles son los principales obstáculos de una cooperación en el país?
¿Cuáles son los principales facilitadores?
¿Qué recomendaciones haría?

g. Pauta para Contrapartes del sector privado y donantes

1. ¿Cómo evalúa la participación del sector privado en la elaboración del MECNUD?
2. ¿Qué le aporta su sector al MECNUD?
3. ¿Qué le aporta el MECNUD a su sector?
4. ¿Existe seguimiento y monitoreo de los compromisos del sector privado en el MECNUD?
5. ¿Cuáles son a su juicio los facilitadores para la acción conjunta?
6. ¿Cuáles son a su juicio los obstáculos para la acción conjunta?
7. ¿Cuáles son los principales logros de la implementación del MECNUD en el período?
8. ¿Cuáles son las ventajas comparativas del SNU más apreciadas para la implementación del MECNUD?
9. ¿Qué recomendaciones haría?

Anexo 4: Bibliografía consultada

Cook, D., Unidos en la Acción. La experiencia en Uruguay. En: AUCI (2014), La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sur, AUCI, Presidencia de la República, Montevideo.

Naciones Unidas y Gobierno de Uruguay (2015). Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo 2016-2020, Naciones Unidas en Uruguay, Unidos en la Acción. <https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/undp-uy-mec-2016-2020.pdf>

Naciones Unidas en Uruguay (2015). Análisis Común de País 2015.

_____ (2019), Revisión de la Implementación del MECNUD 2016-2020. Unidos en la Acción de Uruguay.

Gobierno de España y Grupo de Trabajo II, IPCC: 2014: Cambio Climático, Impactos y Vulnerabilidad Ambiental, Madrid.

UNEG (2010). Quality Checklist for Evaluation Terms of Reference and Inception Reports. <http://www.uneval.org/document/download/852>

UNEGUNDOC. (2011). Frequently Asked Questions for UNDAF Evaluations. <http://www.uneval.org/document/download/1288>

UNEG-UNDOCO (2011). Guidance on Preparing Terms of Reference for UNDAF Evaluations <http://www.uneval.org/document/download/1588>

UNEG (2014): "Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation". <http://www.unevaluation.org/document/detail/1616>

1. Agencia Uruguaya de cooperación internacional

AUCI (2014). La cadena de valor de la cooperación internacional al desarrollo en Uruguay.

AUCI (2014). La Cooperación Internacional para el desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay. AUCI-Presidencia. Montevideo.

AUCI (2016): Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay 2016-2020, Montevideo.

2. Gobierno Uruguayo

República del Uruguay, Ley N° 18.719. En: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2010/12/cons_min_236.pdf

3. Otros documentos

Calvo, J.J. y Pardo, I. (2013), Cuántos y cómo somos, Colección nuestro tiempo, Montevideo

OECD (1998). "Review of DAC Principles for Evaluation of Development Assistance. <http://www.oecd.org/dataoecd/63/50/2065863.pdf>

Mecanismo estructurado para el intercambio de experiencias (2016). Intercambio de experiencias sobre la iniciativa "Delivering as One" (DaO) y fortalecimiento de las relaciones interagenciales. https://www.cooperacionsursur.org/images/2017/recursos/convocatorias/Ficha_MECSS_2016_002.p

Naciones Unidas (2012). Evaluación independiente de las enseñanzas obtenidas en la ejecución de la iniciativa "Unidos en la acción". Nota del Secretario General. A/66/859. <https://undocs.org/es/A/66/859>