



**FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES
UNIDAS EN BOLIVIA**

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS DEL
UNFPA EN BOLIVIA**

SEXTO CICLO DE COOPERACIÓN 2018-2022

INFORME FINAL

La Paz, 20 de enero, 2022

MAPA DEL PAÍS



DATOS DEL PAÍS

Información general		Datos	
Capital	Sucre (con sede de gobierno en La Paz)		
Moneda	Boliviano		
Idiomas oficiales	Castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (las más habladas son: quechua (33,5%) y aymara (21,2%). En menor proporción (menor al 1%) se hablan: guaraní; araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, , guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawayá, achineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, , sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco).	Instituto Nacional de Estadística https://www.ine.gob.bo/index.php/bolivia/aspectos-politicos-y-administrativos/ y http://anda.ine.gob.bo/index.php/catalog/53/variable/V2189?name=s2a_07bcod	
División político administrativa	Bolivia está organizada territorialmente en 9 departamentos, con 112 provincias, 339 municipios.		
Territorio		Datos	
Ubicación geográfica	Bolivia se sitúa en el centro de América del Sur, limita al norte y este con Brasil, al sur con Argentina, al oeste con Perú, al sudeste con Paraguay y al sudoeste con Chile.	Instituto Nacional de Estadística https://www.ine.gob.bo/index.php/bolivia/aspectos-geograficos/	
Superficie	1.098.581 kilómetros cuadrados.		
Población		Datos	
Población total	Población aproximada de 11.216.000 habitantes (mujer: 50,7%; hombre 49,3%)	Año	2018
Tasa media anual de variación de la población	1,4%	Año	2015-2020
		Fuente	
		Instituto Nacional de Estadística https://www.ine.gob.bo/index.php/la-poblacion-en-bolivia-llega-a-11-216-000-habitantes/	
		UNFPA https://www.unfpa.org/es/data/BO	

Gobierno	Datos	Año	Fuente
Tipo de Gobierno	Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario	2009	Instituto Nacional de Estadística https://www.ine.gob.bo/?s=idiomas
Última constitución	Constitución Política del Estado (7-Febrero-2009)	2009	https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf
Economía	Datos	Año	Fuente
PIB per cápita (PPA ¹ en \$ 2017)	\$ 8.554	2019	PNUD http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/es/BOL.pdf
PIB per cápita mujeres/hombres (PPA en \$ 2017)	Mujeres \$ 6.481 Hombres \$ 10.610	2019	
Tasa de crecimiento del PIB	5,3%	2021 (ene-abr)	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas https://www.economiayfinanzas.gob.bo/al-primer-cuatrimestre-de-2021-la-economia-boliviana-crece-53.html
Indicadores sociales	Datos	Año	Fuente
Índice de Desarrollo Humano	0.718	2019	PNUD http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/es/BOL.pdf
Coeficiente de Gini	41,6	2019	Banco Mundial https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=BO
Tasa de desocupación	8,7 (preliminar)	2021	Instituto Nacional de Estadística https://siip.produccion.gob.bo/noticias/files/2021-5f550-3empleo.pdf
Esperanza de vida al nacer	Mujer: 75 años Hombre: 69 años	2021	UNFPA https://www.unfpa.org/es/data/BO
Tasa global de fecundidad, por mujer	2,6	2021	UNFPA https://www.unfpa.org/es/data/BO
Gasto en Salud (% de PIB)	6,3%	2014	UNFPA https://www.unfpa.org/es/data/BO
Desempeño respecto a los ODS			
ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades			
Razón de mortalidad materna (muerte de mujeres por 100 mil nacidos vivos)	155	2019	PNUD http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/es/BOL.pdf
Cobertura de atención prenatal (más de una consulta)	95,6%	2016	Instituto Nacional de Estadística https://www.ine.gob.bo/index.php/en-bolivia-96-de-las-mujeres-reciben-atencion-prenatal-calificada/
Tasa de natalidad adolescente por cada 1.000 niñas de 15 a 19 años	71 nacimientos por mil adolescentes entre 15 y 19 años	2003-2018	UNFPA https://www.unfpa.org/es/data/BO
Partos atendidos por personal calificado	72%	2014-2019	UNFPA https://www.unfpa.org/es/data/BO
Tasa de mortalidad infantil	21 por mil nacidos vivos	2019	Grupo interinstitucional de las Naciones Unidas para la estimación de la mortalidad infantil https://childmortality.org/data/Bolivia%20(Plurinational%20State%20of)
Tasa de mortalidad menores de 5 años	26 por cada mil nacidos vivos	2019	
Prevalencia del VIH en la población general	0,13%	2018	UNFPA https://www.unfpa.org/es/data/BO
Tasa de uso de anticonceptivos en mujeres de 15 a 49 años, cualquier método,	Todas las mujeres: 48% Mujeres casadas o en unión: 67%	2021	UNFPA https://www.unfpa.org/es/data/BO
Tasa de necesidad insatisfecha de planificación familiar mujeres de 15 a 49 años	Todas las mujeres: 12% Mujeres casadas o en unión: 16%	2021	UNFPA https://www.unfpa.org/es/data/BO
ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos			
Índice de paridad de género, tasa neta total de matriculación, educación primaria	1	2010-2020	UNFPA https://www.unfpa.org/es/data/BO

¹ Paridad del poder adquisitivo (PPA).

Índice de paridad de género, tasa neta total de matriculación, educación secundaria inferior	0,99	2010-2019	UNFPA https://www.unfpa.org/es/data/BO
Índice de paridad de género, tasa neta total de matriculación, educación secundaria superior	1	2009-2019	UNFPA https://www.unfpa.org/es/data/BO
Tasa de analfabetismo (mayor a 15 años)	6,15,5%	2020	INE-Encuesta Nacional de Hogares 2020 https://www.ine.gob.bo/index.php/encuesta-de-hogares-educacion/#
Tasa neta de matrícula en primaria (%)	94,82%	2020	Ministerio de Educación http://seie.minedu.gob.bo/reportes/tablas/previa/8121ff274e22d7acd8fa9cdd68d953ab0b7cb61e
Proporción de alumnos que completan la escuela primaria (%)	97%	2014	Ministerio de Educación http://seie.minedu.gob.bo/pdfs/Dossier2014.pdf
Tasa de transición de primaria a secundaria	92,7%	2002-2014	Ministerio de Educación http://seie.minedu.gob.bo/pdfs/Dossier2014.pdf
Tasa neta de matrícula en secundaria inferior	87%	2010-2019	UNFPA https://www.unfpa.org/es/data/BO
Tasa neta de matrícula en secundaria superior	79%	2009-2019	UNFPA https://www.unfpa.org/es/data/BO
Matrícula educativa según área geográfica	Urbana 70,7% Rural 29,3%	2020	Ministerio de Educación http://seie.minedu.gob.bo/reportes/estadisticas/grupo1/matricula
Años promedio de escolaridad (población de 19 años o más)	10,06 años	2019	INE-Encuesta Nacional de Hogares 2020 https://www.ine.gob.bo/index.php/encuesta-de-hogares-educacion/
ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas			
Proporción de escaños en el parlamento ocupados por mujeres (%)	51,8%	2019	PNUD http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/es/BOL.pdf
Violencia de pareja íntima, últimos 12 meses	44%	2015-2016	Encuesta de Prevalencia y Características de la Violencia contra las Mujeres 2016
Matrimonio infantil a los 18 años	20%	2016	EDSA 2016; CEPALSTATS

CONFORMACIÓN DEL EQUIPO EVALUADOR

Equipo evaluador	
Coordinadora y Evaluadora Principal	Silvia Salinas
Experto en Salud Sexual Reproductiva y Derechos	Oscar Viscarra
Experto en Población y Desarrollo	Wilson Jiménez
Asistente de Evaluación	Claudia Fernández

AGRADECIMIENTOS

Desde el inicio de la evaluación se ha contado con pleno apoyo, orientación e información del equipo de la Oficina País del UNFPA en Bolivia para el diseño del proceso y para la definición del trabajo de campo, así como para la identificación de actores clave y para la realización de las actividades planificadas en conjunto.

El aporte y apoyo constantes del equipo de la Oficina País, desde su representante, Rinko Kinoshita, ha permitido compartir insumos clave para el análisis y desarrollo de la evaluación en todas sus etapas, así como ha facilitado el cumplimiento de la agenda propuesta. Especial agradecimiento al equipo por su apertura y sentido reflexivo y autocrítico.

Un particular agradecimiento a Rolando Pardo, representante auxiliar y gerente de la evaluación, responsable de coordinar y organizar técnicamente esta evaluación, por su disponibilidad y apoyo constante a lo largo del proceso. Igualmente, a Patricia Monasterios por su esfuerzo y apoyo en agendar las actividades definidas con diferentes actores/as.

Un reconocimiento especial a las personas representantes de las contrapartes y partes interesadas, como las agencias del Sistema de Naciones Unidas, gobierno central y gobiernos subnacionales, organizaciones sociales y/o de defensa de derechos, Organizaciones No Gubernamentales, academia y medios de comunicación. Igualmente, se valora la apertura y disponibilidad del personal de salud, y de titulares de derechos, entre ellos, jóvenes, mujeres, padres y madres de familia, de diferentes iniciativas realizadas en terreno.

Esperamos que este informe sea de utilidad para la Oficina de País y distintos/as actores, a fin de potenciar y acelerar los cambios hacia los cuales apunta el mandato del UNFPA.

TABLA DE CONTENIDO

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	1
RESUMEN EJECUTIVO	2
1. INTRODUCCIÓN	7
1.1. Propósito y objetivos de la Evaluación del Programa de País	7
1.2. Alcance de la evaluación	8
1.2.1. Alcance temático	8
1.2.2. Alcance geográfico	8
1.2.3. Alcance temporal	8
1.3. Metodología y proceso	8
1.3.1. Criterios y preguntas de evaluación	8
1.3.2. Enfoques de evaluación	9
1.3.3. Métodos para la recolección y análisis de datos	10
1.3.4. Selección de la muestra de partes interesadas	12
1.3.5. Principales limitaciones de la evaluación	14
2. CONTEXTO NACIONAL	15
2.1. Retos para el desarrollo y estrategias nacionales	15
2.2. El papel de la cooperación internacional	19
3. LA RESPUESTA Y LA ESTRATEGIA PROGRAMÁTICA DEL SNU Y EL UNFPA	20
3.1. La respuesta estratégica del UNFPA	20
3.2. La respuesta del UNFPA a través del programa de país	22
3.2.1. El actual programa de país del UNFPA	22
3.2.2. La estructura financiera del programa	25
3.2.3. Teoría de Cambio del Programa	26
4. HALLAZGOS	27
4.1. Respuesta a la pregunta de la evaluación 1 (Relevancia)	27
4.2. Respuesta a la pregunta de la evaluación 2 (Eficacia)	35
4.3. Respuesta a la pregunta de la evaluación 3 (Eficacia)	48
4.4. Respuesta a la pregunta de la evaluación 4 (Eficiencia)	49
4.5. Respuesta a la pregunta de la evaluación 5 (Eficiencia)	53
4.6. Respuesta a la pregunta de la evaluación 6 (Sostenibilidad)	53
4.7. Respuestas a las preguntas de la evaluación 7 y 8 (Coordinación)	58
4.8. Respuesta a la pregunta de la evaluación 9 (Cobertura)	61
5. CONCLUSIONES	62
5.1. Nivel estratégico	62
5.2. Nivel programático	65
6. RECOMENDACIONES	66
6.1. Nivel estratégico	66
6.2. Nivel programático	68

ANEXOS

Anexo 1: Términos de Referencia

Anexo 2: Lista de personas/instituciones consultadas

Anexo 3: Lista de documentos consultados

Anexo 4: Resumen de documentos programáticos del UNFPA

Anexo 5: Matriz de evaluación

Anexo 6: Herramientas de recolección de datos

Anexo 7: Informe de sondeo

Anexo 8: Comparación entre los PDES 2016-2020, 2021-2025 y la Agenda Patriótica 2025

Anexo 9: Principales resultados del trabajo del UNFPA con poblaciones en mayor desventaja

Anexo 10: Análisis de cumplimiento de indicadores

Anexo 11: Medidas adoptadas en respuesta al COVID-19 (UNFPA y SNU)

Anexo 12: Análisis del presupuesto por tipo de gasto y entidad

LISTADO DE CUADROS

Cuadro 1: Preguntas de evaluación	9
Cuadro 2: Elementos clave de los enfoques de igualdad de género y derechos humano	10
Cuadro 3: Partes interesadas a las que se aplicó el sondeo	11
Cuadro 4: Pilares de la Agenda Patriótica 2025	16
Cuadro 5: Creación del Observatorio de Población y Desarrollo (OPD): Una alianza orientada a la incidencia	32
Cuadro 6: Estrategia VIP	34
Cuadro 7: Análisis de validación de los supuestos de la Teoría de Cambio	37
Cuadro 8: Plan Departamental de Prevención del Embarazo en Adolescentes en Pando: una experiencia basada en evidencia y articulación de actores	40
Cuadro 9: Factores que contribuyen a los resultados	47
Cuadro 10: Sopachuy: Un caso sobre sostenibilidad en municipios - aprendizaje y lecciones aprendidas	54
Cuadro 11: Católicas por el Derecho a Decidir (CDC), una experiencia exitosa de alianza estratégica	56

LISTADO DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Porcentaje de personas consultadas a partir de las técnicas de recolección de información	13
Gráfico 2: Partes interesadas consultadas por género	13
Gráfico 3: Partes interesadas consultadas por tipo de actor	14
Gráfico 4: Objetivo central del UNFPA (Bull's eye)	20
Gráfico 5: Presupuesto planificado 2018-2022 (USD)	25
Gráfico 6: Presupuesto a julio 2021	26
Gráfico 7: Valoración de la respuesta del UNFPA a las necesidades de la población	27
Gráfico 8: Valoración sobre el alineamiento del Programa País a la Agenda Patriótica y otras políticas nacionales	29
Gráfico 9: Valoración sobre la articulación del Programa País con marcos internacionales	32
Gráfico 10: Análisis del cumplimiento de la Teoría de Cambio del Programa País 2018-2022	36
Gráfico 11: Valoración sobre la contribución del modelo descentralizado al logro de resultados	48
Gráfico 12: Movilización de recursos 2018-2021 (al 31-jul-2020) (USD)	51
Gráfico 13: Implementación DEX-NEX 2018-2021 (31 julio) (USD)	51
Gráfico 14: Presupuesto por tipo de gasto 2019 (%)	52
Gráfico 15: Presupuesto por tipo de gasto 2020 (%)	52
Gráfico 16: Valoración sobre la sostenibilidad de las intervenciones del UNFPA	54

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1: Cobertura geográfica del Programa País	8
Tabla 2: Técnicas de recolección de información y número de actividades realizadas	13
Tabla 3: Limitaciones de la evaluación y medidas de mitigación aplicadas	14
Tabla 4: Ayuda Oficial al Desarrollo	19
Tabla 5: Alineamiento estratégico del Programa País con el UNDAF, Plan estratégico /UNFPA y ODS	24
Tabla 6: Esquema de alineación de los outputs del Programa País	25
Tabla 7: Presupuesto del Programa País por origen de fondos	25
Tabla 8: Presupuesto y ejecución anual según fuente de financiamiento (USD)	26
Tabla 9: Número de socios implementadores por año	46
Tabla 10: Montos anuales de transferencias por tipo de organización (al 30/06/2021) (USD)	47
Tabla 11: Número de Productos de Conocimiento	47
Tabla 12: Presupuesto y ejecución según gestión (USD)	51
Tabla 13: Presupuesto y ejecución según tipo de fondos 2018-2021 (USD)	51

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AGEMED	Agencia Estatal de Medicamentos y Tecnologías en Salud	ODA	<i>Official Development Assistance</i> Ayuda Oficial al Desarrollo
AIDA	Atención Integral y Diferenciada de Adolescentes	ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
AYJ	Adolescencia y Juventud	OECD/CAD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development/ Development Assistance Committee</i>
BID	Banco Interamericano de Desarrollo		
CAE	Cadena de Atención Estatal		
CAIs	Comités de Análisis de Información		
CdM	Consenso de Montevideo		
CEASS	Central de Abastecimiento y Suministros de Salud	OP	Oficina de País
CEP	Centro de Estudio de Población	OPD	Observatorio de Población y Desarrollo
CIAG	Comité Interagencial de Asuntos de Género	PAT	Plan Anual de Trabajo
CIDES-UMSA	Postgrado en Ciencias del Desarrollo- Universidad Mayor de San Andrés	PDES	Plan de Desarrollo Económico y Social
CIMPDS	Comité Interinstitucional de las Metas del Plan de Desarrollo Económico y Social y del Desarrollo Sostenible	PE	Plan Estratégico
CIPD	Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo	PME	Planificación, Monitoreo y Evaluación
CPD	Country Programme Document Documento del Programa de País	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
DDHH	Derechos Humanos	POA	Plan Operativo Anual
DEX	Ejecución Directa (por sus siglas en inglés)	PP	Programa País
DNA	Defensoría de la Niñez y Adolescencia	PPA	Paridad del poder adquisitivo
DSDR	Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos	PYD	Población y Desarrollo
EDSA	Encuesta de Demografía y Salud	QCPR	Quarterly Comprehensive Policy Review Revisión Trimestral Amplia de la Política
EHP	Equipo Humanitario País	SAFCI	Salud Familiar Comunitaria Intercultural
EIS	Educación Integral de la Sexualidad	SEDES	Servicio Departamental de Salud
GAIE	Gabinetes de Atención Integral a Estudiantes	SIS	<i>Strategic Information System</i> Sistema de Información Estratégica
GE	Gerente de Evaluación	SLIM	Servicio Legal Integral Municipal
GPS	<i>Global Programming System</i>	SNIS	Sistema Nacional de Información en Salud
GVS	Género y Violencia Sexual	SNU	Sistema de Naciones Unidas
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos	SPIE	Sistema de Planificación Integral del Estado
IDIF	Instituto de Investigación Forense	PSIM	Paquete de Servicios Iniciales Mínimos
IDIS	Instituto de Investigaciones Sociológicas	SSR	Salud Sexual y Reproductiva
IIISP-TS	Instituto de Investigación, Interacción Social y Postgrado de la Carrera de Trabajo Social	TdC	Teoría de Cambio
INE	Instituto Nacional de Estadística	TdR	Términos de Referencia
IPs	<i>Implementing partners</i> Socios implementadores	UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales	UNCT	<i>United Nations Country Team</i> Equipo de País de Naciones Unidas
LNOB	<i>Leave No One Behind</i>	UNDAF	<i>United Nations Development Assistance Framework</i> Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo	UNEG	<i>United Nations Evaluation Group</i> Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
MDS	Ministerio de Salud y Deportes	UNFPA	<i>United Nations Population Fund</i> Fondo de Población de las Naciones Unidas
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo	VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana
NEX	Ejecución Nacional (por sus siglas en inglés)	VIO	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades
OCR	Oficina del Coordinador Residente	VIP	Visibilizar-Incluir-Participa

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

En coherencia con la Política de Evaluación del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), y en preparación para el diseño del próximo ciclo programático, la evaluación del Sexto Programa de País de Bolivia (2018-2022) tiene como propósito: **1)** contribuir a la rendición de cuentas sobre el logro de resultados y recursos utilizados, **2)** alimentar la toma de decisiones basada en evidencias, **3)** contribuir al aprendizaje institucional para mejorar la implementación de los compromisos de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), en el marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y el Consenso de Montevideo (CdM) sobre Población y Desarrollo.

La evaluación es formativa y sumativa, orientada al aprendizaje organizacional, cuya finalidad es la mejora o potenciamiento del programa de país del UNFPA Bolivia. Está concentrada en identificar fortalezas y debilidades, con el objetivo de proponer medidas correctivas y/o visualizar nuevas oportunidades sub-aprovechadas. En ese marco también identifica y analiza lecciones aprendidas, buenas prácticas e innovaciones, para evaluar su valor y potencial de réplica y escalamiento y para la toma de decisiones basadas en evidencia.

Su realización ha sido encomendada a un equipo evaluador independiente y se plantea como objetivos los enumerados a continuación:

Objetivo general

Realizar una evaluación independiente del Sexto Programa de País (2018-2022) del UNFPA en Bolivia, de los resultados obtenidos, así como de los factores internos y externos que influyeron en su desempeño, enfocada en la rendición de cuentas y el aprendizaje hacia la toma de decisiones y formulación de conclusiones y recomendaciones estratégicas para orientar el diseño del próximo ciclo programático.

Objetivos específicos

- i. Determinar la relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la cooperación del UNFPA en Bolivia en el marco del Sexto Programa de País (2018-2022).
- ii. Proporcionar una valoración del posicionamiento estratégico, valor agregado y capacidad de respuesta del UNFPA frente a las necesidades emergentes, así como el rol desempeñado en los mecanismos de coordinación del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Bolivia y el Equipo Humanitario de País, frente a las necesidades del contexto, las políticas públicas y las prioridades de la agenda nacional de desarrollo.
- iii. Proporcionar una valoración sobre la respuesta integral del UNFPA a la emergencia sanitaria por el COVID-19 -en el marco del Plan de Respuesta Socio Económica del SNU en Bolivia- y su contribución para mantener activos los servicios de salud sexual y reproductiva, atención integral diferenciada a adolescentes y atención a la violencia basada en género.
- iv. Identificar hallazgos clave, lecciones aprendidas, buenas prácticas e innovaciones, así como formular recomendaciones estratégicas para el diseño del próximo ciclo de programa.



Principales enfoques y Metodologías

Se aplicaron cuatro enfoques referenciales: **a)** la evaluación centrada en principios (*Principle-Focused Evaluation*), que aborda los principios como el objeto de la evaluación; **b)** la evaluación basada en la teoría (*Theory-Driven Evaluation*), que considera a la teoría del programa como una hipótesis que puede ser probada

y refinada, y **c)** la evaluación centrada en la utilización (*Utilization-Focused Evaluation*), que implica la utilización de los hallazgos para informar las decisiones y mejorar el desempeño. Cabe destacar que la evaluación aplicó además los enfoques de igualdad de género, derechos humanos e interseccionalidad, priorizando una mirada sobre el carácter transformador de las intervenciones.

La evaluación consideró la cobertura geográfica del trabajo realizado en el marco del Programa País, tanto a nivel nacional como subnacional, en cinco (5) departamentos y 15 municipios. La evaluación cubre el periodo 2018 hasta junio de 2021.

La metodología de la evaluación utilizó métodos mixtos y aplicó los siguientes pasos: revisión documental, recolección de información cualitativa y cuantitativa, triangulación análisis y validación de la información, redacción del informe. El trabajo de campo se desarrolló completamente por vía virtual, a causa de la pandemia por COVID-19.

- **Revisión bibliográfica.** Revisión de la documentación generada en el marco del Programa y de cada una de sus áreas, así como otra de carácter externo.
- **Sesiones técnicas/talleres.** Se realizaron diez (10) sesiones virtuales de trabajo con el equipo de la Oficina de País de UNFPA.
- **Entrevistas individuales y grupales semi-estructuradas.** Se realizaron entrevistas a instituciones y actoras/es clave de la Oficina de País y de las contrapartes, incluido el Sistema de Naciones Unidas y titulares de derechos.
- **Grupos focales.** Se realizaron cuatro (4) grupos focales con 28 participantes titulares de derechos.
- **Estudios de caso.** Con el fin de identificar casos de éxito y/o aprendizajes o innovaciones valiosas, se desarrollaron tres (3) estudios de caso.
- **Cuestionario/sondeo.** Se diseñó un cuestionario único integrado, en su mayoría, por preguntas cerradas y algunas pocas abiertas. Fue aplicado de forma virtual a todos los socios clave de la implementación.

Con la diversidad de técnicas de recolección de datos y su triangulación se ha aumentado la calidad y solvencia de la evidencia. Se considera satisfactorio el alcance del trabajo de campo y la diversidad de actores/as involucrados, a pesar de la crisis sanitaria y una gestión gubernamental nueva. La data obtenida a través de los métodos mixtos coadyuvó a mitigar la carencia de indicadores de resultado.

Principales hallazgos

HALLAZGO 1. De manera general el Programa País ha respondido con estrategias adecuadas a las necesidades de la población, incluidas las de los grupos marginados y en situación de mayor vulnerabilidad. Ha respondido a los cambios emergentes y de contexto derivados de la situación política y la pandemia, generando información, contribuyendo a la continuidad en la prestación de servicios de SSR y a paliar la situación de algunos grupos en mayor situación de vulnerabilidad.

HALLAZGO 2. El Programa País y las acciones de las distintas áreas del UNFPA están alineados a las políticas y planes nacionales y contribuyeron al fortalecimiento institucional, aunque la escala de valoración y priorización de logros por parte de las autoridades en algunos casos es diferente, en particular en el sector salud. Puede fortalecerse la relevancia de la contribución a partir de un mayor énfasis en el diálogo político de alto nivel.

HALLAZGO 3. El Programa País está alineado con los marcos normativos y acuerdos internacionales relevantes, particularmente la CIPD, el Consenso de Montevideo y los ODS, así como con las prioridades y dirección estratégica del UNFPA a nivel global. Existe, empero, un reconocimiento tanto interno como externo sobre la necesidad de avanzar a otra etapa con contribuciones y resultados más significativos.

HALLAZGO 4. El UNFPA orienta acciones hacia los grupos en mayor desventaja y vulnerabilidad de la estrategia LNOB, desarrolla estudios y acciones afirmativas, fortalece las capacidades de respuesta del Estado y aplica los enfoques transversales. Empero, no existe un abordaje claro de integración y operacionalización del marco LNOB.

HALLAZGO 5. De manera general y aún con las crisis política y sanitaria, se han alcanzado los productos establecidos en el Programa País, pero no existe evidencia fuerte sobre los efectos de los *outputs* y los cambios que de ello derivan. Debilidades en el sistema de M&E, así como en la reflexión estratégica y aprendizaje organizacional, no coadyuvan a una mayor evidencia sobre resultados.

HALLAZGO 6. Las distintas estrategias han contribuido al logro de los resultados. A partir de la experiencia y aprendizajes de su implementación, existe margen para potenciar su eficacia, desde una mayor claridad, monitoreo, focalización e innovación, así como la revisión de los mecanismos y criterios de selección de las ONGs IPs, y su compromiso de no invisibilizar al UNFPA.

HALLAZGO 7. La valoración sobre la contribución del modelo descentralizado al logro de los resultados presenta importantes variaciones. Se considera importante la llegada a los territorios donde está la población en situación de mayor vulnerabilidad, pero también que es necesario añadir una mayor focalización, interconexión y valor estratégico a dichas intervenciones.

HALLAZGO 8. Si bien la normativa administrativa financiera global del UNFPA es clara, rigurosa y favorece la credibilidad y transparencia, limita la eficiencia y la innovación. Algunos aspectos programáticos, de planificación y gestión pueden revisarse para aportar a mejorar la eficiencia.

HALLAZGO 9. El presupuesto movilizado supera el inicialmente planificado. Sin embargo, desde 2019 se incrementó la ejecución directa, se redujo la asignación de recursos para IPSs y se elevó el porcentaje de ejecución. Por otro lado, aunque los instrumentos de monitoreo establecidos en la planificación anual y los planes de trabajo contienen información detallada el análisis e información sobre la contribución de cada actividad y producto a los resultados es insuficiente.

HALLAZGO 10. El modelo descentralizado no contribuye *per se* a la eficiencia y su potencial estratégico está sub-aprovechado. Los nuevos proyectos se constituyen en una oportunidad para poner en práctica una nueva manera de abordar y capitalizar el trabajo subnacional.

HALLAZGO 11. Aún con algunos avances y logros que deberán aportar también con aprendizajes sobre los factores de éxito, la sostenibilidad es un aspecto crítico que amerita particular atención hacia adelante. Si bien existen factores externos, tampoco se ha evidenciado una visión estratégica y posición clara desde el UNFPA sobre la sostenibilidad y la implementación de estrategias de salida.

HALLAZGO 12. Se reconocen positivamente los esfuerzos y actitud del UNFPA hacia la coordinación interagencial, a través de los distintos grupos, mecanismos e iniciativas. Sin embargo, se alerta que los esfuerzos (de todo el Sistema) aún son insuficientes. Se considera que el UNFPA puede jugar un rol importante en esa dirección.

HALLAZGO 13. A nivel de la cooperación internacional, existe una alta valoración del UNFPA, sus capacidades y su rol, considerando a su vez que puede potenciarse.

HALLAZGO 14. El UNFPA ha llegado a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, entre ellas mujeres, indígenas, afrobolivianos, y personas con discapacidad. Sin embargo, no existen datos desagregados y comparables, que evidencien de manera precisa el alcance y el efecto generado en la reducción de las brechas y exclusiones. Un tema clave tiene que ver con la selección de municipios.

Conclusiones

- 1. Relevancia:** La agenda del UNFPA es urgente, estratégica y visionaria para el país, está alineada a los planes y políticas nacionales, a la normativa internacional y prioriza a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. Un mayor diálogo político basado en evidencia contribuiría a ampliar el potencial de incidencia sobre la agenda de prioridades y las políticas públicas en los distintos sectores. Durante la pandemia el UNFPA contribuyó generando datos y apoyando la continuidad de los servicios de SSR, incluyendo la disponibilidad de anticonceptivos.
- 2. Especificidad y valor agregado:** Existe un amplio reconocimiento del trabajo del UNFPA en las distintas áreas, a la vez que se señala la necesidad de potenciar su valor agregado específico (ej. en algunos temas como mortalidad materna y violencia de género), apuntalar su ventaja comparativa y potenciar su visibilidad.
- 3. No dejar a nadie atrás:** No se ha evidenciado un abordaje claro, sistemático y basado en evidencia, que asegure la aplicación de las áreas transversales y, en particular, del enfoque de LNOB, como criterio de calidad en todas las acciones; la inexistencia de data desagregada no permite evidenciar los logros y resultados.
- 4. Descentralización:** La presencia del UNFPA en los territorios implica *per se* una ventaja comparativa para llegar de una manera efectiva a los grupos prioritarios de su mandato. Sin embargo, los criterios de evaluación y selección de los municipios no demuestran con datos, ser suficientes para validar la selección basada en criterios de vulnerabilidad poblacional.
- 5. Focalización:** La dispersión de acciones y los apoyos muy puntuales, debilitan la orientación hacia resultados, además de ser muy demandantes en el esfuerzo administrativo y de gestión que requieren.
- 6. Sostenibilidad:** No se ha prestado mucha atención al desarrollo de estrategias de salida a nivel de los municipios, generando relaciones de dependencia, agravadas por factores externos como la alta movilidad funcionaria, y en este particular período también por la crisis política.
- 7. Facilitación y articulación:** Existe una percepción generalizada y altamente valorada del UNFPA como actor promotor de diálogos horizontales, facilitador y generador de consensos en distintos niveles, incluyendo la coordinación interagencial y la implementación a nivel local.
- 8. Innovación:** UNFPA cuenta con un marco conceptual y lineamientos estratégicos para aplicar la innovación, ha desarrollado prácticas innovadoras en distintos proyectos, durante la pandemia

como respuesta y adaptación, y, asimismo, tiene múltiples experiencias locales que sistematizadas, pueden alimentar modelos para la réplica y el escalamiento.

9. **Integración:** Más allá de esfuerzos por avanzar hacia una mayor articulación e integración entre las áreas, la estructura y el funcionamiento cotidiano se mantienen bastante compartimentados, lo que no favorece una respuesta más coherente, consistente e integral a las distintas problemáticas, y en algún caso ha significado duplicidad y descoordinación de esfuerzos.
10. **Eficacia:** Se han alcanzado los productos establecidos en el Programa País, pero no existe evidencia fuerte sobre los efectos de los *outputs* y los cambios que de ello derivan, a lo que se añade una gran cantidad de indicadores que podría poner en riesgo el valor estratégico de la información para la gestión y toma de decisiones.
11. **Eficiencia y orientación a resultados:** No existe información suficiente, en particular a nivel de *outcomes*, para analizar la costo-eficiencia de las intervenciones, pero existen medidas vinculadas al monitoreo, programación y comunicación, que pueden mejorarse e incidirán positivamente en la eficiencia. Por otro lado, existe consenso en el UNFPA sobre la necesidad de potenciar su valor agregado y avanzar hacia transformaciones, logrando cambios visibles y verificables que contribuyan de manera más sustantiva a las prioridades y orientación estratégica del UNFPA a nivel global.

Recomendaciones

1. Potenciar la **orientación a cambios transformadores**, a través de la focalización en temas prioritarios, integración estratégica de la innovación, una estructura matricial, construcción participativa de una Teoría de Cambio fortalecimiento de las capacidades en PME orientado en los resultados, documentación y análisis de buenas prácticas y lecciones aprendidas, y análisis las capacidades existentes al interior del UNFPA respecto a los nuevos desafíos.
2. Fortalecer el **posicionamiento** e incrementar la **visibilidad** del UNFPA en el marco del nuevo UNSDCF y prioridades nacionales del gobierno, con una focalización en el diálogo político basado en evidencia y la demostración de sus logros y resultados.
3. Fortalecer el **diálogo político y las alianzas estratégicas** para acelerar el logro de los resultados transformadores, mediante el involucramiento directo de autoridades intermedias y el fortalecimiento de las alianzas estratégicas para acelerar el logro de los resultados transformadores, a partir de una estrategia al interior del SNU y hacia fuera, considerando al sector privado.
4. Desarrollar una **estrategia de sostenibilidad**, tomando en cuenta el trabajo a distintos niveles y con distintos actores, así como el desarrollo de planes multianuales y la implementación de planes de salida.
5. Potenciar el **modelo descentralizado**, desarrollando lineamientos de trabajo para el nivel subnacional y promoviendo la réplica y escalamiento de buenas prácticas y soluciones validadas a nivel nacional, como insumo para la toma de decisiones de política pública basada en evidencia.
6. Manteniendo los estándares de transparencia en la rendición de cuentas, desarrollar estrategias alternativas que favorezcan el trabajo a nivel territorial y que contribuyan hacia una mayor **eficiencia y costo-eficiencia y sostenibilidad**.
7. Fortalecer el **trabajo de cada área**, estableciendo prioridades, recuperando buenas prácticas y desarrollando áreas de innovación.
8. Potenciar las **estrategias de intervención** y su eficacia, tomando en cuenta la estrategia LNOB y los enfoques transversales, fortaleciendo el uso de evidencia y conocimientos como base para adoptar, adaptar y fortalecer las estrategias.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Propósito y objetivos de la Evaluación del Programa de País

En coherencia con la Política de Evaluación del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)², y en preparación para el diseño del próximo ciclo programático, la evaluación del Sexto Programa de País de Bolivia (2018-2022) tiene como **propósito** contribuir a la rendición de cuentas sobre el logro de resultados y recursos utilizados, alimentar la toma de decisiones basada en evidencias, así como contribuir al aprendizaje institucional para mejorar la implementación de los compromisos de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), en el marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y el Consenso de Montevideo (CdM) sobre Población y Desarrollo.

La **evaluación es formativa y sumativa**, orientada al **aprendizaje** organizacional, cuya finalidad es la **mejora o potenciamiento del programa de país del UNFPA Bolivia**. Está concentrada en identificar **fortalezas y debilidades**, con el objetivo de proponer medidas correctivas y/o visualizar nuevas oportunidades sub-aprovechadas. En ese marco también identifica y analiza **lecciones aprendidas, buenas prácticas e innovaciones**, para evaluar su valor y potencial de réplica y escalamiento y para la **toma de decisiones basadas en evidencia**.

Su realización ha sido encomendada a un equipo evaluador independiente y se plantea como objetivos los enumerados a continuación:³

Objetivo general

Realizar una evaluación independiente del Sexto Programa de País (2018-2022) del UNFPA en Bolivia, de los resultados obtenidos, así como de los factores internos y externos que influyeron en su desempeño, enfocada en la rendición de cuentas y el aprendizaje hacia la toma de decisiones y formulación de conclusiones y recomendaciones estratégicas para orientar el diseño del próximo ciclo programático.

Objetivos específicos

- i. Determinar la relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la cooperación del UNFPA en Bolivia en el marco del Sexto Programa de País (2018-2022).
- ii. Proporcionar una valoración del posicionamiento estratégico, valor agregado y capacidad de respuesta del UNFPA frente a las necesidades emergentes, así como el rol desempeñado en los mecanismos de coordinación del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Bolivia y el Equipo Humanitario de País, frente a las necesidades del contexto, las políticas públicas y las prioridades de la agenda nacional de desarrollo.
- iii. Proporcionar una valoración sobre la respuesta integral del UNFPA a la emergencia sanitaria por el COVID-19 -en el marco del Plan de Respuesta Socio Económica del SNU en Bolivia- y su contribución para mantener activos los servicios de salud sexual y reproductiva, atención integral diferenciada a adolescentes y atención a la violencia basada en género.
- iv. Identificar hallazgos clave, lecciones aprendidas, buenas prácticas e innovaciones, así como formular recomendaciones estratégicas para el diseño del próximo ciclo de programa.

² <https://www.unfpa.org/admin-resource/unfpa-evaluation-policy-2019>

³ Los objetivos de los Términos de Referencia (TdR) fueron precisados en la fase de diseño, los cambios fueron reportados en el informe correspondiente.

1.2. Alcance de la evaluación

1.2.1. Alcance temático

La evaluación está centrada en el Sexto Programa de País del UNFPA en Bolivia, aprobado por la Junta Ejecutiva para el período 2018-2022. Incluye las intervenciones de las cuatro áreas programáticas implementadas por el UNFPA (Salud Sexual y Reproductiva, Adolescencia y Juventud, Igualdad de género y Empoderamiento de la mujer, Población y Desarrollo), tanto las financiadas con fondos regulares, no regulares y gubernamentales, incluyendo las funciones transversales de operaciones, comunicación, monitoreo y evaluación, movilización de recursos, innovación y alianzas estratégicas.

Así también, la evaluación toma en cuenta los enfoques de derechos humanos, igualdad de género⁴, interculturalidad, personas con discapacidad⁵ y ciclo de vida e intergeneracional, así como el marco de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con énfasis en el mandato de “no dejar a nadie atrás”, considerando a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.

1.2.2. Alcance geográfico

Tabla 1: Cobertura geográfica del Programa País

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
Chuquisaca	Camargo, San Lucas, Sopachuy, Tomina
Cochabamba	Punata, Sacaba, Tiquipaya
La Paz	Viacha
Pando	Cobija, Gonzalo Moreno, San Lorenzo
Potosí	Llallagua, Potosí, Tupiza, Uncía

La evaluación considera la cobertura geográfica del trabajo realizado en el marco del Programa País, tanto a nivel nacional como subnacional, en cinco (5) departamentos y 15 municipios (Tabla 1).

Fuente: Términos de Referencia.

Adicionalmente, se ha valorado la influencia en otros ámbitos geográficos por necesidades de contexto o como extensión del trabajo en las ciudades capitales.

1.2.3. Alcance temporal

La evaluación cubre el período de implementación comprendido entre enero de 2018 a junio de 2021. Adicionalmente, la evaluación toma en cuenta aquellas iniciativas que comenzaron en el anterior ciclo de Programa y que continuaron en el ciclo actual, y tiene en cuenta todos aquellos ajustes originados por factores de contexto (ej. conflictos sociales, elecciones nacionales y emergencia sanitaria por COVID-19), así como por decisiones estratégicas para asegurar la relevancia del UNFPA frente a las necesidades del país.

1.3. Metodología y proceso

1.3.1. Criterios y preguntas de evaluación

Los Términos de Referencia (TdR) establecen **seis criterios** para la evaluación: **cuatro criterios** referidos a **relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad** (de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OECD/Comité de Ayuda al Desarrollo - CAD), e incluyen **dos criterios adicionales** sobre **coordinación y cobertura**.

⁴ Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas – UNEG (2014). *Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en las evaluaciones*. Guía. <http://www.unevaluation.org/document/detail/1616>

⁵ United Nations Population Fund (December 2020). Guidance on disability inclusion in UNFPA evaluations.

https://www.unfpa.org/sites/default/files/admin-resource/2020_Guidance_on_Disability-Inclusive_Evaluation_FINAL.pdf

Las preguntas de evaluación también corresponden a los TdR de la Evaluación, con algunos ajustes derivados de las conversaciones sostenidas con actores clave durante la fase de inicio. La matriz de evaluación (anexo 5) fue diseñada siguiendo estas preguntas:

Cuadro 1: Preguntas de evaluación

RELEVANCIA
1. ¿En qué medida el sexto Programa País del UNFPA: (i) responde con estrategias adecuadas a las necesidades de la población, incluidas las de grupos marginados y en situación de mayor vulnerabilidad; (ii) está en línea con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo, (iii) se adapta y responde a los cambios emergentes y de contexto; (iv) está alineada con la dirección estratégica y objetivos del UNFPA; (v) incorpora sistemáticamente los enfoques intergeneracional, de derechos humanos, género, discapacidad e interculturalidad; (vi) está articulada con las prioridades de los marcos y acuerdos internacionales particularmente CIPD, Consenso de Montevideo y los ODS?
EFICACIA
2. ¿En qué medida se alcanzaron los productos del Programa País (outputs) y estos a su vez contribuyeron a lograr los resultados esperados (outcomes)? ¿Cómo afectó la respuesta al COVID-19 los resultados? ¿Cómo y en qué medida han contribuido a los resultados el desarrollo de capacidades, abogacía y diálogo político, gestión del conocimiento y alianzas estratégicas?
3. ¿El modelo descentralizado favorece/dificulta el enfoque programático y la consecución de resultados, tomando en cuenta el establecimiento de vínculos de coordinación y alianzas con actores subnacionales?
EFICIENCIA
4. ¿En qué medida el UNFPA optimizó los recursos humanos, financieros y administrativos para conseguir los resultados? ¿Cuáles son los mecanismos para asegurar que los resultados concluyan en los tiempos/con los recursos previstos? ¿En qué aspectos los procesos de adaptación a la pandemia (ej. teletrabajo, reuniones virtuales, mecanismos virtuales de aprobación, etc.) generaron acciones innovadoras relacionadas al uso de recursos humanos, administrativos y financieros que puedan mantenerse y fortalecerse para optimizar la eficiencia del próximo Programa País?
5. ¿En qué medida el modelo de gestión de la Oficina de País, con una oficina nacional y oficinas de proyecto departamentales, optimizó el uso de recursos para obtener los resultados previstos?
SOSTENIBILIDAD
6. ¿En qué medida las estrategias y mecanismos del UNFPA han contribuido a generar sostenibilidad política, técnica y financiera de sus acciones, así como la apropiación y durabilidad de los efectos logrados, en favor de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, principalmente mujeres, adolescentes y jóvenes, indígenas, afro bolivianos, personas con discapacidad y diversidades sexuales?
COORDINACIÓN
7. ¿En qué medida el UNFPA ha contribuido a fortalecer los mecanismos de coordinación del UNCT, Grupos de Resultados, Grupos Interagenciales y EHP? ¿En qué medida el UNFPA ha coadyuvado en la coordinación interinstitucional y la gestión de resultados en apoyo al PDES y los ODS? ¿Cuál es el posicionamiento, rol y valor agregado del UNFPA frente a otros actores de la cooperación internacional?
8. ¿Cuáles han sido las principales contribuciones del UNFPA a la implementación del UNDAF y programas conjuntos, incluyendo la respuesta al COVID-19?
COBERTURA
9. ¿Las intervenciones del UNFPA a través de sus Oficinas de Proyecto, han permitido la implementación a nivel departamental y la atención efectiva de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, entre ellas mujeres, indígenas, afro-bolivianos, personas con discapacidad y diversidades sexuales?

1.3.2. Enfoques de evaluación

La evaluación tiene como enfoques referenciales: a) la **evaluación centrada en principios** (*Principle-Focused Evaluation*)⁶, que proporciona un enfoque sensible al contexto y al entorno, abordando los principios como el objeto de la evaluación; b) la **evaluación basada en la teoría**⁷ (*Theory-Driven Evaluation*), que considera a la teoría del programa como una hipótesis que puede ser probada y refinada, a partir de lo cual surge c) la **evaluación realista** (*Realist Evaluation*) cuyo objetivo es identificar los mecanismos generativos subyacentes de la intervención y la influencia del contexto sobre los resultados; d) la **evaluación centrada en la utilización** (*Utilization-Focused Evaluation*)⁸, que implica la utilización de los hallazgos para informar las decisiones y mejorar el desempeño.

⁶ <https://www.cehd.umn.edu/OLPD/MESI/spring/2017/Patton-Principles.pdf>

⁷ Chen Huey T. *Theory-Driven Evaluation: Conceptual Framework, Methodology and Application*. new.ceval.de/modx/uploads/pdf/Chen_presentation.pdf

⁸ Ver en Enfoque de Igualdad de Género y Derechos Humanos en la Evaluación. Sistematización de la práctica en América Latina y el Caribe. https://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/utilization_focused_evaluation

Cuadro 2: Elementos clave de los enfoques de igualdad de género y derechos humano

- Atención específica en las desigualdades de género y la interseccionalidad.
- Análisis desde los estándares de derechos humanos de las mujeres.
- Relaciones horizontales y respetuosas en el proceso.
- La dimensión política de la evaluación es reconocida y las relaciones de poder analizadas.
- La experiencia y formas de conocer de las mujeres son valoradas y reflejadas.
- Desagregación de información por sexo para garantizar un análisis adecuado.
- Métodos mixtos (cualitativos y cuantitativos), procesos participativos e inclusivos, construcción de capacidades, valoración de la experiencia.
- Utiliza el conocimiento generado para promover la justicia social.
- Pone a las personas primero, especialmente a los grupos en situación de discriminación.
- Identifica a los/las titulares de derechos y a los/las titulares de deberes.
- Contempla el marco normativo y el avance en los instrumentos internacionales.
- Enfatiza un entendimiento común de los derechos humanos.
- Promueve el empoderamiento de los/las participantes.
- Analiza tanto los procesos como los resultados.

En el marco de la evaluación realista, a partir de la construcción de una propuesta de **Teoría de Cambio (TdC)** –construida participativamente en la fase de diseño–, la evaluación ha buscado contrastar la misma con los procesos y lógicas explícitas e implícitas de las intervenciones tanto a nivel nacional como en los contextos específicos, para entender lo que funciona/no funciona, en qué condiciones y para quién, y en función de **los hallazgos y la experiencia y evidencia existentes, retroalimentar la propuesta de partida hacia una TdC ajustada** que muestre “lo que realmente sucedió” y las lógicas subyacentes a las respuestas, en particular, en los contextos de crisis política y frente a la pandemia.

Cabe destacar que la evaluación aplica los **enfoques de igualdad de género y derechos humanos**. Asimismo, la evaluación contempla la introducción y atención sobre la **interseccionalidad**⁹, como enfoque y tema de evaluación y tiene una mirada sobre el carácter transformador de las intervenciones. Asimismo, los derechos humanos, en tanto tema de evaluación y enfoque, guiaron los aspectos éticos, de la evaluación. Así también, se aplica la metodología de **Indagaciones Apreciativas**, útil para identificar las buenas prácticas asociadas a aquello que se evalúa y promueve un alto nivel de participación de las partes interesadas. Este enfoque está orientado al cambio organizacional al enfocarse en las fortalezas antes que en las debilidades¹⁰.

De forma general, la evaluación toma en cuenta las directrices contenidas en Normas¹¹ y Estándares de Evaluación¹², establecidos por el Sistema de Naciones Unidas, así como la Política de Evaluación del UNFPA y el Manual de evaluación: Cómo diseñar y realizar una evaluación del programa de país en el UNFPA¹³. A su vez, se ha gestionado la evaluación desde una perspectiva de género¹⁴.

1.3.3. Métodos para la recolección y análisis de datos

La **recolección de datos** ha estado basada en 6 técnicas diferentes, útiles para contrastar y ejemplificar la información recolectada, y se ha desarrollado completamente por vía virtual, a causa de la pandemia por COVID-19¹⁵:

⁹ “La interseccionalidad se refiere al modo en que múltiples formas de discriminación (basadas en género, raza, sexualidad, discapacidad y clase) se superponen e interactúan entre sí para conformar el modo en que los diferentes individuos y grupos sufren discriminación.” (ver UNFPA, diciembre 2020).

¹⁰ Better Evaluation (s.f.).

¹¹ Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas - UNEG (abril 2005). Normas de Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas.

¹² Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas - UNEG (abril 2005). Estándares de Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas; Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas – UNEG (2016). Normas y estándares de evaluación.

¹³ <https://www.unfpa.org/EvaluationHandbook>

¹⁴ ONU Mujeres (2021). Manual de evaluación: Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/4/un-women-evaluation-handbook-how-to-manage-gender-responsive-evaluation>

¹⁵ United Nations Population Fund (23 abril, 2020). *Adaptando evaluaciones a la pandemia COVID-19*. <https://www.unfpa.org/admin-resource/adapting-evaluations-covid-19-pandemic>; United Nations Population Fund (2021). *Adapting evaluation questions to the COVID-19 pandemic*. https://www.unfpa.org/sites/default/files/admin-resource/Adapting_evaluation_questions_to_COVID-19_final.pdf

Revisión bibliográfica. Revisión de la documentación generada en el marco del Programa y de cada una de sus áreas, así como otra de carácter externo. El alcance de la revisión se basa en los documentos puestos a disposición del equipo de evaluación por la Oficina de País (OP) a través de *Google Drive*¹⁶.

Sesiones técnicas/talleres. Se realizaron diez (10) sesiones virtuales de trabajo con el equipo de la Oficina de País de UNFPA. La primera sesión para la presentación del Programa País a detalle. Otras dos sesiones fueron necesarias para la construcción participativa de un marco de Teoría de Cambio. Posteriormente, se sostuvieron sesiones de trabajo con cada uno de los equipos de las áreas estratégicas, así como con los equipos administrativo-financiero, de comunicación, monitoreo y evaluación y emergencias. Esta técnica permitió la aplicación de la metodología de Indagaciones Apreciativas.

Entrevistas individuales y grupales semi-estructuradas. Se realizaron entrevistas a instituciones y actoras/es clave de la Oficina de País y de las contrapartes, incluido el Sistema de Naciones Unidas y titulares de derechos. Asimismo, se efectuaron entrevistas con perspectiva de futuro a actores actualmente no vinculados al UNFPA, para aportar con insumos de potenciales alianzas para el próximo Programa País. Con esta técnica se han alcanzado a 164 personas en total¹⁷: 62 personas mediante entrevistas individuales, 30 personas a partir de cuestionarios individuales¹⁸ y 172 personas alcanzadas mediante 18 entrevistas grupales (ver el detalle en la tabla 3 de más abajo).

Grupos focales. Se realizaron cuatro (4) grupos focales con 28 participantes. Con esta técnica se alcanzaron a titulares de derechos –grupos de mujeres, adolescentes y jóvenes, padres y madres de familia– y proveedores/as de servicios (personal de salud capacitado). Esta técnica resultó fundamental para los estudios de caso.

Estudios de caso. Con el fin de identificar casos de éxito y/o aprendizajes o innovaciones valiosas, se desarrollaron tres (3) estudios de caso: “Sopachuy: Un caso de aprendizaje sobre sostenibilidad; “Católicas por el Derecho a Decidir: una experiencia exitosa de alianza estratégica”; “Plan Departamental de Prevención del Embarazo en Adolescentes en Pando: una experiencia basada en evidencia y articulación de actores”. En esta técnica se aplicó una lógica de “*downscaling*” para inferir información relevante, puesto que la gran cantidad de entrevistas y desafíos que implicó el trabajo de campo limitó la implementación de otras técnicas, en especial, la ambición inicial de tener casos más desarrollados o detallados. Los casos recogen lecciones aprendidas y documentan los “cambios más significativos”.

Cuestionario/sondeo. Elaborado con la finalidad de recabar información cuantitativa sobre la relevancia de la intervención con relación a las necesidades y prioridades de los garantes y titulares de derechos; el valor agregado y las ventajas comparativas del UNFPA; la eficacia para contribuir a resultados y cambios con respecto a los criterios de evaluación; la generación de alianzas estratégicas; la sostenibilidad; y el fortalecimiento de capacidades. Se diseñó un cuestionario único integrado, en su mayoría,

Cuadro 3: Partes interesadas a las que se aplicó el sondeo

Sector público: Autoridades y funcionarios/as de Instituciones gubernamentales nacionales y subnacionales, otras instituciones estatales relacionadas.
Representantes de la sociedad civil: Organizaciones sociales / defensoras de derechos.
Organizaciones no gubernamentales.
Líderes/as de organizaciones de defensa de derechos: mujeres, indígenas, adolescentes, LGBTI+, afrodescendientes.
Representantes de la academia.
Agencias del SNU (nivel representantes y nivel técnico, en particular de iniciativas de coordinación/trabajo conjunto).
Medios de comunicación.

¹⁶ El informe de diseño incluyó un mapeo documental con toda la información compartida por la OP.

¹⁷ Cabe aclarar que varios participantes fueron alcanzados por más de una técnica de recolección de datos.

¹⁸ Dada la importante cantidad de personas a contactar para las entrevistas individuales en las áreas de SSR y AYJ, en coordinación entre el Gerente de la Evaluación y el equipo de evaluación, se definió realizar un cuestionario individual (en línea), dirigido a actores clave no alcanzados por las entrevistas.

por preguntas cerradas y algunas pocas abiertas. Fue aplicado de forma virtual (mediante *google forms*) a todos los socios clave de la implementación (ver Cuadro 3) para evaluar los logros y la ventaja comparativa del UNFPA en el marco del trabajo realizado en las áreas estratégicas y también en relación a los mecanismos de coordinación al interior del Equipo de País de Naciones Unidas (UNCT) y la cobertura del Programa.

Desde la OP se hizo el seguimiento correspondiente para maximizar la tasa de respuesta, esto permitió alcanzar al 21,5% de un total de 144 personas a las que se envió el sondeo.¹⁹ Los resultados fueron sistematizados en un informe adjunto en el anexo 7.

En cuanto al **análisis de información**, y en función a la metodología participativa y dinámica aplicada en esta evaluación, fueron empleadas técnicas de investigación social mediante métodos cuantitativos y cualitativos. A través de los primeros se obtuvieron datos objetivos y objetivables para el análisis numérico –sin ser estadísticamente representativos–, esencialmente a partir de los sistemas de monitoreo existentes y el sondeo realizado. Con los métodos cualitativos se obtuvieron datos para identificar particularidades y especificidades de la intervención, tratando de construir un cuadro en profundidad de la realidad.

La acción combinada de ambos métodos ha permitido, por un lado, dar respuesta a las preguntas de la evaluación, desarrollar argumentaciones e indagar sobre las situaciones que afectan la implementación de la intervención, así como identificar tendencias o procedimientos vinculados. Y por otro, identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas e innovaciones; reconocer el valor agregado del UNFPA y sus aliados en la intervención; y diseñar recomendaciones construidas colectivamente. Asimismo, con ambos métodos se ha logrado información creíble, confiable y basada en evidencias, particularmente sobre el grado en que la intervención ha generado avance (o no) hacia los resultados previstos.

La definición de las técnicas de recolección de datos (descritas más arriba), ha buscado aumentar la calidad de la evidencia y triangular distintas fuentes de información. Para el análisis, la información ha sido procesada por cada pregunta, obteniendo tabulaciones y conclusiones, insumos valiosos para la evaluación.

Asimismo, se ha efectuado la validación de los hallazgos preliminares, mediante una presentación al equipo de la Oficina de País y también con el Grupo de Referencia²⁰. Estas sesiones tuvieron la finalidad de obtener precisiones, aclaraciones y complementaciones²¹.

1.3.4. Selección de la muestra de partes interesadas

La selección de la muestra se basó en el mapeo de actores preparado por la OP por cada una de las áreas programáticas. Sobre esa base se construyó el mapa de partes interesadas que incluye la variedad de actores con los cuales se vinculó a lo largo de la implementación del programa, y está basado en la herramienta 4 (tabla de mapeo de partes interesadas) del *Handbook*.

Mediante la aplicación de las técnicas de recolección de información (descritas arriba) se consultaron a 223 representantes de todas las partes interesadas con las que trabajó el UNFPA durante el periodo revisado, así como funcionarios de UNFPA LACRO y UNFPA Bolivia (lista en anexo 2), realizándose 116

¹⁹ De acuerdo a experiencias anteriores, se esperaba una tasa de respuesta entre el 15% y 30%, sin embargo, es pertinente aclarar que la encuesta no tiene representatividad estadística a nivel geográfico o por tipo de actor.

²⁰ Conformado con el objetivo central de proporcionar retroalimentación técnica al informe de diseño así como al borrador del informe de evaluación. Estuvo conformado por: María Dolores Castro, Coordinadora del Observatorio de Mortalidad Materna; Martha Lanza, Coordinadora de la Red Boliviana de Monitoreo y Evaluación; José Rocha, Presidente de la Red de Lucha contra la Violencia.

²¹ Adicionalmente, producto de la revisión del informe borrador, se preparó una ficha de comentarios (audit trail) con todos los comentarios y observaciones realizados por el equipo del UNFPA y el Grupo de Referencia, a los que se ha dado respuesta en su totalidad.

actividades. Cabe aclarar que de las 223 personas consultadas, varias personas fueron alcanzadas por más de una de las técnicas de recolección de información, lo que da un número neto (descontando las personas repetidas en las diferentes actividades) de 181 personas consultadas. Las actividades que permitieron un mayor porcentaje de personas consultadas (60%) fueron las entrevistas grupales (32% del total de personas alcanzadas) y las entrevistas individuales (28% del total consultado). La tabla 3 presenta el detalle del alcance global logrado y la cantidad de actividades por cada técnica, en tanto que el gráfico 1 presenta la distribución porcentual de personas alcanzadas por las diferentes técnicas.

Tabla 2: Técnicas de recolección de información y número de actividades realizadas

Técnica	N° de actividades	N° Personas	%
ENTREVISTAS	110	162	73
Entrevistas individuales	62	62	28
Cuestionarios individuales	30	30	13
Entrevistas grupales	19	72	32
GRUPOS FOCALES	4	28	13
SONDEO	1	31	14
TOTAL	116	223*	

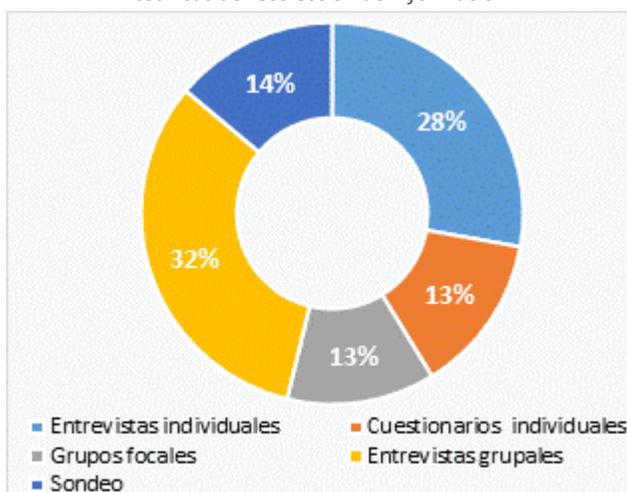
Fuente: Elaboración propia.

* Varias personas fueron alcanzadas con más de una técnica.

El Gráfico 2 muestra información de la participación lograda desagregada por género del total neto de personas consultadas (181), con una mayoría de mujeres consultadas a lo largo del trabajo de campo (58%). Por su parte,

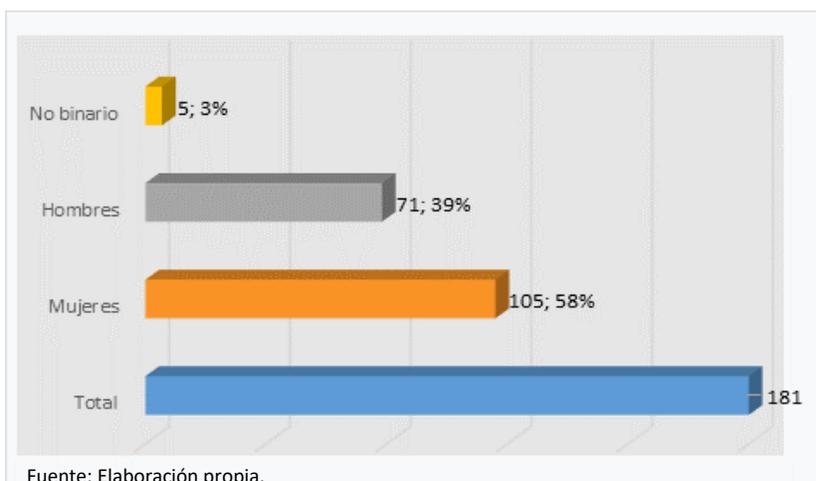
el gráfico 3 presenta el mapa de partes interesadas, 11 en total, y evidencia la participación por cada sector. Se destaca que la mayor cantidad de personas consultadas se logró con las contrapartes y aliados del nivel subnacional, y con la totalidad del personal de la OP y también con el equipo de asesores/as de UNFPA LACRO. Dentro de los titulares de derechos, se han considerado a personas beneficiadas de forma directa (12 adolescentes y jóvenes²², 2 mujeres beneficiarias de kits “Dignidad”) e indirectos (6 padres/madres de familia, 14 del personal de salud capacitado). En cuanto a las ONGs, se ha consultado a 5 ONGs nacionales (derechos e igualdad de género) y 3 internacionales (2 de DSDR y 1 de atención a personas con discapacidad).

Gráfico 1: Porcentaje de personas consultadas a partir de las técnicas de recolección de información



Fuente: Elaboración propia.

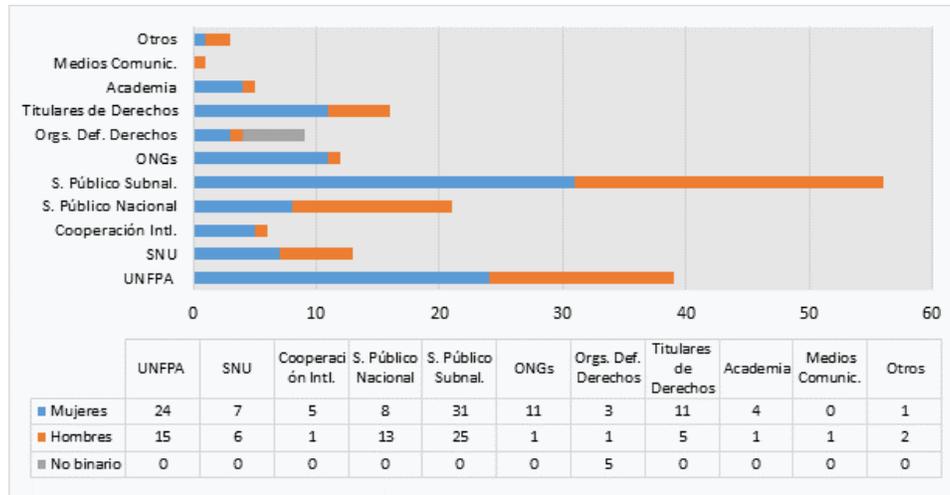
Gráfico 2: Partes interesadas consultadas por género



Fuente: Elaboración propia.

²² De este total 8 son titulares de derechos y 4 son jóvenes responsables de Unidades de Juventudes municipales.

Gráfico 3: Partes interesadas consultadas por tipo de actor



Fuente: Elaboración propia.

1.3.5. Principales limitaciones de la evaluación

Las principales limitaciones encontradas en el proceso de la evaluación se han dividido en dos ámbitos, uno el relacionado con la organización y gestión –principalmente en tres categorías: acceso y respuesta de actores/as, y el desarrollo virtual del trabajo de campo–; el segundo, relativo al análisis de la información –vinculado con indicadores y monitoreo, cantidad de la información técnica y teoría de cambio del programa país.

Tabla 3: Limitaciones de la evaluación y medidas de mitigación aplicadas

ÁREA DE RIESGO	CATEGORÍA	CAUSA	ESTRATEGIAS DE MITIGACIÓN APLICADAS	RESPONSABLE
ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN	Acceso limitado a actores/as	<ul style="list-style-type: none"> - Cambios de autoridades (dificultad para contactar a autoridades y funcionarios de gobierno en funciones). - No se puede acceder a personal estatal nacional por falta de autorización de la autoridad superior correspondiente. - Alta rotación de personal estatal del nivel subnacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realización de entrevistas con exautoridades y exfuncionarios. - Apoyo de la OP para lograr la mayor cantidad de entrevistas por personal clave y consultores. - Validación de la información con la revisión documental y con la OP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gerente de la Evaluación - Equipo evaluador
	Respuesta de actores	<ul style="list-style-type: none"> - Actores/as no responden a solicitud de información en su mayoría virtual (p.e., sondeo). - Dificultades de contacto y programación de entrevistas vía virtual (limitado uso de tecnologías digitales y saturación de actividades virtuales). 	<ul style="list-style-type: none"> - A través del Gerente de Evaluación (GE), los responsables de áreas y de las oficinas de proyectos realizaron el seguimiento para lograr la mayor participación posible. - Flexibilidad y adaptación para alcanzar a la mayor cantidad de actores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipo evaluador - Gerente de la Evaluación
	Trabajo de campo enteramente virtual	Pandemia del Coronavirus	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas por medios virtuales. - Flexibilidad y adaptación para alcanzar a la mayor cantidad de actores. - Seguimiento riguroso a la agenda de entrevistas en coordinación con el GE. 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipo evaluador - Gerente de la Evaluación
ANÁLISIS	Indicadores y monitoreo de resultados	A nivel corporativo, no se reporta sobre indicadores y resultados a nivel de cambios o efectos.	<ul style="list-style-type: none"> - En base a métodos mixtos, se complementó la información sobre indicadores y logro de resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipo evaluador
	Información técnica	Cantidad y dispersión de actividades, con énfasis en el área de SSR.	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque en actividades más relevantes, identificadas en coordinación con la OP y también en base al presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipo evaluador - Equipo UNFPA
	Teoría de Cambio	Inexistencia de una Teoría de Cambio del Programa de País	<ul style="list-style-type: none"> - Reconstrucción participativa de la Teoría de Cambio con equipo de UNFPA (talleres). 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipo evaluador - Equipo UNFPA

Después de haber implementado las estrategias arriba mencionadas, los riesgos tanto para la organización o gestión de la evaluación, como para el análisis han sido mitigados satisfactoriamente, sin impactos en la calidad de los hallazgos y el informe final. Sobre todo, se considera satisfactorio el resultado y rigurosidad alcanzados, tomando en cuenta el alcance del trabajo de campo, la triangulación de las fuentes de recolección de datos y la amplia participación de actores/as relevantes involucrados, a pesar de la crisis sanitaria y una gestión gubernamental nueva. La data obtenida a través de los métodos mixtos coadyuvó a mitigar la carencia de indicadores de resultado a nivel de cambios. Los hallazgos iniciales y una versión borrador del informe fueron presentados para retroalimentación tanto al equipo UNFPA como al Grupo de Referencia. A ello se añade la retroalimentación escrita recibida a dos borradores del informe. El equipo evaluador respondió a todos y cada uno de los comentarios recibidos a través del *audit trail*, que se entrega conjuntamente a este informe. Se prestó particular atención a la coherencia e interrelación entre los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones.

2. CONTEXTO NACIONAL

2.1. Retos para el desarrollo y estrategias nacionales

Dinámica demográfica

Con 1.098.591 km², Bolivia presenta una diversidad geográfica con tres regiones principales: el altiplano, que se extiende por el suroeste del país, valles en la región central y llanos que constituyen la mayoría del territorio. Según la división política, Bolivia se divide en 9 departamentos y 340 municipios. A partir de 2010, cada departamento y municipio tiene autoridades autónomas²³.

Con base en las proyecciones de población publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2021 Bolivia tiene 11,8 millones de habitantes y presenta un crecimiento demográfico de 1,4% anual²⁴. La edad mediana de la población es de 26 años, un indicador que caracteriza una población joven, siendo el 10% del total menor de cinco años y, al contrario, el 7% de la población es mayor a 65 años. A su vez, las proyecciones demográficas de América Latina indican que, en 2020, el grado de urbanización en Bolivia era de 75%, cinco puntos porcentuales por debajo del promedio regional y solo por encima de Paraguay y Ecuador en la subregión sudamericana.

Bolivia se halla en una etapa de la transición demográfica caracterizada por la presencia del bono demográfico que se evidencia en los cambios en la pirámide poblacional y un crecimiento de la población en edad de trabajar por encima de la población dependiente (NU, CEPAL, CELADE, 2020). Entre 1950 y 2021, la tasa bruta de natalidad descendió desde 47 nacimientos por cada mil habitantes a 20,5 nacimientos, mientras que la tasa bruta de mortalidad se redujo desde 24,4 por cada mil habitantes a 6,1, respectivamente. Así mismo, según las estadísticas de hechos vitales, el número de nacimientos registrados declinó entre 2012 y 2019, de alrededor de 319 mil hasta cerca de 238 mil, respectivamente; mientras que los matrimonios registrados estuvieron creciendo hasta 2012 y luego disminuyeron notablemente hasta 2019²⁵.

²³ Ley 031 de Autonomías y Descentralización.

²⁴ Proyecciones demográficas, revisión 2020, Instituto Nacional de Estadística.

²⁵ Dossier de estadísticas No. 20. <https://www.udape.gob.bo/>

Situación económica y social

Entre 2018 y 2021, periodo en que se implementa el Sexto Programa País del UNFPA, Bolivia enfrentó un contexto económico caracterizado por tres momentos relevantes: (1) desde 2015, el entorno económico internacional fue adverso por la disminución de los precios internacionales de las materias primas que se tradujo en una disminución de los ingresos fiscales, (2) una crisis política, a finales de 2019, que debilitó las instituciones y la gestión pública y, (3) la pandemia de COVID-19 que se enfrentó con medidas de contención, a través de un confinamiento rígido entre fines de marzo y mayo de 2020 y se flexibilizó a partir de junio de ese año, y derivó en una contracción económica de -11%²⁶, determinó la suspensión de los servicios educativos, atención de emergencias en el sistema de salud y el debilitamiento de los servicios de protección de la población más vulnerable.

En correspondencia con el desempeño económico, la incidencia de pobreza extrema tuvo una reducción lenta entre 2017 y 2019 (en este último año alcanzó 12.9%), para después revertir la tendencia y elevarse hasta 13.7% (cifras preliminares - UDAPE, 2020). Si bien se reconocen altos riesgos de reversión de los logros sociales, los sistemas estadísticos presentan retrasos en la publicación de indicadores sobre la situación social. Entre las estadísticas disponibles se destaca una reducción de la matriculación escolar de -4% entre 2019 y 2020, especialmente en el nivel pre-escolar (-14%) (INE, 2021); por otro lado la gestión 2019 marcó un record de registro de casos violencia familiar o doméstica (31.293 casos) y 2020 marcó un nivel histórico de registro de violaciones a infantes, niña, niño y adolescente (1.562 casos reportados a la Fiscalía General del Estado).

En 2021 el contexto económico internacional aún es incierto y las perspectivas de crecimiento dependen crucialmente de la gestión de la pandemia de COVID-19, el avance de la inmunización de la población contra el coronavirus y la eficacia de las medidas de reactivación económica. En el proyecto del presupuesto general del Estado de 2022, las autoridades nacionales proyectan un crecimiento económico de 5,1%, inflación de 3,4% y déficit fiscal de 8%, manteniendo un estímulo a través de la inversión pública con énfasis en proyectos productivos²⁷.

Agenda Patriótica 2025 y el Plan de Desarrollo Económico y Social

En 2013, Bolivia inició la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 que propone una visión compartida con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); así mismo, en 2015 se promulgó la Ley 650 en la que eleva a rango de Ley esta visión de desarrollo basada en 13 pilares de la Bolivia Digna y Soberana.

Como marco de acción estratégica, en marzo de 2016 se promulgó la Ley N° 786 que aprobó el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2016-2020 que define metas, resultados y acciones para ser desarrollados hasta 2020. La Ley plantea 340 resultados, la mayoría concordantes con

Cuadro 4: Pilares de la Agenda Patriótica 2025

1. Erradicación de la pobreza extrema
2. Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien.
3. Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral.
4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.
5. Soberanía comunitaria financiera, sin servilismo al capitalismo financiero.
6. Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral, sin la dictadura del mercado capitalista.
7. Soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.
8. Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para Vivir Bien.
9. Soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra.
10. Integración complementaria de los pueblos con soberanía.
11. Soberanía y transparencia en la gestión pública bajo los principios del no robar, no mentir y no ser flojo.
12. Disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, de nuestra música, nuestros ríos, nuestra amazonia, nuestras montañas, nuestros nevados, nuestro aire limpio y de nuestros sueños.
13. Reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad y nuestro mar.

Fuente: UDAPE, 2021.

²⁶ Estadísticas económicas – Producto interno bruto anual y trimestral. www.ine.gob.bo

²⁷ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – Presupuesto General del Estado 2021. <https://repositorio.economiayfinanzas.gob.bo>

las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Bajo el marco del PDES 2016-2020 se impulsó la Ley No. 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional (SPIE) que guiaba la planificación de los niveles del Estado. Recientemente, en 2021, la aprobación del PDES 2021-2025 considera la profundización del Modelo Económico, orientando sus metas a la reducción de la pobreza extrema, universalización de los servicios básicos como agua, alcantarillado, y vivienda, acceso universal a salud y educación, desarrollar conocimiento y tecnología en áreas productivas, consolidación de la economía plural y diversificada, eliminar el hambre y alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria, desarrollo integral en armonía con la Madre Tierra, una política exterior de integración que defienda la vida y la paz, gestión pública al servicio de la población y construir una nueva identidad plurinacional (Estado Plurinacional de Bolivia , 2021)²⁸.

En 2018, UNFPA apoyó la elaboración del informe país sobre los avances del Estado Plurinacional de Bolivia en la implementación del Consenso de Montevideo (CdM) sobre Población y Desarrollo.²⁹ Dicho informe destaca avances en los procesos de dinámica e integración de su población en el desarrollo sostenible, con igualdad, respeto y libre ejercicio de los derechos humanos, considerando la visión de futuro plasmada en la Agenda Patriótica. Así mismo describe la situación y desafíos en materia de protección social, en niñez, adolescencia y juventud, envejecimiento y protección, atención de salud y maternidad, anticoncepción, fecundidad, embarazo adolescente, mortalidad infantil y de la niñez, participación política de la mujer, violencia de género y migración internacional. Finalmente, dicho informe señala la necesidad de fortalecer mecanismos de institucionalidad, resiliencia social, sistemas de monitoreo y transparencia de información, comunicación para el empoderamiento de la población y mecanismos de exigibilidad (MPD, 2018). Una Comisión Nacional acompañó la elaboración del Informe País y destacó avances relevantes prioritarios y desafíos en cuanto a: (1) acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, (2) derechos, necesidades y demandas de niñas, niños y adolescentes y, (iii) igualdad de género. (MPD, 2019).

Con relación a los ODS, el Informe Voluntario 2021 de los ODS³⁰ presentado por el Gobierno destaca que, entre 2016 y 2019 se obtuvieron resultados favorables, entre ellos: *“la reducción de la pobreza, mejora en la nutrición de las y los niños y la producción de alimentos; mayor acceso a servicios de salud y educación de calidad; participación de las mujeres en las decisiones políticas del Estado; más personas acceden a servicios de agua y saneamiento; se han logrado avances en la generación de energías por fuentes naturales renovables; creación de empleos y la reducción de las desigualdades económicas”* (Estado Plurinacional de Bolivia, 2021). Dicho informe señala el compromiso del Estado boliviano para articular el PDES y la Agenda Patriótica del Bicentenario con los ODS, y de manera concreta movilizó entidades del Estado para alinear las metas del PDES, construir indicadores de seguimiento y generó esfuerzos para ordenar la información contenida en los sistemas de información estadística.

Entre los indicadores que propone el informe voluntario del Estado Plurinacional de Bolivia se menciona algunos vinculados al Sexto Programa País del UNFPA, principalmente: la Incidencia de VIH con datos proporcionados por el Ministerio de Salud, y la proporción de mujeres casadas o en unión que han vivido o viven situaciones de violencia en su relación de pareja y por tipo de violencia.

²⁸ Para el seguimiento a las metas del PDES y los ODS, el gobierno creó el Comité Interinstitucional de las Metas del PDES y del Desarrollo Sostenible (CIMPDS) que está integrado por los Ministerios de Planificación del Desarrollo, de Economía y Finanzas Públicas, de Salud y Deportes, de Educación, de Justicia y Transparencia Institucional, de Medio Ambiente y Agua y de Desarrollo Rural y Tierras, así como otras entidades descentralizadas. En el anexo 8 se incluye un cuadro comparativo del PDES 2021-2025 respecto al anterior y a la Agenda Patriótica.

²⁹ Estado Plurinacional de Bolivia – Ministerio de Planificación del Desarrollo (2019). Informe de país sobre los avances del Estado Plurinacional de Bolivia, en la Implementación del Consenso de Montevideo, sobre Población y Desarrollo.

³⁰ Estado Plurinacional de Bolivia (2021). Informe Nacional Voluntario 2021. <https://agenda2030lac.org/es/paises/bolivia>

Estrategias sectoriales

En el marco de la Ley No. 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional (SPIE) se desarrolló el Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020, que señala un proceso de transformación del Sistema de Salud³¹. Entre los desafíos del Sistema se señalan la segmentación y fragmentación que caracteriza los servicios, la exclusión e inequidad, la ineficiencia en el gasto en salud y una débil rectoría de la autoridad sanitaria, la necesidad de un plan de hospitales y de reconstruir un sistema único de información y aprovechamiento de los recursos tecnológicos en salud. Bajo el Plan sectorial se prioriza el derecho a la salud, la salud familiar comunitaria e intercultural, el Sistema Único de Salud, los servicios de salud de calidad, el régimen autonómico de salud, la rectoría sanitaria y la medicina tradicional y salud intercultural. El Plan Sectorial comparte objetivos y metas establecidas en el PDES.

Por otro lado, en 2017 entró en vigencia el Plan Estratégico Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2016-2020 con el objetivo de garantizar el acceso universal a servicios de salud sexual y salud reproductiva de calidad, tomando en consideración las necesidades específicas de hombres y mujeres, adolescentes y jóvenes, personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI), adultos mayores y personas con discapacidad, prestando particular atención a la población que vive en zonas rurales y remotas, en el marco de la política de Salud Familiar Comunitaria Intercultural (SAFCI).

Situación actual en las áreas programáticas del UNFPA

Mortalidad materna: Bolivia tiene la segunda tasa de mortalidad materna más elevada de América Latina, con 155 defunciones por cada 100.000 nacidos vivos para 2017³². Aunque no es completamente comparable, la desagregación de este indicador revela que es cuatro veces mayor entre las comunidades indígenas, como también los departamentos de Cochabamba, La Paz y Potosí son los que presentan los niveles más elevados. Más de dos tercios de las muertes maternas se producen entre las mujeres jóvenes, pobres e indígenas, principalmente en zonas rurales y periurbanas. Un tercio de las muertes maternas se producen en mujeres menores de 24 años y el 14% entre adolescentes de 15 a 19 años³³.

Entre enero y agosto de 2020, se registraron 94 muertes maternas: 5% entre niñas y adolescentes (de 10 y 19 años) y 48% entre jóvenes (de 20 a 29 años), siendo las principales causas básicas de la defunción la hemorragia en el 30% de los casos, las causas no obstétricas en el 23% (entre las que destaca el coronavirus Sars-2) y los trastornos hipertensivos en el 17% de los casos³⁴.

Salud sexual y reproductiva en adolescentes: El embarazo en adolescentes presenta una elevada prevalencia en el país: la tasa de fertilidad para la edad comprendida entre 15 y 19 años es de 71 nacimientos por cada mil adolescentes, superior al promedio de Latinoamérica y el Caribe (62 nacimientos). El 14,8% de las adolescentes (15 a 19 años) estuvieron embarazadas alguna vez en su vida, siendo mayor este porcentaje en el caso de aquellas que viven en áreas rurales o en regiones de los llanos del país (Beni, Santa Cruz y Pando), en las que tienen estudios hasta el nivel primario y quienes tienen como lengua materna un idioma originario³⁵.

³¹ Ministerio de Salud, 2016.

³² Datos obtenidos de UNFPA, proveniente de las estimaciones del grupo interagencial (WHO, UNICEF, UNFPA, The World Bank, UN). <https://www.unfpa.org/data/world-population/BO>

³³ Ministerio de Salud (2016). Estudio Nacional de Mortalidad Materna 2011.

³⁴ Observatorio de Mortalidad Materna y Neonatal (2021). Mortalidad materna en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID- 19 en Bolivia.

³⁵ Instituto Nacional de Estadística (2017). Encuesta de Demografía y Salud (2016)

El 91,5% de las adolescentes unidas conocen métodos anticonceptivos modernos, pero solo el 32,3% los usan³⁶. Las necesidades insatisfechas de planificación familiar, ya sea para espaciar o limitar el número de hijos e hijas, en adolescentes es del 48,1% comparación con el 26,4% en las jóvenes entre 20 y 24 años.

Violencia por género y sexual: Las tasas de violencia sexual y feminicidio se encuentran entre las más elevadas de América Latina. Bolivia tiene el nivel más alto de violencia física reportado en toda Latinoamérica: 7 de cada 10 mujeres bolivianas aseguran haber sido víctimas de algún tipo de maltrato. El 64% de las mujeres de 15 años y más declararon haber sufrido de violencia de pareja a lo largo de su relación y el 44% haber sido víctimas de violencia sexual (abuso sexual o violación) a lo largo de su vida³⁷.

En el año 2020, se recibieron 5.607 denuncias por delitos de violencia sexual (abuso sexual, acoso sexual y violación), el 28% de los cuales corresponde a casos de violación de niños, niñas y adolescentes. En ese mismo año se registraron 113 feminicidios³⁸.

Población y desarrollo: Respecto a la generación de evidencias y la información sobre población y desarrollo, la pandemia de COVID-19 afectó diferentes hitos programados, principalmente los operativos estadísticos nacionales que fueron postergados, entre ellos el Censo Nacional de Población y Vivienda de la Ronda 2020, así como de la Encuesta de Demografía y Salud. El Sistema estadístico nacional priorizó proyectos estadísticos con operativos continuos y se observaron rezagos en la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico.

2.2. El papel de la cooperación internacional

En la última década y media, la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA por las siglas en inglés) neta recibida, como porcentaje del ingreso nacional bruto, declinó desde alrededor de 7,3% en 2006 hasta 1,8 en 2019³⁹. Así mismo en 2019 (último dato disponible) la ayuda neta significó 716,1 millones de dólares americanos.

Tabla 4: Ayuda Oficial al Desarrollo

	2017	2018	2019
Ayuda Oficial al Desarrollo Neta (Millones USD)	949,2	728,8	716,1
en % del Ingreso Nacional Bruto	2,6	1,9	1,8

Fuente: OECD – DAC

Entre los donantes más relevantes se hallan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con un monto de alrededor de USD 341 millones, la ayuda bilateral del gobierno de Francia (USD 102,4 millones), entidades de la Unión Europea (USD 55 millones) y otros actores con montos más bajos. Casi el 34% de la ODA se dirigió a infraestructura social, 30% a infraestructura económica y servicios, 15% a salud y población, 8% a educación y el resto a otros sectores incluyendo ayuda humanitaria.

En gran medida, dicha reducción estuvo asociada al buen desempeño económico del país y que determinó que Bolivia se considere como país de renta media. Por otro lado, para el financiamiento de las estrategias nacionales el Estado optó por utilizar, en mayor medida, recursos internos y un marco de relacionamiento con mayor autonomía respecto a la cooperación internacional. Desde 2006, el Estado

³⁶ EDSA, 2016. Bolivia: Indicadores priorizados. INE, 2017.

³⁷ Instituto Nacional de Estadística (2017). Encuesta de Prevalencia y características de Violencia contra las Mujeres (2016).

³⁸ Fiscalía General del Estado (2021). Informe de rendición de cuentas 2020.

³⁹ Basada en datos del Banco Mundial y armonizada por OECD. oecd.org/dac/stats/idsonline

asumió un liderazgo y autonomía en las decisiones de política y, por otro lado, determinó un creciente alineamiento de la cooperación internacional a las prioridades establecidas en la planificación nacional (Paz, 2016).

3. LA RESPUESTA Y LA ESTRATEGIA PROGRAMÁTICA DEL SNU Y EL UNFPA

3.1. La respuesta estratégica del UNFPA

Todas las intervenciones del UNFPA son guiadas por una estrategia corporativa global plasmada en su Plan Estratégico⁴⁰. El **Plan Estratégico 2018–2021** es el primero de una serie de tres planes orientados hasta 2030 y describe los resultados transformadores que contribuirán al logro de los ODS, en particular a los de salud y bienestar, avance en la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las adolescentes, bajo un enfoque global de erradicación de la pobreza.

El Plan Estratégico de UNFPA (PE), está plenamente alineado a la Plataforma de Acción de la CIPD, al Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y a los ODS, (principalmente los objetivos 3, 5, 10, 16 y 17) y su objetivo central es “alcanzar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, lograr el ejercicio pleno de los derechos reproductivos y reducir la mortalidad materna, a fin de acelerar el cumplimiento de los compromisos de la agenda del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), buscando mejorar la vida de mujeres, adolescentes y jóvenes, en un marco accionado por los derechos humanos, la igualdad de género y las dinámicas de población.”⁴¹

Gráfico 4: Objetivo central del UNFPA (Bull’s eye)



Fuente: Adaptado de Plan Estratégico 2018-2021.

La dirección estratégica de UNFPA organiza su trabajo alrededor de tres resultados transformadores y centrados en las personas:

- 1) Poner fin a las muertes maternas prevenibles.
- 2) Poner fin a la violencia basada en género y todas las prácticas nocivas/dañinas, incluyendo el embarazo temprano y el matrimonio infantil.
- 3) Poner fin a la demanda insatisfecha de anticonceptivos.

⁴⁰ UNFPA (2019). Evaluation Handbook How to Design and Conduct a Country Programme Evaluation at UNFPA). Chapter 3. Pg. 44.

⁴¹ UNFPA Plan Estratégico 2018-2021 https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/DP.FPA_.2017.9_-_UNFPA_strategic_plan_2018-2021_-_FINAL_-_25July2017_-_corrected_24Aug17.pdf.

Para lograr estos resultados, el PE resalta la necesidad de fortalecer las alianzas y la innovación, así como la coordinación al interior del Sistema de las Naciones Unidas, con el fin de asegurar tanto la coherencia como la respuesta integrada y efectiva para el logro de los ODS.

Para alcanzar los objetivos del Plan Estratégico⁴², se plantean **cuatro outcomes**:

1. “Todas las mujeres, los adolescentes y los jóvenes de cualquier lugar, en especial los más rezagados, utilizan servicios integrados de salud sexual y ejercen sus derechos reproductivos sin verse sujetos a coerción, discriminación ni violencia”.

UNFPA centra sus acciones en mejorar la utilización de los servicios integrados de salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos de las personas más rezagadas y aumentará las capacidades nacionales. Prioriza la atención de las necesidades de salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos de las personas consideradas más vulnerables (madres primerizas jóvenes y las adolescentes, mujeres indígenas, mujeres con discapacidad y los grupos de población que viven con el VIH o están expuestos a contraerlo).

2. “Todos los adolescentes y jóvenes, en especial las adolescentes, están facultados para acceder a la salud sexual y reproductiva y ejercer sus derechos reproductivos, en todos los contextos”.

El PE considera fundamental poner énfasis en las niñas durante los primeros años de la adolescencia: tomar buenas decisiones en esa etapa puede evitar resultados adversos en el ámbito de la salud y el desarrollo de la niña, la comunidad y la sociedad. UNFPA hace hincapié en fortalecer las políticas y la sensibilización en aras de una educación integral de la sexualidad sostenible y a gran escala, que llegue a los jóvenes tanto escolarizados como sin escolarizar.

UNFPA promueve y respalda el derecho fundamental de los y las jóvenes a participar en la vida civil y política, para desempeñar una función esencial de cara a su propio desarrollo y el de sus comunidades.

3. “La igualdad de género, el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas y los derechos reproductivos progresan en contextos humanitarios y de desarrollo”.

Con ánimo de impulsar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, el UNFPA refuerza los marcos normativos, jurídicos y de rendición de cuentas, y considera fundamental hacer frente a la violencia de género.

4. “En la consecución del desarrollo sostenible, se cuentan y están representadas todas las personas, en todo el mundo”.

UNFPA contribuye a mejorar los sistemas de datos demográficos nacionales necesarios para identificar y contener las desigualdades, lo que favorece el logro del acceso universal a la salud sexual y salud reproductiva, incluso en las crisis humanitarias, así como de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mediante la determinación de los grupos de población más rezagados.

Por su parte, el **Plan Estratégico del UNFPA 2022-2025** –el segundo de los tres planes orientados hasta 2030– hace un llamado a la **acción urgente** para lograr el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, hacer realidad los derechos reproductivos para todos/as y acelerar la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD).

⁴² Fondo de Población de las Naciones Unidas. Plan Estratégico del UNFPA 2018-2021. <https://lac.unfpa.org/es/publications/plan-estrat%C3%A9gico-de-unfpa-2018-2021>

Para una mirada prospectiva de la evaluación, también se ha revisado a detalle el marco estratégico regional, principalmente: el Programa Regional de América Latina y el Caribe (2022-2025); el Plan de Acción de Intervenciones Regionales 2018-2021; y, la Estrategia “No dejar a nadie atrás”: Acelerando la promesa; habiéndose elaborado resúmenes de cada uno de estos documentos para complementar la comprensión de la respuesta programática del UNFPA, los mismos que se encuentran en el anexo 4.

3.2. La respuesta del UNFPA a través del programa de país

3.2.1. El actual programa de país del UNFPA

La cooperación del UNFPA en Bolivia⁴³ fue iniciada en el año 1972, y en la actualidad se encuentra en curso el Sexto Programa de País (2018-2022) aprobado por un total de USD 14 millones (USD 4,5 millones corresponden a recursos regulares del UNFPA y USD 9,5 millones a recursos de cofinanciamiento).

El Programa País está alineado con las prioridades nacionales identificadas en la Agenda Patriótica 2025, el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2016-2020, el UNDAF 2018-2022, los ODS 3, 5 y 17 y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.

Su orientación programática es la de apoyar los esfuerzos del Gobierno para reducir las desigualdades socioeconómicas, de género, culturales y generacionales en los ámbitos de la reducción de la mortalidad materna, la prevención del embarazo en adolescentes, y la violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia sexual, planteando 4 estrategias para el cumplimiento del Programa: i) abogacía y diálogo político, ii) alianzas estratégicas, iii) desarrollo de capacidades, iv) gestión del conocimiento.

El alcance del programa es nacional y subnacional, con énfasis en los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca, La Paz, Pando y Potosí, en tanto que el foco principal de atención son las mujeres, adolescentes, jóvenes, en particular las que viven en zonas rurales y periurbanas; los pueblos indígenas, afrobolivianos, diversidades sexuales y personas con discapacidad.

Según el documento de programa 2018-2022⁴⁴, el programa está estructurado en cuatro áreas programáticas:

ÁREA 1: Salud sexual y reproductiva

Producto 1: “Fortalecimiento de las capacidades nacionales para garantizar el acceso universal a información y servicios integrados de salud sexual y reproductiva de alta calidad, en el área rural y periurbana, para mujeres, pueblos indígenas, afro bolivianos, adolescentes y jóvenes, diversidades sexuales y personas con discapacidad, incluyendo las situaciones de crisis humanitarias”

Sus intervenciones clave son:

- a) Implementación de políticas, planes y protocolos de salud sexual reproductiva en el nivel nacional y sub nacional, focalizando la reducción de la mortalidad materna y el embarazo en adolescentes.
- b) Fortalecimiento de la cadena de suministros de anticonceptivos y medicamentos esenciales para reducir la mortalidad materna.
- c) Desarrollo de competencias del personal de salud, incluyendo la formación de enfermeras obstétricas, para la provisión de servicios de Cuidados Obstétricos y Neonatales de Emergencia (CONE).

⁴³ Adaptado de Evaluación Final del Sexto Programa de País (2018-2022) del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Bolivia. Términos de Referencia.

⁴⁴ Aprobado el 3 de julio de 2017 por la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.

- d) Fortalecimiento de capacidades para la provisión de servicios de planificación familiar, manejo de anticonceptivos modernos, atención diferenciada a adolescentes y jóvenes, así como la prevención y atención de violencia sexual.
- e) Control social y monitoreo de políticas públicas de salud sexual y reproductiva.

ÁREA 2: Adolescencia y Juventud

Producto 2: “Incremento de la capacidad nacional para brindar a las jóvenes y las adolescentes, en particular aquellas en riesgo de uniones tempranas, embarazos adolescentes y violencia sexual, de habilidades y conocimientos sobre salud y derechos sexuales y reproductivos, incluido el derecho a una educación integral en sexualidad”.

Las intervenciones clave son:

- a) Desarrollo e implementación de los marcos legales sobre salud sexual reproductiva y derechos reproductivos para adolescentes y jóvenes.
- b) Implementación de programas de Educación Integral en Sexualidad, focalizando la prevención del embarazo en adolescentes y la violencia sexual.
- c) Promover la participación de adolescentes y jóvenes en la planificación, implementación y monitoreo de políticas y programas sobre juventudes, incluyendo la salud sexual reproductiva y derechos.

ÁREA 3: Igualdad de género y empoderamiento de la mujer

Producto 3: “Fortalecimiento de las capacidades para promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres y las niñas, para que ejerzan sus derechos sexuales y reproductivos, y estén protegidas de la violencia de género, en particular de la violencia sexual, incluyendo entornos humanitarios”.

Las intervenciones clave de esta área son:

- a) Ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de la población indígena.
- b) Fortalecimiento de capacidades de organizaciones de la sociedad civil, particularmente de mujeres, indígenas, afrodescendientes, adolescentes y jóvenes, personas con discapacidad y diversidades sexuales, para seguimiento y cumplimiento de la normativa nacional e internacional sobre derechos sexuales y reproductivos, incluyendo el derecho a una vida libre de violencia.
- c) Fortalecimiento de mecanismos intersectoriales, incluyendo la justicia indígena, para proveer respuesta oportuna y de calidad sobre la violencia basada en género, particularmente la violencia sexual, incluyendo los contextos de emergencias.

ÁREA 4: Población y Desarrollo

Producto 4: “Capacidades fortalecidas de los sistemas de datos de población, para la identificación y mapeo de desigualdades, a través de la generación, análisis y uso de datos desagregados de alta calidad, a fin de orientar políticas basadas en evidencias”.

Sus intervenciones clave son:

- a) Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional para seguimiento de la Agenda Patriótica 2025 y el PDES, en el contexto de los ODS y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.
- b) Preparación del Censo Nacional de Población y Vivienda en el marco de la Ronda de Censos 2020.
- c) Fortalecimiento de capacidades a nivel nacional y sub nacional para la generación de datos desagregados de calidad, particularmente sobre mortalidad materna, embarazo en adolescentes y violencia sexual, focalizando la atención en la generación y uso de Registros Administrativos.
- d) Generación de evidencias sobre las dinámicas de población y su vinculación con la pobreza, desarrollo sostenible y salud sexual y reproductiva.
- e) Impulsar el estudio de las Cuentas Nacionales de Transferencia respecto al Bono Demográfico, incluyendo la formulación de recomendaciones para la política pública.

Las cuatro áreas de programa cuentan con una definición explícita de la cadena de resultados, indicadores, líneas de base y metas. Asimismo, están alineadas al logro de resultados del Plan Estratégico del UNFPA, del UNDAF y de los ODS, como se observa en las tablas siguientes:

Tabla 5: Alineamiento estratégico del Programa País con el UNDAF, Plan estratégico /UNFPA y ODS

Programa País	Área 1: Salud sexual y reproductiva	Área 2: Adolescencia y Juventud	Área 3: Igualdad de Género y empoderamiento de la mujer	Área 4: Población y Desarrollo
Producto del Programa País	Fortalecimiento de las capacidades nacionales para garantizar el acceso universal a información y servicios integrados de salud sexual y reproductiva de alta calidad, en el área rural y periurbana, para mujeres, pueblos indígenas, afro bolivianos, adolescentes y jóvenes, diversidades sexuales y personas con discapacidad, incluyendo las situaciones de crisis humanitarias	Incremento de la capacidad nacional para brindar a las jóvenes y las adolescentes, en particular aquellas en riesgo de uniones tempranas, embarazos adolescentes y violencia sexual, de habilidades y conocimientos sobre salud y derechos sexuales y reproductivos, incluido el derecho a una educación integral en sexualidad.	Fortalecimiento de las capacidades para promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres y las niñas, para que ejerzan sus derechos sexuales y reproductivos, y estén protegidas de la violencia de género, en particular de la violencia sexual, incluyendo entornos humanitarios.	Capacidades fortalecidas de los sistemas de datos de población, para la identificación y mapeo de desigualdades, a través de la generación, análisis y uso de datos desagregados de alta calidad, a fin de orientar políticas basadas en evidencias.
UNDAF	Outcome 1: Incrementado el acceso a servicios de calidad, sostenibles, asequibles e igualitarios en educación, salud, agua, saneamiento y promoción de la higiene.	Outcome 1: Incrementado el acceso a servicios de calidad, sostenibles, asequibles e igualitarios en educación, salud, agua, saneamiento y promoción de la higiene.	Outcome 3: Las instituciones del Estado han diseñado y aplicado políticas eficientes y efectivas orientadas a una agenda de derechos y protección social que promueven una convivencia sin violencia, una democracia intercultural y paritaria en igualdad de condiciones con acceso a servicios públicos de justicia, seguridad ciudadana y sectoriales de calidad, en diálogo permanente y participación efectiva de la sociedad civil	Outcome 4.1: Se ha contribuido al ejercicio efectivo de derechos individuales y colectivos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos y afrodescendientes de acuerdo a sus instituciones, saberes, conocimientos, normas y procedimientos propios en el marco de la democracia intercultural para el Vivir Bien. Outcome 4.2: Se ha fortalecido la formulación e implementación de leyes y políticas y la provisión de servicios y presupuestos sensibles a género acorde con los compromisos internacionales que promueven los derechos de las mujeres para avanzar en la igualdad de género y la despatriarcalización.
Plan Estratégico del UNFPA 2018-2021	Outcome 1: Todas las mujeres, los adolescentes y los jóvenes de cualquier lugar, en especial los más rezagados, utilizan servicios integrados de salud sexual y ejercen sus derechos reproductivos sin verse sujetos a coerción, discriminación ni violencia.	Outcome 2: Todos los adolescentes y jóvenes, en especial las adolescentes, están facultados para acceder a la salud sexual y reproductiva y ejercer sus derechos reproductivos, en todos los contextos.	Outcome 3: La igualdad de género, el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas y los derechos reproductivos progresan en contextos humanitarios y de desarrollo.	Outcome 4: En la consecución del desarrollo sostenible, se cuentan y están representadas todas las personas, en todo el mundo.
ODS	ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.	ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.	ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.	ODS 17: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.

Fuente: Adaptado del documento enviado por la Oficina de UNFPA Bolivia; ODSs del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html> y Plan Estratégico UNFPA 2018-2021; Plan Estratégico de UNFPA 2018-2021: <https://lac.unfpa.org/es/publications/plan-estrat%C3%A9gico-de-unfpa-2018-2021>.

Tabla 6: Esquema de alineación de los outputs del Programa País

Programa País (outcome)	Plan Estratégico (outcome)	UNDAF (outcome)	ODS	Prioridad Nacional ⁴⁵ (pilar)
1	1	1	3	3
2	2	1	3	3
3	3	3	5	11
4	4	3	17	11

Fuente: Adaptado del documento enviado por la Oficina de UNFPA Bolivia; ODSs del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html> y Plan Estratégico UNFPA 2018-2021; Plan Estratégico de UNFPA 2018-2021: <https://lac.unfpa.org/es/publications/plan-estrat%C3%A9gico-de-unfpa-2018-2021>

3.2.2. La estructura financiera del programa

El sexto Programa País de UNFPA inició con un presupuesto de USD 4.500.000 correspondientes a fondos regulares, más un compromiso de obtener USD 9.500.000 de fondos de cofinanciación, sumando un total de catorce millones de dólares americanos para el periodo 2018-2022.

Al momento de la Evaluación y pese a la escasez de recursos externos, UNFPA ha logrado obtener otros recursos de cofinanciamiento, los cuales han sido dirigidos, en su mayoría, directamente a los municipios de intervención, lo que supone un mayor flujo de acciones y recursos en beneficio próximo a las comunidades más necesitadas. Así, la oficina de UNFPA Bolivia logró movilizar USD 10.860.056, cifra que representa USD 1.360.056 (14,3%) por encima de lo comprometido.

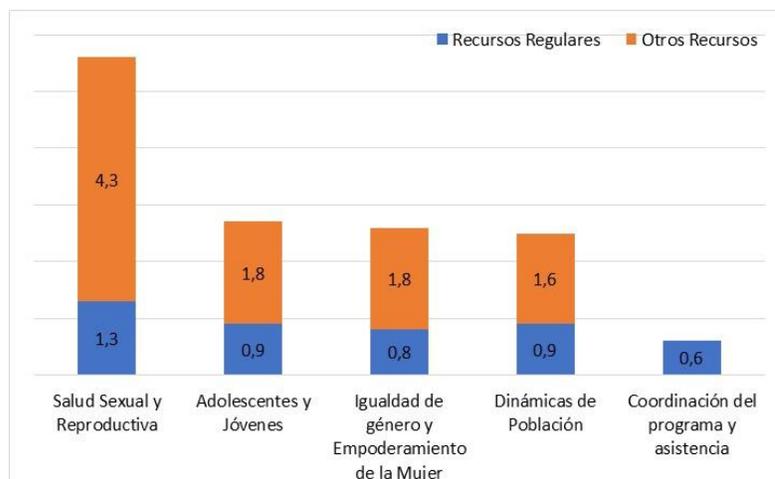
En el marco de prioridades programáticas, como se muestra en el gráfico 5, a tiempo de suscribirse el sexto Programa País en 2017, el área de salud sexual y reproductiva es la que recibe una mayor asignación financiera, tanto de recursos regulares como de cofinanciamiento, seguidas por el área de Adolescentes y Jóvenes, el área de Igualdad de Género y, por último, Población y Desarrollo.

Tabla 7: Presupuesto del Programa País por origen de fondos

FONDOS	PRESUPUESTO PLANIFICADO 6to. CPD	% ASIGNACIÓN
Recursos Regulares	4.500.000	32%
Otros Recursos	9.500.000	68%
Total asignado	14.000.000	100%

Fuente: Presentación del Programa País al equipo evaluador.

Gráfico 5: Presupuesto planificado 2018-2022 (USD)

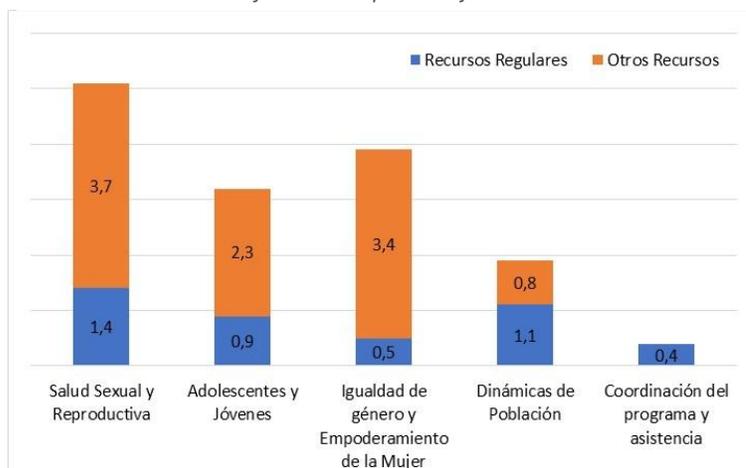


Fuente: UNFPA, presentación Taller de Inducción (04-08-2021).

⁴⁵ Agenda Patriótica 2025.

Con los recursos de cofinanciación disponibles y de acuerdo al gráfico 6, a julio de 2021 se aprecia que el área de Género es la segunda más financiada después de Salud Sexual y Reproductiva, siguiendo el área de Adolescentes y Jóvenes. Esta nueva proporción manifiesta las ventanas de oportunidad que UNFPA ofrece a los financiadores externos en las áreas más sensibles de trabajo, las que también corresponden a las poblaciones más vulnerables.

Gráfico 6: Presupuesto a julio 2021



Fuente: UNFPA, presentación Taller de Inducción (04-08-2021).

Los principales financiadores del sexto Programa País durante el período que comprende la evaluación y de acuerdo con la Tabla 9, son Suecia con 57,8% seguido por los Recursos Regulares y luego por el Proyecto Global para asegurar la Disponibilidad de Anticonceptivos ZT05.

Tabla 8: Presupuesto y ejecución anual según fuente de financiamiento (USD)

CÓDIGO	FUENTE	DESCRIPCIÓN	2018	2019	2020	2021	TOTAL	PORCENTAJE
FPA90	UNFPA Fondos Regulares		1.100.000	1.004.427	1.250.000	1.100.000	4.454.427	27,79%
SEAS2	Suecia	Adolescents and Young People's Sexual and Reproductive Rights, and Prevention, Treatment and Sanctions on the Sexual Violence in Bolivia 2016 – Phase II	94.684				94.684	0,59%
SEAS2	Suecia	Derechos sexuales y reproductivos en Bolivia	2.638.145	2.939.564	2.370.414	1.316.209	9.264.332	57,80%
UDC49	UNPRPD	Sis ability Fund		20.458	49.679	-	70.137	0,44%
UDD09	UNDP	MPTF Office			3.380	124.504	127.884	0,80%
UQA73	UNAIDS	UNAIDS UBRAF 2021 Country Envelopes				36.919	36.919	0,23%
UZJ23	Suiza	Programa Vida sin Violencia	233.277	98.945	31.537		363.759	2,27%
ZZM22	Múltiples donantes	ICPD25 & Nairobi Summit		12.213			12.213	0,08%
ZZT05	Múltiples donantes	UNFPA Supplies	874.999	381.900	186.000	159.841	1.602.740	10,00%
Total			4.941.105	4.457.507	3.891.010	2.737.473	16.027.095	100,00%

Fuente: Elaboración propia con información financiera del UNFPA.

3.2.3. Teoría de Cambio del Programa

El Sexto Programa País no contiene una Teoría de Cambio (TdC) explícita, sin embargo, se considera una herramienta útil para la evaluación, teniendo además en cuenta los desafíos de contexto a los que tuvo que responder el Programa, y en perspectiva de los lineamientos para el diseño del próximo Programa País que implican el desarrollo de una Teoría de Cambio. Los Términos de Referencia de la Evaluación incluyen un anexo con Teorías de Cambio por cada área basadas en el Plan Estratégico Global. Si bien estas se consideran un avance importante, se consideró procedente reconstruir una Teoría de Cambio del Programa País a partir de una propuesta del Equipo Evaluador, con la participación y retroalimentación del equipo de la Oficina País. En el hallazgo 5 se presenta el análisis de la eficacia desde la Teoría de Cambio.

4. HALLAZGOS

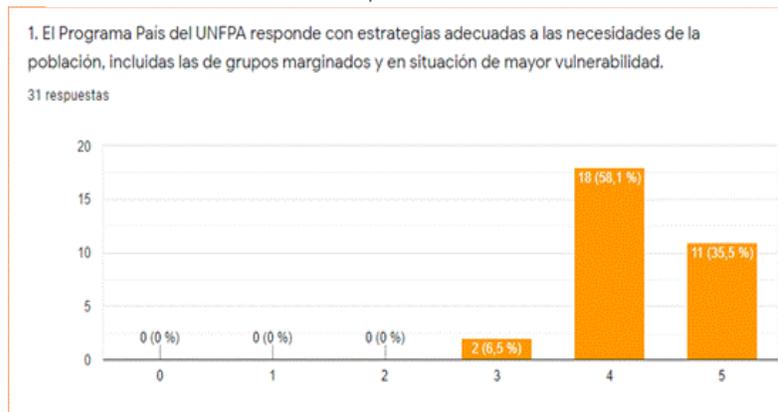
4.1. Respuesta a la pregunta de la evaluación 1 (Relevancia)

HALLAZGO 1. De manera general el Programa País ha respondido con estrategias adecuadas a las necesidades de la población, incluidas las de los grupos marginados y en situación de mayor vulnerabilidad. Ha respondido a los cambios emergentes y de contexto derivados de la situación política y la pandemia, generando información, contribuyendo a la continuidad en la prestación de servicios de SSR y a paliar la situación de algunos grupos en mayor situación de vulnerabilidad. En el caso de adolescentes y jóvenes, al ser un área de trabajo el abordaje fue más continuo y sistemático, mientras que en otros casos el apoyo fue más puntual (ej. adultos/as mayores de las diversidades sexuales). La pandemia afectó especialmente el alcance a poblaciones indígenas y rurales, pero a su vez el trabajo humanitario permitió la dotación de kits dignidad a algunos grupos particularmente afectados por la pandemia.

A partir de la evaluación de las cuatro áreas de trabajo del UNFPA, incluyendo los resultados del Sondeo (Gráfico 7), se concluye que las estrategias implementadas en el marco del Programa País, tanto en el fortalecimiento de las capacidades del Estado como garante de derechos, así como desde el trabajo con la sociedad civil con y a favor de las y los titulares de derechos, respondieron a las necesidades de los grupos marginados y en situación de mayor vulnerabilidad, como las y los adolescentes, mujeres indígenas y población LGBTI. Se destacan: (i) el fortalecimiento de la formación de jóvenes en DSDR y liderazgo que incidió en sus planes de profesionalización y potenció su contribución en la reducción de los círculos de violencia, (ii) el liderazgo, participación y exigibilidad de derechos de las mujeres indígenas, tanto al interior de sus organizaciones como también frente al Estado, (iii) el impulso a las y los adultos mayores LGBTI, apoyando su organización, visibilización y la puesta en agenda de sus necesidades específicas.

Por otro lado, el trabajo enfocado en personas con discapacidad es relativamente nuevo para UNFPA. Con el objetivo de promover la visibilización estadística de las personas con discapacidad, en agosto de 2020 se inició con el Ministerio de Justicia un trabajo de "Análisis sociodemográfico de las personas con discapacidad". La crisis política y el cambio de gobierno demoraron el proceso y actualmente el documento está en revisión por las autoridades pertinentes para su publicación. La alianza estratégica con *Humanity & Inclusion*, de amplia experiencia internacional, desarrolló materiales de EIS y de DSDR para jóvenes con discapacidad. UNFPA también colaboró en la elaboración de la Norma y la Guía de SSR para Personas con Discapacidad desde 2017, por medio de consultorías contratadas directamente. También se desarrolló una Guía para cuidadores que está en proceso de aprobación al interior del Ministerio. Estos materiales apoyarán el fortalecimiento de la calidad en la entrega de servicios para este grupo vulnerable.

Gráfico 7: Valoración de la respuesta del UNFPA a las necesidades de la población



Fuente: Sondeo de Evaluación del Programa País-UNFPA.

En el marco de la generación de información y conocimiento, también cabe mencionar que el 2019 presentó el estudio preliminar “Bolivia joven: juventud, inversión social y políticas públicas” (UDAPE), que identificó los factores que afectan al bienestar de la población joven. Asimismo, entre el 2019 y 2020 el UNFPA apoyó un estudio sobre el bono demográfico con información de las cuentas nacionales y las encuestas de hogares, cuya difusión ha quedado postergada por las crisis, limitando su utilización.

En los municipios seleccionados por el Programa País, se fortalecieron las capacidades para la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva y de atención a la violencia de género. Asimismo, la dotación de material como insumos anticonceptivos y otros, ha fortalecido la respuesta de los servicios a la población más necesitada, y aunque no en todos los casos, ha permitido su continuidad durante la pandemia frente a la ruptura de la cadena de suministros y el desabastecimiento. Destaca también la capacitación a personal de salud en emergencias obstétricas como estrategia para la disminución de la morbi-mortalidad materna, cuya incidencia es mayor en las poblaciones indígenas y rurales.

En relación a los Kits Dignidad, durante la pandemia aliviaron la situación de necesidad de grupos vulnerables particulares como trabajadores sanitarios que debían permanecer en sus centros de trabajo en Pando, las mujeres que trabajan en el Cerro Rico de Potosí que tuvieron que permanecer en la mina sin poder retornar a sus hogares durante varias semanas, y las mujeres víctimas de violencia que se encontraban en refugio en Cobija durante la cuarentena. Las entrevistas realizadas evidencian una alta valoración y utilidad de este apoyo, que responde a necesidades y carencias económicas y de acceso a insumos asociadas a la emergencia sanitaria. Como también se recoge del sondeo, “en el trabajo cotidiano de respuesta a Desastres y Emergencias, la aplicación de conceptos y lineamientos de UNFPA y su apoyo han sido inestimables en pro de mejorar la situación de los más vulnerables, dentro de los afectados y damnificados en el territorio boliviano” (autoridad nacional Defensa Civil).

Existe un amplio reconocimiento de que el trabajo del UNFPA con la sociedad civil, que se realiza “desde la confianza y sin antagonismo con el gobierno” (ex funcionaria UNFPA), es una ventaja comparativa que favorece su capacidad de respuesta a las necesidades de los grupos más vulnerables.

Por otro lado, mientras que las Oficinas de Proyecto por la cercanía tienen a una mayor comprensión de las necesidades contextuales y coyunturales específicas de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, no en todos los casos este conocimiento fue considerado ni incidió en los procesos de planificación liderados por la Oficina Nacional, por debilidades en los canales y mecanismos de comunicación y coordinación. Desde otro ángulo, si bien la visión de cada Oficial de Proyecto sobre las prioridades y estrategias en su Departamento aportó con respuestas pertinentes y creativas a las necesidades de poblaciones en situación de vulnerabilidad, la ausencia de lineamientos programáticos más claros sobre las estrategias y abordajes subnacionales limitaron la consistencia, comparabilidad, réplica, el aprendizaje y un abordaje de mayor escala orientado a resultados.

Durante la pandemia el UNFPA priorizó la generación de conocimientos para fortalecer las respuestas del Estado frente a las necesidades de las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad; por ejemplo, viabilizó un estudio sobre la violencia sufrida por mujeres con discapacidad durante el COVID-19. Asimismo, desarrolló el diagnóstico sobre los sistemas de protección y género relacionado a la respuesta humanitaria con los albergues en frontera, así como las falencias y cuellos de botella en la cadena de atención y prevención de la violencia. Sobre la base de los resultados, se capacitó aproximadamente mil funcionarios/as en coordinación con el VIO, contribuyendo a fortalecer la pertinencia y especificidad de la respuesta del Estado frente a una coyuntura que impactó en una mayor incidencia de violencia de género. No se dispone de información sobre los cambios y resultados generados a partir de la capacitación.

HALLAZGO 2. El Programa País y las acciones de las distintas áreas del UNFPA están alineados a las políticas y planes nacionales y contribuyeron al fortalecimiento institucional, aunque la escala de valoración y priorización de logros por parte de las autoridades en algunos casos es diferente, en particular en el sector salud, lo que puede atribuirse a la necesidad de una mayor coordinación vinculada a la política SAFCI y sus brazos operativos a nivel municipal. Puede fortalecerse la relevancia de la contribución a partir de un mayor énfasis en el diálogo político de alto nivel, tanto identificando necesidades clave del gobierno y los sectores, como también priorizando agendas que se quieren promover: temas específicos del mandato UNFPA (ej. ILE), nuevas agendas (ej. masculinidades positivas), condiciones para garantizar los DSDR (ej. Estado laico) y el enfoque en poblaciones con foco en poblaciones vulnerables.

Gráfico 8: Valoración sobre el alineamiento del Programa País a la Agenda Patriótica y otras políticas nacionales



Fuente: Sondeo de Evaluación del Programa País-UNFPA.

Desde el diseño del programa país, la posición de alineamiento de las acciones del UNFPA a las políticas y planes nacionales ha sido clara, aportando al fortalecimiento de la institucionalidad, en el marco de los Pilares 1: “Erradicación de la pobreza extrema”, y 3 de la Agenda Patriótica 2025: “Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral”, y del Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2016-2020. A partir de la crisis política de 2019 y la emergencia sanitaria de 2020, que impactaron sustantivamente en la continuidad de acuerdos y actividades, fue más difícil generar o mantener las condiciones de interlocución política y estratégica para una coordinación fluida, lo que incidió en que en los últimos meses el UNFPA (así como otras agencias del Sistema de Naciones Unidas) tuviera un perfil bajo en el diálogo político a nivel nacional. Así, en el contexto de un período desafiante, y pese a estar en línea con las directrices del gobierno, la escala de prioridades y valoración de la contribución no necesariamente coincide entre el UNFPA y las contrapartes estatales, lo que significa que algunos logros presentados por UNFPA no han sido totalmente apropiados por las nuevas autoridades

En términos generales, el balance con el Ministerio de Educación apunta a una situación de poco diálogo e incidencia política. Para el caso del Ministerio de Salud y Deportes (MSD), y pese a los convenios existentes, se observa una diferente escala de intereses y valoración de la contribución en algunos temas sustantivos para UNFPA, por ej., política SAFCI vs. enfermeras obstétricas. Por otro lado, y como lo han manifestado distintas autoridades, existe en el MSD una necesidad insatisfecha de información para la toma de decisiones, que el UNFPA podría aprovechar mejor. De manera general se requiere una discusión conjunta del Plan Estadístico Nacional, que permita poner en evidencia la relevancia de otras encuestas más allá del Censo necesarias para sectores clave (ej. EDAS y encuesta sobre violencia), analizar su viabilidad y el aporte potencial del UNFPA para su realización con calidad.

En el caso del Ministerio de Planificación, entre 2018 y 2019 se valoró la asistencia técnica en el marco de los temas y prioridades de la Agenda Patriótica y el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE). Desde 2018 UNFPA apoyó el proceso de preparación del Censo Nacional de Población y Vivienda 2022. En términos más generales, se reconoce el apoyo del UNFPA al fortalecimiento del Sistema Estadístico

Nacional, principalmente al desarrollo de estadísticas para el seguimiento a los compromisos internacionales del Estado y apoyo al PDES y la Agenda 2025.

Finalmente, respecto al Ministerio de Justicia, y específicamente el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (VIO), se ha evidenciado una alta valoración y apropiación de los apoyos brindados por el UNFPA, destacando su alineamiento a las prioridades de esta entidad y enfatizando en ese contexto su capacidad y voluntad de respuesta a necesidades y prioridades cambiantes y emergentes. El aporte del UNFPA resulta particularmente significativo para el VIO dado que dentro de sus atribuciones y competencias está la generación de políticas para poblaciones y temas priorizados en el Programa País bajo el enfoque de LNOB, pero también es posible que al tratarse de una instancia no priorizada ni protagónica en la estructura estatal, el aporte del UNFPA resulte particularmente significativo para incrementar sus capacidades, su posicionamiento y potencial de respuesta e incidencia también al interior del propio Estado.

Desde la perspectiva de distintos actores, tanto socios implementadores como exautoridades y representantes de la cooperación internacional, el UNFPA aborda problemáticas prioritarias de la agenda pública, ha puesto en agenda temas emergentes y enfatiza en la atención de poblaciones diversas, como un aporte sustantivo frente a un abordaje más bien compartimentado e incluso subordinado de las poblaciones específicas en las estructuras institucionales (ej. los viceministerios dedicados a abordar poblaciones y temáticas específicas, frente a su integración en el nivel más alto de la política pública). Esto promueve y aporta hacia respuestas más intersectoriales, integrales y estructurales a las necesidades de las poblaciones y grupos en situación de mayor vulnerabilidad. A manera de ejemplos, el 2019 se desarrolló de la guía de SSR para personas con discapacidad, padres, madres, tutoras/es y cuidadoras/es; también cabe mencionar el apoyo a la elaboración de la agenda de prioridades y Plan de Acción de las Personas Mayores Adultas TLGB.

En cuanto a las políticas subnacionales, durante la implementación del Programa País el UNFPA ha promovido el desarrollo de políticas municipales y departamentales, alineadas a las políticas nacionales en temas clave de su mandato.

A manera de **lección aprendida**, destaca la importancia de la planificación conjunta con contrapartes, el involucramiento e interlocución con las instancias responsables de planificación en las distintas entidades, y la coordinación con las otras agencias de cooperación, dentro y fuera del sistema, para que los recursos sean destinados desde una visión compartida, aportando a las prioridades en el marco de las políticas vigentes, y con una orientación a la generación de cambios. Desde el 2017 y a manera de buena práctica, destaca la constitución y continuidad del Comité de Género del Órgano Judicial que articula los aportes de cada agencia y motiva a la coordinación. Con el Comité se ha impulsado una propuesta para la constitución del Observatorio de Justicia y Género y la generación de evidencia sobre la aplicación del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. Según el Informe Anual 2019 del Proyecto Vida sin Violencia, el 24,12% de las sentencias cumplían con las variables de medición sobre incorporación de la perspectiva de género y derechos humanos, es decir 13,12% más que el año 2017. Cabe mencionar que éste es un buen ejemplo del tipo de indicadores más allá del output que debe integrarse en el sistema de M&E para todas las áreas.

HALLAZGO 3. El Programa País está alineado con los marcos normativos y acuerdos internacionales relevantes, particularmente la CIPD, el Consenso de Montevideo y los ODS, así como con las prioridades y dirección estratégica del UNFPA a nivel global. Existe, empero, un reconocimiento tanto interno como externo sobre la necesidad de “dar un salto” más allá de lo que se viene haciendo, a otra etapa con contribuciones y resultados más significativos y demostrables a nivel de cambios. Esto puede lograrse

potenciando el alineamiento estratégico y la relevancia de la contribución del UNFPA Bolivia, su valor agregado, el escalamiento y el fortalecimiento de su gestión orientada en los resultados.

El Programa País está alineado con la normativa y compromisos internacionales de la CIPD, el Consenso de Montevideo (CdM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (principalmente los objetivos 3, 5, 10, 16 y 17), y contribuye a su cumplimiento en el país. Desde las entidades de gobierno se valora la contribución del UNFPA en la elaboración de informes de avance del Estado Boliviano relacionados con los compromisos internacionales como la CEDAW, la Convención Belém do Pará, el Consenso de Montevideo y la Plataforma de Beijing. Asimismo, se destaca el apoyo del UNFPA para la participación de Bolivia en la reunión regional preparatoria de América Latina y El Caribe para la Cumbre de Nairobi (Puebla 2019) y posteriormente en Cumbre de Nairobi (2019), en la que participaron representantes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y sector privado, ratificando su compromiso con el Programa de Acción de la CIPD. Previamente, UNFPA apoyó la participación de Bolivia en la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de Lima en 2018, en la que se postuló a Bolivia como sede en la Conferencia de 2021, que empero fue postergada debido a la pandemia y el cambio de gobierno.

Por otro lado, en el ámbito académico, el UNFPA aportó en el diseño curricular y puesta en marcha de la Maestría en Población y Desarrollo del CIDES-UMSA (primera y única en el país), cuyos ejes principales se basan en el Plan de Acción Mundial en Población de El Cairo (1994). La maestría contribuye a generar masa crítica sensibilizada sobre la temática relacionada con la agenda global, regional y nacional de población y desarrollo, pero además genera capacidades para la investigación y análisis interdisciplinario de las desigualdades y los distintos temas que abarca, como también vincula a los estudiantes y egresados en la planificación de los gobiernos municipales incorporando enfoques de población y desarrollo. Entre 2019 y 2021, se produjeron 20 tesis de grado en temáticas de niñez y adolescencia, género y generacional, migración, discapacidad, participación de la mujer en mercados de trabajo urbanos, vivienda y hábitat, identificación de brechas y desigualdades, brecha digital y género, pobreza multidimensional, estilos de vida y otros.

En 2019, bajo el marco del Programa País, UDAPE y UNFPA desarrollaron una versión preliminar del diagnóstico de capacidades institucionales para el seguimiento a indicadores del Consenso de Montevideo. El informe destaca debilidades en la generación de los indicadores definidos para el seguimiento regional, entre otros por la ausencia de normativa que vincule el monitoreo del CdM a los indicadores del PDES y de la Agenda 2030. El estudio permitió identificar 33 indicadores, equivalentes a un 23% del total de indicadores, que no se producen ni existen las fuentes. A estos se añaden 42 indicadores que no se producen, pero sí existen las fuentes. El diagnóstico evidenció, asimismo, que la capacidad de desagregación es baja y muy básica, generalmente limitada a datos por sexo, localización geográfica y eventualmente por grupo etaria, lo que afecta principalmente la desagregación por etnia y por discapacidad. En la versión preliminar se destaca la necesidad de establecer una normativa para generar la información de manera recurrente, lineamientos para una mayor desagregación en las encuestas nacionales, la intersectorialidad e interseccionalidad de los indicadores orientados al seguimiento a los compromisos internacionales de población y desarrollo.

Por otro lado, desde 2020 se impulsó el fortalecimiento del área de población y desarrollo en el Observatorio de Políticas Públicas y Sociales. Se propuso la conformación de un grupo núcleo integrado por el IDIS-UMSA, el Instituto de Investigación, Interacción Social y Postgrado de la Carrera de Trabajo Social (IIISP-TS) y el Centro de Estudio de Población (CEP) de la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba. Dicho impulso se concretó este 2021 con el lanzamiento del Observatorio de Población y Desarrollo (Cuadro 5), un hito relevante y “práctica prometedora” para fortalecer los procesos de incidencia sobre políticas de Población y Desarrollo.

Cuadro 5: Creación del Observatorio de Población y Desarrollo (OPD): Una alianza orientada a la incidencia

En 2016, luego del Primer Encuentro Plural de Observatorios vinculados a universidades públicas, se reconoció la importancia de fortalecer la generación y análisis de evidencia para la política pública y, en 2018, el Instituto de Investigaciones Sociológicas (IDIS-UMSA) promovió una reunión para el diseño de un Observatorio de P&D. En 2019 se generaron condiciones para impulsar una instancia especializada en P&D a partir de la presentación del informe del gobierno sobre los avances en la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.

Desde 2020 se impulsó el fortalecimiento del área de población y desarrollo en el Observatorio de Políticas Públicas y Sociales. Se propuso la conformación de un grupo núcleo integrado por el IDIS-UMSA, el Instituto de Investigación, Interacción Social y Postgrado de la Carrera de Trabajo Social (IIISP-TS) y el Centro de Estudio de Población (CEP) de la UMSS. El trabajo preparatorio culminó con el lanzamiento del OPD en noviembre de 2021 a través de una reunión virtual y la presentación de un análisis sobre la situación de P&D en la región y la valoración de los avances en el CdM.

Para el funcionamiento hasta 2023, el OPD presentó una estrategia institucional con los cuatro componentes mencionados: información, investigación, interacción e incidencia y capacitación. Entre las líneas de investigación se priorizan i) el envejecimiento de la población, ii) sobremortalidad asociada a Covid-19, iii) Migración y desigualdades, iv) Embarazo en adolescentes. En todos los casos se propone un trabajo riguroso y de alta calidad orientado a la incidencia en políticas.

Para el periodo 2021-2023 del Plan Estratégico Institucional del OPD, el presupuesto estimado es de Bs2,1 millones de los que Bs1,9 millones serán provistos por fuentes distintas a la coparticipación de las universidades. Si bien el OPD demanda recursos comparativamente menores a los programas de UNFPA, esta iniciativa tiene un impacto potencial para incidir en políticas nacionales a través del involucramiento de varias instituciones y la consolidación de una agenda de largo plazo.

Fuentes: Plan Estratégico Institucional del OPD, Informe para fortalecer el componente de población y desarrollo del Observatorio de Políticas Públicas. Entrevistas con autoridades del IDIS y CEP

Gráfico 9: Valoración sobre la articulación del Programa País con marcos internacionales



Fuente: Sondeo de Evaluación del Programa País-UNFPA.

El Programa País también está alineado a las prioridades y dirección estratégica del UNFPA a nivel global, cuyo objetivo central es “alcanzar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, lograr el ejercicio pleno de los derechos reproductivos y reducir la mortalidad materna, a fin de acelerar el cumplimiento de los compromisos de la agenda del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, buscando mejorar la vida de mujeres, adolescentes y jóvenes, en un marco accionado por los derechos humanos, la igualdad de género y las dinámicas de población.”⁴⁶

A pesar de ello, y como se detalla en los siguientes párrafos, se evidencian debilidades estratégicas y programáticas que limitan la relevancia del trabajo del UNFPA Bolivia en términos de una contribución más sustantiva, verificable y enfocada hacia las transformaciones (*outcomes*) que se quieren alcanzar globalmente.

“Diseñar un programa más fuerte que responda a la misión y al mandato de UNFPA con pocos socios implementadores”, refleja una visión compartida por varios actores internos del UNFPA, evidenciando que existe al interior de la propia organización claridad y coincidencia sobre la necesidad de una revisión

⁴⁶ UNFPA Plan Estratégico 2018-2021 https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/DP.FPA_.2017.9_-_UNFPA_strategic_plan_2018-2021_-_FINAL_-_25July2017_-_corrected_24Aug17.pdf.

estratégica y programática, que permita fortalecer la consecución de resultados en respuesta al *bull-eye* y los tres efectos transformadores. La necesidad de focalización en las necesidades de las poblaciones más vulnerables y desde un enfoque interseccional, la reducción del número de IPs (que llega a 32 los años 2018 y 2019 y su cualificación), una orientación a resultados fortalecida, y una revisión estratégica del modelo de trabajo descentralizado, son las cuatro ideas fuerza que destacan de las diversas entrevistas internas.

La estructura programática no contribuye a dar una respuesta orientada al *Bull's eye* ni a los efectos transformadores del Plan Estratégico, porque a pesar de las mejoras:

- prevalece un trabajo segmentado por áreas programáticas, con interconexiones débiles y más coyunturales;
- poca institucionalización de elementos clave de calidad y aporte específico del UNFPA (ej. enfoques transversales, focalización en poblaciones más vulnerables)
- fuerte peso de los liderazgos individuales en las decisiones y prioridades de las áreas temáticas, a veces por encima de miradas estratégicas más consensuadas, propuestas innovadoras y basadas en evidencia.
- articulación poco sistemática del trabajo de población y desarrollo y emergencias al resto de las áreas.

Ciertas agendas menos posicionadas, abren espacio para un trabajo más amplio, sostenido y relevante, Ello incluye las agendas de grupos en situación de exclusión y vulnerabilidad como la población afroboliviana, en el marco del Consenso de Montevideo y el Decenio de las Poblaciones Afrodescendientes 2015-2025. Otras agendas visionarias como la del Estado laico, que en un contexto de crecientes fundamentalismos adquiere una relevancia estratégica para contribuir a un entorno habilitante hacia el mandato y las prioridades del UNFPA, también se han abordado desde el UNFPA, pero de manera más puntual.

HALLAZGO 4. El UNFPA orienta acciones hacia los grupos en mayor desventaja y vulnerabilidad de la estrategia LNOB, desarrolla estudios y acciones afirmativas, fortalece las capacidades de respuesta del Estado y aplica los enfoques transversales. Empero, no existe un abordaje claro de integración y operacionalización del marco LNOB que sea basado en evidencia, coherente, sistemático y transversalizado, lo cual debe fortalecerse en todas las áreas y acciones, como criterio de calidad en función a la nueva estrategia LNOB.

Como se evidencia en el Hallazgo 1, existe claridad y comprensión compartida sobre el trabajo del UNFPA hacia las poblaciones en situación de marginación y vulnerabilidad. La presencia subnacional fortalece este vínculo con quienes están en los territorios. Asimismo, se desarrollaron estudios y acciones afirmativas dirigidas a poblaciones vulnerables, contribuyendo a su visibilización, promoción de su organización, agendamiento de nuevos temas y fortalecimiento de la capacidad de respuesta desde el Estado a sus necesidades específicas.

Mientras que el trabajo específico con adolescentes y jóvenes puede considerarse una estrategia de acción afirmativa a favor de un grupo poblacional en desventaja, la articulación con el enfoque de diversidad y discapacidad (a través de los materiales de EIS Y DSDR para jóvenes con discapacidad) es una **buena práctica** de transversalización del enfoque generacional, que debería permear todo el accionar del UNFPA. Es desde la mirada interseccional, que el UNFPA puede realizar un aporte significativo y complementario al trabajo a favor de las personas con discapacidad. De manera general, a nivel programático, avances hacia una mayor coordinación e interacción inter-áreas han favorecido respuestas más integrales frente a las necesidades de los grupos en mayor desventaja y marginalidad, pero aún existe necesidad de fortalecer abordajes más sistémicos, en particular en la conceptualización

de la teoría de cambio y la integración de las estrategias, que permitan potenciar la relevancia en la respuesta a problemáticas complejas.

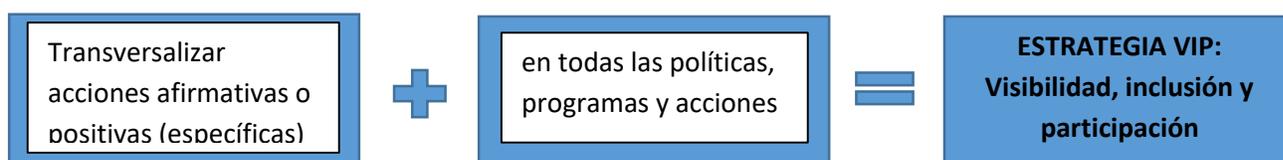
Algunas innovaciones en el abordaje más integral de las necesidades de las poblaciones vulnerables presentan potencial de réplica, como la instalación de servicios libres de discriminación para personas LGBTI en Cochabamba y la promoción de Comités de Análisis de Información (CAI) inclusivos en Chuquisaca.

Como se ha mencionado, el UNFPA ha generado un importante bagaje de conocimientos sobre distintas poblaciones y situaciones de desigualdad y vulneración de derechos de algunos grupos, pero sin duda puede potenciar la sistematicidad de su trabajo en la generación y utilización de datos sobre desigualdades, y en el monitoreo del cumplimiento de las políticas públicas y programas basados en dicha evidencia, además de estudios y evaluaciones sobre los resultados de sus propias intervenciones.

En general, la aplicación de los enfoques transversales y las acciones enfocadas en las poblaciones con mayor grado de desventaja y vulnerabilidad evidencian distinto grado de continuidad, sistematicidad, calidad y valor estratégico, aun tomando en cuenta la situación particular de crisis atravesadas (ver anexo 9). Por otro lado, los enfoques de interculturalidad y masculinidades no responden necesariamente a una comprensión común al interior de la oficina, pero tampoco entre las contrapartes. En general, no se trabaja sobre la base de un marco conceptual, estratégico y operacional compartido para el abordaje sistemático de las exclusiones, desigualdades particulares e interconectadas, y para la aplicación de los enfoques transversales. Tampoco se evidencia la integración de estos enfoques en los indicadores (ej., para la diferenciación de subgrupos etarios en los indicadores de mortalidad materna), ni la existencia de un mecanismo interno de *accountability* sobre su aplicación efectiva. Las limitaciones en cuanto a disponibilidad de datos oficiales y la variabilidad de los rangos de edad utilizados por los sectores, inciden en este punto.

Existe, en consecuencia, necesidad de fortalecer las capacidades y mecanismos internos de aplicación de la Estrategia No Dejar a Nadie Atrás o *Leave No One Behind* (LNOB), teniendo en cuenta el abordaje de doble vía y la Estrategia VIP (Visibilizar-Incluir-Participar) que plantea:

Cuadro 6: Estrategia VIP



Fuente: Strategy leave no one behind (LNOB): Accelerating the promise (LACRO).

Esto se hace también necesario respecto a las socias implementadoras, muchas tienen experiencia y pueden alimentar las definiciones, pero hace falta la institucionalización de un abordaje. El enfoque LNOB y las transversales deben constituirse en criterios de calidad, verificables, del trabajo del UNFPA, y son clave para avanzar hacia un mayor impacto. En ese marco, destaca entre las **lecciones aprendidas** que mientras más específica sea la población a atender, mayores capacidades especializadas se requieren. Así, la discontinuación del consultorio piloto AIDA para adolescentes con discapacidad en Chuquisaca, arrojó lecciones aprendidas sobre la importancia de generar la experticia y formación especializada para las acciones futuras con poblaciones vulnerables específicas acompañado por un mecanismo de sostenibilidad local.

4.2. Respuesta a la pregunta de la evaluación 2 (Eficacia)

HALLAZGO 5. De manera general y aún con las crisis política y sanitaria, se han alcanzado los productos establecidos en el Programa País, pero no existe evidencia fuerte sobre los efectos de los *outputs* y los cambios que de ello derivan. Debilidades en el sistema de Monitoreo y Evaluación, así como en la reflexión estratégica y aprendizaje organizacional, no coadyuvan a una mayor evidencia sobre resultados en tanto transformaciones. El análisis de la Teoría de Cambio, elaborada participativamente en la fase inicial de la evaluación, aporta con elementos que evidencian cuellos de botella en el planteamiento de la estrategia y la lógica de cambio causa-efecto subyacente que articula los distintos niveles.

Sobre el sistema de monitoreo y evaluación

Como se ha señalado anteriormente, existen limitaciones en el sistema de monitoreo y evaluación, que no permiten una valoración estratégica basada en evidencia sobre el grado de contribución del UNFPA a nivel de cambios o transformaciones. La data disponible no posibilita verificar cambios a nivel de comportamientos, ejercicio de derechos, acceso a oportunidades, calidad de vida, entre otros. Esto alude a un problema de planificación en la identificación de indicadores, que se resume en tres puntos centrales: 1) El número elevado de indicadores, que incluye una serie de indicadores no esenciales; 2) ausencia de indicadores a nivel de efectos; y 3) falta de indicadores que midan de manera específica, cambios en la situación de las poblaciones vulnerables.

Durante la revisión de los datos e informes anuales para la evaluación, se han observado también casos que presentan debilidades en el llenado de la información y en el tipo de datos reportados, que inciden en la claridad, comprensión y comparabilidad de los datos. Esto se enlaza con una cultura orientada a resultados que está en proceso (entre septiembre y diciembre el equipo ha participado en procesos de formación sobre gestión basada en resultados, organizados por la sede), pero que aún requiere consolidarse, y con debilidades en relación el tipo de información de monitoreo que se captura de las IPs, que se enfoca débilmente en logros y resultados, también como consecuencia de procesos de planificación poco estandarizados.

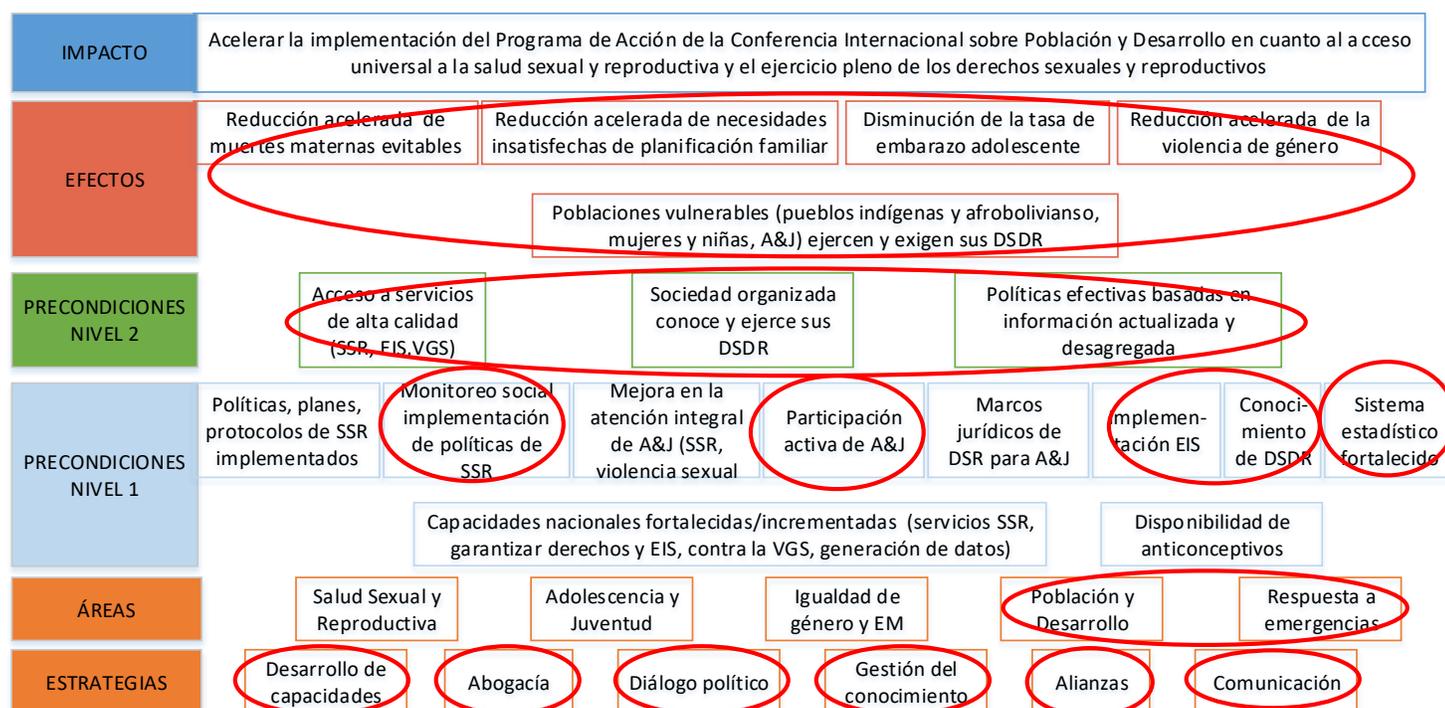
A ello se añade la existencia de dos plataformas de seguimiento, una enfocada en la gestión de recursos financieros (GPS) y la segunda que es el Sistema de Información Estratégica (SIS por sus siglas en inglés), que se concentra en el alineamiento estratégico con definición de resultados e indicadores (anual). El GPS genera reportes de progreso trimestrales, mientras que el SIS fortalece el alineamiento, pero ambas herramientas no dialogan entre sí. El SIS es centralizado y de carácter global, y no resulta de utilidad para reflejar la realidad a nivel local ni para alimentar decisiones estratégicas en la cotidianidad. Este problema se espera resolver con los ajustes al *Enterprise portal* que se espera estén finalizados el 2022.

Por otro lado, el volumen de indicadores requeridos globalmente, resultantes de un alineamiento minucioso con la estrategia global, el documento del Programa de País y los proyectos, ha hecho que se pierda el foco estratégico.

Análisis desde la Teoría de Cambio

Para el Programa País actual –desarrollado en 2017–, la política de UNFPA no establecía tener una Teoría de Cambio, por ello, al inicio de la evaluación se reconstruyó participativamente la Teoría de Cambio del programa. En términos técnicos, el ejercicio tuvo un resultado positivo, aunque a futuro se esperaría una mayor precisión sobre la lógica de cambio subyacente y las relaciones causa-efecto, las interconexiones y los supuestos.

Gráfico 10: Análisis del cumplimiento de la Teoría de Cambio del Programa País 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con insumos del documento del programa y del taller interno con el equipo de UNFPA (16 y 17 de agosto).

Esta TdC está basada en un análisis de contexto retrospectivo desde 2018, con los siguientes elementos principales: complejidad multicultural, geográfica, política y sanitaria; crisis económica; pobreza y desigualdad; que determinan una disminución de oportunidades para el ejercicio de derechos, sobre todo de los DSDR; debilidad del Estado como garante de derechos y la toma de decisiones sin base en evidencia; bono demográfico.

Los enfoques transversales tomados en cuenta por la TdC incluyen: género, derechos humanos, interculturalidad y generacional.

En la gráfica de la Teoría de Cambio que aquí se recupera, y que se ha contrapunteado con lo sucedido⁴⁷, se han marcado con rojo las áreas críticas o de no cumplimiento, en la idea de aportar con un análisis de qué sucedió/no sucedió y por qué. Al respecto, en base a información de distintas fuentes, se puede destacar que:

- El contexto del bono demográfico, si bien se reconoce como una oportunidad en el análisis de contexto y en el primer período del Programa País se hizo un estudio sobre el mismo, no ha sido aprovechado de manera estratégica en el diseño e implementación del Programa País, más allá del trabajo en el área de Adolescencia y Juventud que ha potenciado la voz y participación de las organizaciones, ha promovido normativa e institucionalidad, pero los logros evidenciables son menores en cuanto a un ejercicio pleno de derechos y participación efectiva en las decisiones de política pública.
- Con respecto a las estrategias, en general y como se analiza a mayor detalle en los hallazgos, la evidencia no es del todo contundente para sustentar su eficacia a nivel de generación de cambios y

⁴⁷ La validación fue realizada por el equipo evaluador como un ejercicio para alimentar el análisis y la reflexión interna.

precondiciones, ni la sostenibilidad de los logros y resultados alcanzados. Esto tiene que ver en parte con que, dadas las limitaciones del sistema de monitoreo y evaluación, no existe la información adecuada para evidenciar su eficacia en términos de cambios a nivel de *outcomes*, a lo que se suman factores externos que en particular durante este período de crisis afectaron la continuidad y eficacia.

- Además de la limitación genérica señalada en el punto anterior, es importante destacar que la definición y alcance mismo de algunas estrategias es acotado y no trasciende hacia la generación de cambios y puesta en práctica de las capacidades adquiridas, especialmente para el ejercicio de derechos. Es el caso por ejemplo de comunicación, que no ha avanzado hacia una comunicación para el cambio de comportamiento, y de la gestión de conocimientos, que aún tiene margen para potenciar el uso de la evidencia en particular para el diseño de políticas públicas. Existe debilidad más general en la integración sistemática del aprendizaje en el quehacer organizacional, no como algo adicional, sino como una inversión estratégica que permita la réplica y el escalamiento.
- Existe un dilema latente entre la incidencia nacional a través del diálogo político y la entrega de servicios locales. La evaluación rescata el reconocimiento a un creciente énfasis y fortalecimiento de la estrategia local, en contraposición a un debilitamiento en la interlocución política.
- En el caso de las alianzas estratégicas, una de las estrategias en las que se pidió particular atención a la evaluación, se considera que puede potenciarse, para aportar de manera más significativa a la implementación y los resultados transformadores que se quieren generar. Esto requiere empezar por una definición más precisa de qué significa una alianza estratégica, de quiénes son/no son aliados estratégicos, y desarrollando también una estrategia y metodología para la construcción y gestión de alianzas estratégicas.
- La transversalidad es, en general, una debilidad multifacética; por un lado, no se evidencia claridad ni sistematicidad en la integración del trabajo de Emergencias y Población y Desarrollo en todas las áreas de trabajo. Por otro lado, existen limitaciones del mismo tipo en la aplicación de los enfoques transversales y, de manera más general, de la integración del enfoque de LNOB en todo el accionar, como se evidencia y detalla en varias partes de este informe.
- En el Nivel 1 de Precondiciones según la gráfica de la Teoría de Cambio, que ya refiere a cambios iniciales que generan las bases para los cambios en el siguiente nivel, no existe suficiente evidencia que sustente el logro de cinco de los cambios (marcados con círculos rojos). Esto impacta en los siguientes niveles de efectos y cambios transformacionales a los que se aspira contribuir, y que no se pueden constatar.

En cuanto a los supuestos, la siguiente tabla refleja el grado de validación en función a los hallazgos de la evaluación, a manera de análisis desde la perspectiva del equipo evaluador en base a los hallazgos, análisis y valoración que en el futuro podrá ser validado por el equipo del UNFPA en perspectiva del próximo programa país. Ese ejercicio sirve para evidenciar la importancia de gestionar oportunamente los supuestos de una Teoría de Cambio, para minimizar los impactos sobre los resultados esperados, cuando estos (los supuestos) no se confirman o cambian.

Cuadro 7: Análisis de validación de los supuestos de la Teoría de Cambio

1. El Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales correspondientes están comprometidos con las prioridades de la agenda UNFPA, el logro de los ODS 3 y 5 y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.	
2. El gobierno está comprometido y considera prioritario el seguimiento y la presentación de informes sobre los avances en el cumplimiento de los ODS y otros compromisos internacionales relevantes.	
3. Existe voluntad política y los mecanismos suficientes para el diseño e implementación de políticas públicas basadas en evidencia y datos desagregados (por sexo, edad, pertenencia étnica).	

4. La generación de evidencias a través de estudios e investigaciones permite un abordaje integral de las desigualdades, y particularmente de los problemas asociados a la mortalidad materna, el embarazo en adolescentes y la violencia basada en género/ violencia sexual.	Verde
5. La abogacía e incidencia política son estrategias efectivas para posicionar temas relacionados a los DSDR en diferentes niveles del Estado y para sensibilizar y difundir información veraz y oportuna a la sociedad civil.	Amarillo
6. La formación continua y el desarrollo de competencias para la prestación de servicios de calidad, contribuye al ejercicio de derechos de usuarias y usuarios.	Verde
7. La formación de recursos humanos de las contrapartes en PYD es clave para impulsar la agenda de Población y Desarrollo a nivel nacional y sub nacional.	Amarillo
8. Las cabezas de sector del gobierno nacional en protección para gestión de riesgos de desastres reconocen la importancia de transversalizar los ejes temáticos de SSR, género y protección.	Verde
9. UNFPA cuenta con experiencia y recursos suficientes para la atención a población en situación de mayor vulnerabilidad.	Naranja
10. El fortalecimiento de capacidades y empoderamiento de las/os titulares de derechos fortalece su participación, demanda, control social y exigibilidad efectiva.	Amarillo
11. Las alianzas estratégicas dentro y fuera del SNU son esenciales para garantizar el ejercicio pleno de los DSDR y el cumplimiento de los ODS.	Amarillo
12. Los medios de comunicación son aliados para la promoción del acceso a servicios de calidad y contribuyen al ejercicio de los DSDR.	Amarillo
13. Las socias implementadoras tienen los conocimientos y capacidades suficientes para ejecutar su rol.	Verde

Fuente: Elaboración propia con base en los hallazgos.

Referencias: Verde, cumplido; amarillo, parcialmente cumplido; naranja, requiere revisión.

En función al análisis anterior y de forma general, existen importantes supuestos en la Teoría de Cambio de Programa País reconstruida, que se validan o siguen vigentes, pero también es significativo el número de supuestos que se validan parcialmente y requieren ajustarse, actualizarse, y los marcados con naranja, que requieren una revisión a profundidad. En el caso de estos últimos en buena parte tienen que ver con supuestos relacionados con el Estado en sus distintos niveles, y sobre los cuales han incidido también las crisis. Esto es importante a la luz del diseño del próximo Programa País, ya que un mayor alcance y resultados implica planificar sobre supuestos con alta probabilidad de cumplirse, aunque también es importante reafirmar la necesidad de revisión periódica de los supuestos, más aún, teniendo en cuenta los escenarios cada vez más cambiantes.

Análisis de resultados

Salud sexual y reproductiva

El 50% de los indicadores analizados de SSR (6 de 12 indicadores) muestra un buen desempeño, es decir que se han logrado las metas propuestas para el ciclo, en tanto que tres (3) indicadores muestran un desempeño aceptable (en amarillo) y dos (2) indicadores muestran un desempeño crítico, el primero sobre la incorporación del Paquete de Servicios Iniciales Mínimos (PSIM) en la preparación e implementación de la respuesta a la pandemia, en lo que no se reporta ningún avance, y el segundo que se refiere al número de “managers” capacitados que apenas ha alcanzado un 25% (ver anexo 10).

Con relación al PSIM, el informe de Actualización del Monitoreo de la Salud Reproductiva durante la Pandemia por Covid-19 en Latinoamérica (agosto 2021), informa que “dentro de los servicios de SSR, el MSD, estableció en mayo el Protocolo de Manejo de la Mujer Embarazada y Coronavirus (COVID-19), empero, no se emitieron otras políticas, acciones ni medidas que efectivicen la priorización y continuidad a todos los de SSR como servicios esenciales”. Por otro lado, con respecto a la capacitación, es posible concluir que la crisis política y la de salud determinaron que el 2020 no se capacitara ni un/a gerente, situación que cuestiona en cierta medida la capacidad de respuesta frente a la pandemia, y que puede revertirse.

Un análisis del **comportamiento anual** que se aprecia en el mismo anexo, señala que varios indicadores (resaltados con rojo en la columna 3, año 2020) han sido afectados negativamente por la emergencia sanitaria, al notarse un decrecimiento de los números reportados este año, específicamente los indicadores 1-CPD y 2-CPD, 3.4a-SP y 3.4b-SP del área de SSR, que refieren a la implementación de planes, a los servicios AIDA (hay discontinuación en 2 de los 8 servicios logrados el 2019), y los Años-Protección Pareja (APP).

De acuerdo al sondeo, el trabajo en Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos (DSDR) ha generado cambios significativos a partir de una mayor conciencia sobre el tema, una mejor respuesta a la mortalidad materna y embarazo adolescente, contribuyendo al ejercicio de estos derechos:

“Desde mi enfoque el cambio más grande es el hecho de que las mujeres puedan escoger y elegir con respecto a su elección de hijos deseados y no así llenarse de niños sin poder mantenerlos, es una gran ayuda para las mujeres con la ayuda de los anticonceptivos y los talleres de capacitaciones que tuvimos, así nosotros también tuvimos la oportunidad de capacitar a las colegas del área de salud para poder trabajar en conjunto” (Personal de Salud, Centro de Salud Madre Obrera, Llallagua, Potosí).

Cabe mencionar que el UNFPA es la única agencia de cooperación que provee anticonceptivos en el país, por lo que su responsabilidad en la garantía y el ejercicio de los DSDR es muy alta. El Fondo Rotatorio es una importante estrategia de sostenibilidad de anticonceptivos en el marco del SUS, sin embargo, CEASS es una entidad descentralizada del MSD altamente politizada, con alta rotación de su personal y débil capacidad gerencial. Durante las entrevistas se han evidenciado debilidades en temas básicos sobre la gerencia de anticonceptivos, que hoy se traduce en escasez y caída de stocks en los municipios, y que requiere asistencia técnica inmediata. Las autoridades actuales aludieron también a que sus antecesores no entregaron informes a tiempo. Por otro lado, existe evidencia a nivel local de compras “irregulares” ante la falta de estrategias de comercialización de la CEASS.

En cuanto al embarazo en adolescentes, experiencias de focalización del trabajo en Educación Integral para la Sexualidad (EIS) en los Gabinetes de Atención Integral a Estudiantes (GAIE) han permitido demostrar una reducción efectiva en las tasas, según las entrevistas realizadas. Sin embargo, como señala la Sistematización de los GAIE en Chuquisaca, publicada el 2017⁴⁸, *“un aspecto importante que requiere aún desarrollarse es la medición de la contribución efectiva del GAIE en la reducción de embarazos en las unidades educativas con las que se trabaja, la disminución de violencia en las relaciones de enamoramiento entre adolescentes y de otras problemáticas a cuya prevención contribuye este servicio.”*

Los GAIE en sí mismos son herramientas de sensibilización y formación, y a partir de ello los/as docentes y estudiantes capacitados constituyen una fuerza de control social y exigibilidad, ya que demandan oportunidad y calidad de atención tanto en salud sexual y reproductiva como en EIS.

Cabe mencionar que el GAIE ha sido promovido por el UNFPA y que se encuentra dentro de la normativa nacional, departamental y municipal. Estas experiencias puntuales – el 2019 se reportaron GAIEs en 16 municipios, 5 en Chuquisaca, 3 en Cochabamba y 8 en Viacha y La Paz- deben ser demostrativas para un trabajo de mayor escala, incluyendo la atención urgente en la población menor de 15 años, estableciendo además un vínculo con la prevención y atención de la violencia sexual.

A destacar como una **buena práctica** con importantes lecciones aprendidas, la experiencia apoyada por el UNFPA del Plan Departamental Multisectorial de Prevención del Embarazo en Adolescentes de Pando, aunque cabe mencionar que su continuidad se ve hoy amenazada y requiere de acciones inmediatas:

⁴⁸ <https://bolivia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/SISTEMATIZACION%20GAIE%20dic-2017.pdf>

Cuadro 8: Plan Departamental de Prevención del Embarazo en Adolescentes en Pando: una experiencia basada en evidencia y articulación de actores

BREVE DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO	El año 2016, el Ministerio de Autonomías con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA, realizó el estudio etnográfico denominado: <i>Maternidad Temprana, Pobreza y Violencia en Pando; Un Reto para las Autonomías</i> , que evidenció la violencia sexual (violaciones, incesto, estupro, vulneración de derechos, impunidad, naturalización) como una de las principales causas del embarazo en la adolescencia en Pando . En base a las recomendaciones del estudio, la Gobernación de Pando inició un proceso de construcción del Plan Departamental de Prevención del Embarazo en Adolescentes en Pando, que también daba respuesta a una demanda permanente de niñas, niños y adolescentes, que formaron parte del Comité Departamental de la Niñez y Adolescencia (2012-2018). El objetivo del Plan es contribuir en la reducción del embarazo en adolescentes, favoreciendo el ejercicio de los derechos humanos, derechos sexuales y derechos reproductivos, mediante el fortalecimiento institucional de los servicios de educación, justicia y salud.
PRINCIPALES RESULTADOS ALCANZADOS	<ul style="list-style-type: none"> • En 2017 se da inicio a la elaboración de la primera propuesta del Plan de Prevención de Embarazos en Adolescentes, con la participación de diferentes sectores, principalmente salud, educación y justicia. • Realización del Evento Internacional de Intercambio de Experiencias para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, organizado conjuntamente con el UNFPA. • Mediante la aprobación de la Ley Departamental N° 092, se declaró el 2019 como el Año de la Prevención de Embarazos en Niñas y Adolescentes, norma que establecía la obligatoriedad de elaborar y aprobar una política pública departamental para prevenir los embarazos y reducir el alto índice en el departamento. • El mismo año, a través de un proceso altamente participativo e inclusivo, se elaboró el Plan Departamental Multisectorial de Prevención de Embarazos en Niñas y Adolescentes en Pando (2019-2025), aprobado mediante Ley Departamental N° 102 en septiembre del 2019. • Incorporación de un Programa en la estructura de la Secretaría de Desarrollo Humano de la Gobernación de Pando, con un presupuesto asignado para la ejecución del Plan. • El Plan fue construido de manera participativa y su implementación es multisectorial, involucra a diferentes instituciones y niveles.
FACTORES INFLUYENTES CLAVE	Apoyo de varios Ministerios y del Servicio Plurinacional de la Mujer, que incluyó la problemática, como una de sus prioridades en la lucha contra la violencia hacia la mujer. El Ministerio de Salud ha iniciado la elaboración de una estrategia nacional de prevención de embarazos en adolescentes, y el Ministerio de Educación se encontraba preparando la formación de docentes para la prevención de los embarazos y violencia sexual a niñas y adolescentes.
APRENDIZAJES	
<ul style="list-style-type: none"> • Importancia de una estrategia comunicacional que acompañe y contribuya la implementación del plan, con acciones estratégicas y no solo pequeñas acciones sueltas y de pequeña escala. • La implementación en comunidades indígenas deben ser diferencias y adecuadas, para ello se debe desarrollar una estrategia de implementación específica para esta población. • La incidencia y acciones comunicacionales permitió la adhesión de más de 100 instituciones públicas y privadas. Estas adhesiones han permitido visibilizar la problemática naturalizada, e iniciar un proceso de desnaturalización de los embarazos y maternidades tempranas, así como de prácticas nocivas contra niñas y adolescentes. 	
RECOMENDACIONES	
<ul style="list-style-type: none"> • Se debería priorizar su implementación desde todas las áreas, ya que es una política integral que involucra todas las áreas de trabajo del UNFPA hacia el cumplimiento de su mandato. • Necesidad de reforzar las acciones de incidencia ante autoridades municipales, para lograr el compromiso de las nuevas autoridades municipales. • El plan debe estar acompañado por un sistema de monitoreo y evaluación con indicadores para medir la cadena de resultados. 	
METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	
Entrevista a la Oficial de Proyecto del UNFPA Pando; revisión informes anuales, revisión de normas y planes. Video sobre el desarrollo de Plan: https://www.facebook.com/watch/?v=375359506959939	

En lo que refiere a la mortalidad materna, internamente se tiene una percepción de cierto estancamiento, y se considera a su vez un momento clave para iniciativas valiosas, innovadoras y de contribución a efectos que el UNFPA ha impulsado y apoyado. Por un lado, el Observatorio de Mortalidad Materna y Neonatal, que sin duda ha contribuido desde un posicionamiento muy alto y valorado a la generación de conocimientos, fortalecimiento de capacidades y posicionamiento de la temática en la agenda, se encuentra en un momento decisivo respecto a su sostenibilidad. Por el otro, si bien existe un reconocimiento de que las enfermeras obstétricas deberían ser una fortaleza para el sistema de salud, una autoridad del MDS resalta que *“no están articuladas al Ministerio para su contratación, tampoco se alinean con las políticas y no informan sobre su producción de servicios”*. En consecuencia, considera

que “se debería coordinar con el Ministerio para fortalecerlas, institucionalizarlas y reconocerlas como parte de sus recursos humanos”. Sin embargo, hay más de 32 enfermeras obstétricas contratadas bajo la Resolución Ministerial N° 0150 del 25 de febrero de 2014 del MSD. Es claro que UNFPA debe fortalecer su incidencia con las autoridades del MSD para lograr el reconocimiento y la inserción plena de las enfermeras obstétricas en el Sistema Nacional de Salud. La institucionalización y reconocimiento en documentos sin duda es importante, sin embargo, UNFPA debe abogar con las autoridades del MSD, sobre la base de evidencia, para demostrar su alineamiento y aporte con las políticas de salud comunitaria y en la producción de servicios, para que sean insertadas plenamente como parte del personal de salud para apoyar la implementación y el cumplimiento de las políticas de salud relacionadas con la SSR. Para ello el UNFPA debe también poner práctica la transición “*from funding to financing*”, uno de nuevos enfoques en el Plan Estratégico 2022-2025⁴⁹.

Adolescentes y Jóvenes

El 100% de los indicadores analizados (en total 5 indicadores) se han cumplido (ver anexo 10), lo que evidencia el buen desempeño del área en cuanto a las metas trazadas a nivel del CPD y del Plan Estratégico en lo que corresponde al aporte del país a las metas globales, aunque también podría preguntarse si la planificación no ha sido muy modesta, no reflejando el potencial del Área. Por otro lado, en una sección precedente ya se ha mencionado el débil diálogo e incidencia con el Ministerio de Educación, situación que amerita atención prioritaria. Sobre el impacto del COVID-19, este incidió negativamente sobre el indicador 1-CPD del área de AYJ durante el 2020, relacionado a la implementación de medidas en los municipios para la prevención del embarazo en adolescentes.

Distintos actores han resaltado la importancia y valor del trabajo con adolescentes y jóvenes a nivel municipal, a partir de los cuales sostienen que el UNFPA debe dar el siguiente paso en el trabajo. Luego de sensibilizar y capacitar, ahora se debería enfatizar en fortalecer competencias en liderazgos políticos juveniles bajo el enfoque de DSDR y Derechos Humanos (DDHH). Apuntar hacia una participación efectiva de las y los jóvenes en la toma de decisiones de política pública.

Cabe mencionar como logros importantes del Área el trabajo a nivel de normativa, políticas públicas e institucionalidad. A manera de ejemplo se puede mencionar la constitución de consejos municipales de la juventud, el establecimiento de normativa municipal amparada en el DS 25290 y la Ley Nacional de Juventudes.

Aunque el trabajo del UNFPA en AYJ es uno de sus “sellos” o distintivos, existen algunas dudas y cuestionamientos planteados por actores/as internos sobre su constitución como área específica en el Programa País, situación que no ocurre con otras poblaciones. Es decir, se considera que todas las poblaciones deberían abordarse bajo un mismo principio siguiendo la recomendación de la Estrategia LNOB de priorizar a las poblaciones más vulnerables, y que un organigrama matricial permitiría analizar los aportes de cada área hacia los distintos los grupos vulnerables.

Género y Violencia Sexual

El 71% de los indicadores analizados (5 de 7 indicadores) se han cumplido (ver anexo 10). Tres (3) indicadores se han cumplido antes del año 2020 (2-CPD, 3-CPD y 11.4-SP). Dos (2) indicadores restan por cumplirse, mostrándose crítico el indicador 11.3b, que alude al número de niñas víctimas de violencia que han accedido al paquete de Servicios Esenciales. Los indicadores 1-CPD y 2-CPD se cumplieron por encima de la meta planificada. En cuanto al impacto de la pandemia, tuvo un efecto sobre el indicador 3, que refiere al número de instituciones nacionales vinculadas a la cadena de atención a víctimas de

⁴⁹ El Nuevo Plan Estratégico puede encontrarse en: <https://www.unfpa.org/es/strategic-plan-2022>

violencia que proveen servicios de calidad de acuerdo a ciertos protocolos establecidos. Por otro lado, no se ha logrado el indicador 11.5 del SP: “El país se ha visto afectado por una crisis humanitaria y cuenta con un órgano interinstitucional de coordinación de la violencia por motivos de género en funcionamiento como resultado de la orientación y el liderazgo del UNFPA con el número requerido de áreas funcionales (5 o más de las 7 enumeradas en los metadatos”.

Aun considerando que es una agenda compartida con varias agencias, existe un amplio reconocimiento sobre la relevancia del apoyo del UNFPA en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres a partir de la implementación normativa, el fortalecimiento de capacidades y articulación de redes multiactor. Desde fines del 2020 viene apoyando al VIO en las actividades hacia la modificación de la ley 348, en particular la sistematización de insumos.

En cuanto al trabajo con el Instituto de Investigación Forense (IDIF), el UNFPA es una de las pocas instituciones que brinda apoyo a esta institución. El 2018 se realizó un estudio promovido por el UNFPA y el Centro Juana Azurduy, en el marco del Convenio suscrito por ambas instituciones. De manera específica, el estudio tuvo como propósito de proporcionar información sobre el nivel de satisfacción de las mujeres, padres y/o tutores de las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia, sobre la calidad y calidez de atención de los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM), Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA) y del Instituto de Investigaciones Forenses (IDIF). El estudio fue aplicado en los Departamentos de Chuquisaca y Potosí, en los Municipios de Sucre, San Lucas, Camargo, Potosí, Tupiza, Llallagua y Uncía. Se entrevistaron 14 encargados/as de los servicios y 129 usuarios/as. Un 87% de clientes calificaron como buena la atención, reflejando una mayor valoración de las y los entrevistados respecto a los otros servicios. Sobre la influencia del servicio en la resolución de los casos, un 25% respondió que sí, mientras que un 63% respondió que parcialmente. Contrastando con los resultados del Estudio sobre las características de los casos de feminicidio y la respuesta del sistema de justicia en las nueve ciudades capitales y El Alto (2021), se ha evidenciado la existencia de signos de violencia sistemática en las víctimas en el 52,32% de los casos, lo que demuestra la falta de adopción inmediata y oportuna de medidas de protección, que pudieron ser asumidas antes del desenlace fatal de la víctima. Por otra parte, los datos demuestran que en el 85,91% de los casos la autopsia fue realizada dentro de las 24 horas de sucedido el hecho, es decir en el marco de la debida diligencia, sin embargo, preocupa que en el 14,09% de los casos la autopsia no fuera realizada dentro de ese plazo.

Otros aportes relevantes al fortalecimiento de las capacidades del Estado como garante de derechos en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres refieren a la Escuela de Jueces y la Escuela de Fiscales. En ambos casos la idea es que a futuro se constituyan en soluciones institucionalizadas y sostenibles para la formación. En relación al trabajo con jueces, también cabe resaltar la iniciativa del Concurso “Sentencias con Enfoque de Género”, que se ha posicionado incluso a nivel internacional.

En opinión de algunas personas al interior del UNFPA, se ha puesto mucho énfasis en el acceso a justicia en el abordaje, en detrimento de un trabajo más integral a partir de la identificación de los cuellos de botella en la cadena de atención. Asimismo, se considera que no se ha dado la suficiente importancia al Paquete de Servicios Esenciales, lo que tiene relación con el limitado avance del indicador 11.3b. En perspectiva de algunas personas del equipo UNFPA (a nivel nacional y regional), no existe una comprensión cabal sobre el Paquete y el valor agregado que brinda.

Existe una visión compartida sobre la necesidad de enfocarse y desarrollar estrategias renovadas. Respecto a lo primero, la oportunidad recae en concentrar esfuerzos en el abordaje de la Violencia Sexual, “que no es solo violación”. A su vez, la tendencia creciente hacia embarazos y situaciones de

violencia cada vez más tempranas en la vida de las adolescentes, llevan a la necesidad de un trabajo intensivo con menores de 15 años.

Población y Desarrollo

50% de los indicadores analizados (3 de 6 indicadores) se han cumplido (ver anexo 10), un (1) indicador tiene desempeño aceptable y uno (1) aún es crítico, que corresponde a la generación de datos por micro-áreas con estimaciones de indicadores de salud sexual y reproductiva y derechos reproductivos. Solo un (1) indicador, el 2-CPD ya se ha cumplido por encima de la meta trazada, que alude a planes estratégicos desarrollados con apoyo del UNFPA para mejorar los registros administrativos, y se destaca también el proyecto del Censo como cumplido. Cabe destacar también el cumplimiento del indicador que refiere a la generación de evaluaciones rápidas de las poblaciones afectadas –incluyendo a mujeres embarazadas– durante crisis humanitarias.

Las secciones anteriores ya han reportado sobre los estudios realizados, el fortalecimiento del sistema estadístico, la asistencia en la generación del proyecto del Censo y, asimismo, los apoyos y contribuciones al fortalecimiento de instancias académicas incluyendo los observatorios. Autoridades valoraron la asistencia técnica y las redes de UNFPA para abordar temáticas contenidas en el CdM como la atención a poblaciones vulnerables, violencia contra las mujeres, salud sexual y salud reproductiva.

Recientemente el INE con apoyo de UNFPA y CELADE actualizaron las proyecciones de población con desagregación subnacional y grupos específicos de población. Sin embargo, dado el limitado desarrollo estadístico general en el país, principalmente en las estadísticas basadas en registros administrativos, resulta importante continuar impulsando la generación de datos sobre poblaciones vulnerables (afrodescendientes, indígenas, personas con discapacidad, poblaciones LGTBI). Asimismo, hacia el futuro el UNFPA tiene el desafío de establecer un relacionamiento basado en una mejor facilitación de la coordinación entre sectores, principalmente MPD, INE, UDAPE y Ministerios de Educación, Salud y Deportes; y de Justicia y Transparencia Institucional

A nivel interno del UNFPA, es importante fortalecer una mayor utilización de los datos existentes sobre poblaciones, con foco en las más vulnerables, para el análisis y toma de decisiones estratégicas en cada área e inter-áreas.

Análisis de los efectos del COVID-19 sobre la eficacia

Como se ha señalado y evidenciado previamente, los efectos del COVID-19 sobre los indicadores fueron variables, y no existe una evaluación específica de la respuesta del UNFPA frente a la pandemia, aunque el informe 2020 contiene información y aprendizajes de suma relevancia.

En general, como ya se ha mencionado y se constata en los distintos documentos y estrategias de respuesta tanto del SNU como específicamente del UNFPA (ver anexo 10), las estrategias derivadas de la pandemia se enfocan en la continuidad de los servicios de atención en SSR, de prevención y atención de la violencia contra mujeres, niñas y adolescentes, y en el abastecimiento de métodos anticonceptivos.

A manera de síntesis y destacando algunos ejemplos ilustrativos:

- En el campo de la incidencia, es posible afirmar que el UNFPA jugó un papel importante en poner en agenda de la pandemia algunos temas de su mandato como la SSR; sin embargo, la evidencia respecto a los resultados posteriores no está disponible para todos los casos o no refleja cambios al menos hasta el 2020.
- Las donaciones de anticonceptivos y otros medicamentos que salvan vidas fueron determinantes para la continuidad de los servicios. Asimismo, a través de acciones de abogacía y coordinación el

Ministerio de Salud, ha brindado asistencia técnica en la elaboración e implementación de un Instructivo Técnico para garantizar la continuidad de los servicios de atención integral de adolescentes (AIDA) con énfasis en salud sexual y reproductiva, sobre cuya implementación no se tiene información. Sin embargo, dos de los 8 servicios AIDA que estaban funcionando el 2019 dejaron de funcionar el 2020.

- En el caso de AyJ, si bien resalta el descenso para 2020 en el indicador 1-CPD, relacionado con la implementación de normas y planes para la prevención del embarazo en adolescentes, un logro importante fue la continuidad durante todo el tiempo de pandemia, del servicio de 9 GAIE.
- En el área de GVS, UNFPA desarrolló una Guía de atención telefónica para mujeres y niñas que sufren violencia en época de confinamiento por COVID- 19. La misma fue elaborada por y validada en la oficina de Chuquisaca y transferida a los servicios de los departamentos de Cochabamba, Potosí y Pando. La guía sirvió de base para el desarrollo de capacitaciones sobre el tema para servidores/as públicos que atienden a mujeres y niñas de manera telefónica. Fue reconocida a nivel global como una innovación en un concurso de *Change makers en género* en 2021. Sin embargo, no se reportan datos sobre su efectiva implementación ni alcance, ni sobre la continuidad de uso más allá del 2020.
- Se dotaron insumos de bioseguridad por un valor de aproximadamente 1 millón de dólares, una cifra que la oficina nunca antes había manejado. Se alcanzaron aproximadamente 800 proveedores/as a través de IPs. Al inicio de la pandemia se experimentaron demoras en la adquisición por la escasez de insumos en el mercado internacional, y posteriormente (cuando se autorizó el *Fast Track Procedures* por emergencia), la mayoría de los insumos de bioseguridad no estaba disponible en el mercado nacional con la calidad requerida, por lo que se tuvo que proceder con la compra internacional que requería tiempos adicionales de envío, que en muchos casos se vieron extendidos por cierre de fronteras de varios países y prohibición de exportación de PPE para atender demandas internas.
- No se logró ningún trabajo con poblaciones indígenas (brecha digital). La brecha digital tiene distintas facetas, desde el alcance del internet, la alfabetización digital, pero también la dimensión económica.
- Fue una buena práctica la transferencia de megas a adolescentes y jóvenes para garantizar su conectividad.
- A pesar de los esfuerzos de abogacía e incidencia desplegados por el UNFPA, en varios municipios la pandemia afectó significativamente el presupuesto de los servicios (SLIM, DNA) y por ende la continuidad de las actividades, afectando además los resultados alcanzados.
- El COVID-19 estimuló la capacidad de adaptación e innovación en las áreas (ej. plataformas de auto-capacitación con inteligencia artificial). Se demostró el potencial de los medios virtuales para llegar a ciertas poblaciones en particular y ampliar el alcance para el desarrollo de capacidades, pero asimismo la prestación de servicios. UNFPA ha apoyado estrategias para llegar a la población a través de la telemedicina, tele consulta, tele orientación y tele presencia, las cuales han mostrado beneficios en el enfoque costo-eficiencia, además de explorar nuevos espacios de diálogo y comunicación a través de su uso adecuado. También destaca la implementación, en alianza con el Centro Gregoria Apaza, de un servicio psicológico online denominado #YoTeEscucho, así como la producción y difusión de 24 programas televisivos en temas de EIS, que ha permitido una cobertura importante en 6 municipios focalizados. Sin embargo, la ausencia de un sistema de monitoreo que permita evidenciar resultados de estas innovaciones para validar su eficacia, eficiencia y sostenibilidad, limita su valoración el análisis sobre su potencial de integración en el nuevo Programa País.

- A nivel del SNU, UNFPA brindó soporte técnico para la elaboración del documento (Plan) *Impacto Socioeconómico de la Pandemia por COVID-19 en Bolivia*, proceso que fue liderado por la Oficina de la Coordinadora Residente, y que contó con la participación de todas las agencias del Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia. La contribución del UNFPA estuvo focalizada en visibilizar a las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad, particularmente mujeres, adolescentes, indígenas, afrobolivianos, personas con discapacidad y diversidades sexuales, así como en la incorporación de recomendaciones clave para garantizar la continuidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, la atención a la violencia basada en género, y la generación de información con los mayores niveles de desagregación posibles. Las recomendaciones incluidas en este documento serán una referencia importante para el diseño del próximo programa país, en el contexto de una crisis sanitaria que se prevé aún continuará a mediano plazo, y dado el contexto más general de volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad en los que se deberá trabajar y lograr resultados a futuro.

HALLAZGO 6. Las distintas estrategias han contribuido al logro de los resultados. A partir de la experiencia y aprendizajes de su implementación, existe margen para potenciar su eficacia, desde una mayor claridad, monitoreo, focalización e innovación, así como la revisión de los mecanismos y criterios de selección de las ONGs IPs, y su compromiso de no invisibilizar al UNFPA.

De manera general y en función a los hallazgos respecto a logros y resultados, es posible afirmar que las estrategias contribuyen a la eficacia. A manera de ejemplo, en febrero de 2020, se finalizó estudio de evaluación del costo-eficiencia y costo-efectividad del proyecto “Vida Sin Violencia”⁵⁰, específicamente del resultado sobre la capacitación, formación y especialización. Dicho estudio concluye que las entidades involucradas en la cadena de atención a mujeres en situación de violencia, desarrollaron acciones que contribuyeron a fortalecer la institucionalidad y las capacidades de la Cadena de Atención Estatal para brindar una mejor atención a las Mujeres en Situación de Violencia. Se evidencia que los recursos humanos formados, capacitados y con especialidad, contribuyen al cumplimiento de los estándares de la debida diligencia al haber desarrollado procesos de aprendizaje en el marco de los derechos humanos, beneficiando al proceso de respuesta integral de calidad a la víctima de violencia.

Sin embargo, no existe evidencia que permita sustentar de manera continua, el grado y la manera en la que lo hacen, ni la sostenibilidad de los logros y resultados, como también informa el mismo estudio. Uno de los mayores costos de inversión del Programa País son las capacitaciones. Son importantes para fortalecer la calidad de los servicios y empoderar a las y los titulares de derechos, aunque no se ha evidenciado un sistema de medición de resultados, de seguimiento ni de actualización.

La estrategia de abogacía debe operacionalizarse en cada área y monitorearse para su progresivo mejoramiento y adaptación al entorno político. Las estrategias deben llevar el distintivo UNFPA basado en sus valores agregados, con elementos clave que marquen la diferencia. También las estrategias deberán precisar la forma de adaptación y operacionalización en los niveles subnacionales, entendiendo que la relevancia de las acciones de UNFPA en los contextos específicos es un factor fundamental.

La acción local es importante para lograr efectos demostrativos de cambio, replicables y escalables. Sin embargo, la incidencia política en los más altos niveles es fundamental y es un desafío para lograr cambios sostenibles por medio de políticas públicas favorables. UNFPA requiere aplicar el Plan de Incidencia y Abogacía política en los más altos niveles. Hasta ahora su llegada es buena en los municipios, regular en las prefecturas y débil en los Ministerios. Esto incluye evidencia y puesta en valor de

⁵⁰ Consultora Sistemática. Proyecto “Vida sin Violencia”. Resumen evaluación del costo eficiencia y costo efectividad. Febrero de 2020

estrategias impulsadas por el UNFPA, en algunos casos altamente innovadoras y efectivas para el país, pero poco conocidas y valoradas como ya se ha mencionado respecto a las enfermeras obstétricas⁵¹.

Contar con estrategias desarrolladas o adoptadas y, en su caso, adaptadas para su operacionalización – como es el caso de la estrategia LNOB– favorecerá también un “lenguaje compartido” con y entre las IPs en su rol de implementadoras, que, si bien se basa en y aprovecha de sus capacidades y ventajas comparativas, debe representar la visión y enfoques de la alianza estratégica con el UNFPA. Esto permitirá además de una mayor armonización y comparabilidad, un mayor posicionamiento del UNFPA y un reconocimiento de su contribución y valor agregado más allá del financiamiento. A lo largo de la evaluación se ha evidenciado que, en varios casos y en particular a nivel subnacional, las IPs no han visibilizado suficientemente el aporte del UNFPA.

Una decisión relevante, relacionada con la eficacia de las estrategias y, asimismo, con la visibilidad del UNFPA, es la selección de los socios. La relación con las ONGs IPs se da desde un marco que de alguna

Tabla 9: Número de socias implementadoras por año

ÁREA	2018	2019	2020	2021
SSR	4	4	4	3
AYJ	3	5	2	2
GVS	4	4	4	3
PYD	5	4	3	2
Multiáreas	16	15	7	-
TOTAL	32	32	20	10

Fuente: Elaboración propia con información planes anuales-UNFPA.

manera combina una alianza estratégica con la prestación de un servicio. Lo primero alude a intereses y una agenda compartida, lo que significa que la selección de IPs combina misión y objetivos comunes, cofinanciamiento y resultados conjuntos. Sin embargo, la dimensión de “servicio” también se considera relevante y quizás requiere un mayor análisis y precisión, pues alude a un trabajo que debe prestarse bajo estándares de calidad y una orientación a resultados verificables, permitiendo además abordar temas importantes en los que el modelo como tal no ha conllevado siempre resultados positivos, como invisibilización del UNFPA, la necesidad de mayor estandarización e integración del “sello” UNFPA, entre otros. Por otro lado, las IPs en muchos

casos entregan información insuficiente para detectar resultados a nivel de *outcome*. Esto es producto de una forma de trabajo y de planificación y monitoreo de responsabilidad del UNFPA, que debe revisarse, para identificar el o los cuellos de botella (generales y específicos) y que debe guiar la exigencia de calidad y resultados del UNFPA frente a las IPs.

El UNFPA tiene normativa para la selección de socias. Respecto a la observación de algunas personas entrevistadas sobre la necesidad de abrir y generar oportunidades para otras ONGs como IPs, ha desarrollado algunos procesos de convocatoria abierta con resultados disímiles, incluyendo procesos a los que no se han presentado suficientes candidatas. Por otro lado, las socias son muchas y muy diversas en relación a los recursos que reciben, y también tiene capacidades desiguales, lo que genera un alto esfuerzo programático y administrativo de los funcionarios de la CO que no se refleja, en el mismo grado, en la obtención de resultados (*outcomes*) ni en la sostenibilidad. De acuerdo a la Tabla 9, el 2018 y el 2019 registraron un total de 32 IPs (y planes anuales correspondientes), número que durante las crisis se reduce a 20 el 2020 y 10 el 2021. En la reducción impacta de manera directa al descenso en el número de IPSs/AWP “multiáreas”, en particular con los gobiernos autónomos municipales.

Adicionalmente, de acuerdo a la Tabla 10, las transferencias anuales por tipo de organizaciones muestran, para todos los años, una mayor asignación en promedio a las IPs ONGs respecto a las IPs estatales (gobiernos municipales, gobiernos departamentales, entidades del poder ejecutivo y academia

⁵¹ El BID tienen una evaluación sobre indicadores de salud en Potosí, que analiza parcial e indirectamente el trabajo de las enfermeras obstétricas, aunque no hay atribución directa. Este mismo organismo tiene planificada una evaluación el 2025 del trabajo de las enfermeras obstétricas que contrata.

(universidades estatales). Esto, como se menciona anteriormente, tiene implicaciones sobre la sostenibilidad y generación de capacidades en las instancias estatales.

Tabla 10: Montos anuales de transferencias por tipo de organización (al 30/06/2021) (USD)

Tipo de organización	2018			2019			2020			2021		
	N° IPs	Monto	Monto prom.	N° IPs	Monto	Monto prom.	N° IPs	Monto	Monto prom.	N° IPs	Monto	Monto prom.
IPs estatales	8	379.853,06	47.481,63	8	325.360,31	40.670,04	5	163.155,85	32.631,17	1	19,49	19,49
IPs ONGs	9	1.052.468,39	299.405,28	9	915.930,27	307.446,66	8	506.202,55	176.454,37	2	21.218,93	10.609,47

Fuente: Elaboración propia con información financiera del UNFPA.

Nota: En IPs estatales se incluyen aquellas contrapartes del poder ejecutivo, legislativo y academia.

En cuanto a la gestión de conocimientos, la Tabla 11 evidencia el número de productos de conocimiento por año(s) y su fuente de financiación, a partir de la base de datos disponible. Destaca la posibilidad de acceso a los productos de conocimiento a través de una plataforma. También cabe enfatizar a manera de buena práctica el *Estudio sobre niñas, niños y adolescentes huérfanos y huérfanas por feminicidio en el departamento de Chuquisaca* (2020), que contribuye con información sobre las consecuencias de una problemática desatendida, haciendo evidente sus costos para la sociedad. Se hizo llegar el estudio a instituciones del nivel nacional que han reforzado acciones para incorporar el tema de la atención a huérfanos víctimas indirectas del feminicidio en las modificaciones a la Ley 348 que está en proceso. A nivel subnacional la delegación defensorial de Chuquisaca ha presentado un anteproyecto de Leyes Municipales y Camargo ha aprobado una Ley Municipal.

Tabla 11: Número de Productos de Conocimiento

Gestión	Cantidad		
	DEX	NEX	Total año
2018 - 2019	4	-	4
2020	9	4	13
2020-2021	4	1	5
2021	15	2	17
2021-2022	1	-	1
2022	3	-	3
Totales periodo	36	7	43

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de productos de conocimiento-UNFPA.

Pero más allá de las buenas prácticas, si bien se produce conocimiento muy valioso y estratégico, no se evidencia sistematicidad en la implementación de las recomendaciones de estos estudios, en la revisión de los planes y estrategias sobre la base de los hallazgos, o en el uso de evidencia dirigida a incidir en la toma de decisiones a distintos niveles.

En el campo de la comunicación, se reconocen avances hacia un abordaje más sistémico, con foco en la comunicación externa y con foco en la abogacía, pero aún hay potencial para un abordaje más estratégico y para hacer un salto hacia la comunicación para el desarrollo, que apuesta a incidir en el cambio de normas y comportamientos, aportando a la generación de condiciones favorables para cambios sustantivos en las condiciones de vida en particular de los grupos más desfavorecidos. La incorporación en el nuevo Plan Estratégico de la comunicación para el desarrollo crea una oportunidad y un desafío para el nuevo Programa País, incluyendo la necesidad de analizar la brecha de capacidades internas.

Cuadro 9: Factores que contribuyen a los resultados

- Flexibilidad, adaptación
- Diálogo horizontal
- Confianza
- Relacionamiento con la sociedad civil
- Experticia
- Acceso a conocimientos
- Aportes únicos y altamente especializados

Finalmente, se evidencian algunos factores (ver Cuadro 9) que han contribuido positivamente a los resultados, y que combinan aspectos técnicos con un rol y manera de relacionarse que el UNFPA ha venido imprimiendo en su accionar en tanto facilitador y conector –algo ampliamente reconocido y valorado por distintos actores a lo largo de la evaluación, en particular aludiendo a la coyuntura de ruptura y polarización.

4.3. Respuesta a la pregunta de la evaluación 3 (Eficacia)

HALLAZGO 7. La valoración sobre la contribución del modelo descentralizado al logro de los resultados presenta importantes variaciones. Se considera importante la llegada a los territorios donde está la población en situación de mayor vulnerabilidad, pero también que es necesario añadir una mayor focalización, interconexión y valor estratégico a dichas intervenciones.

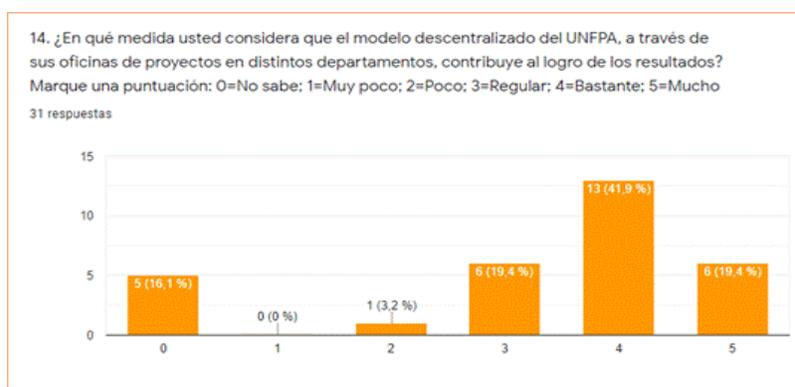
La cercanía con las contrapartes coadyuva a aterrizar las líneas de acción y dar direccionalidad a las instancias socias implementadoras. Sin embargo, los resultados son dispares al analizar comparativamente el desempeño de cada una de las Oficinas de Proyecto, y también son variables los resultados obtenidos en el Sondeo respecto a la contribución de las Oficinas de Proyecto a los resultados (Gráfico 11). Cada Oficina tiene además diferente nivel de orientación en resultados y de comprensión sobre el concepto de resultados. La revisión documental muestra que si bien existe un plan ordenador con indicadores y metas específicas que determina los resultados de conjunto en terreno, esto resulta insuficiente para sustentar la contribución del trabajo en el nivel local a los cambios y efectos a nivel nacional, que aporten a su vez a los efectos esperados del mismo Programa País. Por su parte, a pesar de que el sistema de monitoreo del UNFPA recupera de forma agregada la información generada localmente, tampoco es un sistema que permite visualizar los cambios esperados en la población destinataria y ello se vislumbra como un cuello de botella importante para monitorear los cambios hacia los 3 resultados transformadores centrados en las personas.

Pocas acciones son transversales a todas las Oficinas y monitoreadas. El perfil profesional no es estándar en términos de competencias clave

y determina, en gran parte, las fortalezas de cada oficina. Asimismo, no se sistematizan regularmente las experiencias de trabajo en los municipios, lo que reduce las oportunidades de aprendizaje y también la valoración estratégica de las acciones en terreno. Tampoco se escalan de forma sistemática las buenas prácticas ni se comparten lecciones aprendidas, lo que refleja una débil cultura de documentación y análisis de las experiencias. Por otro lado, la falta de evidencias para mostrar *outcomes* es un factor influyente importante que limita la documentación, sistematización y valoración de las acciones.

Sobre los costos, no se cuenta con información por oficina subnacional sino por IP. Los recursos asignados para el nivel subnacional en 2018 alcanzaron alrededor de USD 1,3 millones (31% de los recursos) a cargo de iniciativas a nivel local (gobiernos autónomos municipales y departamentales además de ONG's), mientras que el 70% restante corresponde a ejecuciones directas del UNFPA y transferencias a entidades del gobierno central, universidades, centros de investigación y otras agencias del Sistema de Naciones Unidas. En 2020, la ejecución para el nivel local significó menos de la mitad (alrededor de USD 560 mil) que significó un poco más de 16%. Esta tendencia señala una reducción de la ejecución de recursos en iniciativas locales y una mayor concentración en el nivel nacional. Debido a la disminución de la magnitud de recursos en manos de IP y la importancia relativa de estos en la ejecución, es más difícil esperar resultados efectivos y con una orientación hacia la sostenibilidad.

Gráfico 11: Valoración sobre la contribución del modelo descentralizado al logro de resultados



Fuente: Sondeo de Evaluación del Programa País-UNFPA.

En esa línea, distintas entrevistas aludieron a muy pocos fondos para el nivel subnacional, lo que limitaría el potencial y los resultados. A ello se añade un limitado margen de maniobra, pues las decisiones si bien la gestión de las oficinas recae en el nivel subnacional, las decisiones más estratégicas se las toma a nivel de la Oficina Nacional. Si bien las Oficinas de Proyecto ayudan al UNFPA en términos de presencia y cercanía a las contrapartes, según personal de estas Oficinas la modalidad de contratación – algo sobre lo que no tiene control la Oficina nacional - restringe en cierta manera sus actividades e impacta en la eficiencia de sus acciones. Este tipo de contrato impide que las Oficinas de Proyecto decidan sobre los recursos a ejecutar, incluso para el manejo de caja chica, recayendo la responsabilidad y decisiones sobre la Oficina Nacional. Es decir, se tiene un modelo descentralizado, pero con las decisiones centralizadas en la Oficina Nacional. Es importante señalar que, a las limitaciones dadas por el tipo de contrato, se suma una cultura institucional y formas de trabajo y toma de decisiones en oportunidades poco articuladas entre el nivel nacional y los niveles subnacionales del UNFPA, esencialmente un involucramiento débil de los Oficiales de Proyecto en procesos de planificación con las contrapartes. Tales aspectos limitan el desempeño y contribución a los procesos, desde el punto de vista de los Oficiales de Proyecto que están en contacto diariamente con sus contrapartes o poblaciones metas.

Un punto importante a resaltar está relacionado con las posibilidades para el UNFPA de apalancar recursos de cooperación a partir de este modelo descentralizado, considerando que hacia el futuro Bolivia como país de renta media enfrentará la reducción progresiva de recursos disponibles de la cooperación internacional. En ese contexto las Oficinas de Proyectos tienen hacia adelante un rol potencial clave de articulación de actores para la incidencia, el desarrollo normativo y el apalancamiento de recursos. En opinión de algunas entrevistas, el modelo ha permitido canalizar nuevos recursos (p.e. de KOICA). Sin embargo, es precisamente desde la perspectiva de este donante, que se valida la importancia de un nuevo abordaje del trabajo subnacional, añadiéndole valor estratégico. El trabajo en el nivel local tiene que ser más de experimentación y validación –coinciden también varios actores–, que sirva para diseñar, implementar, probar y consolidar modelos replicables y escalables, que alimenten la política pública, y brinden experiencias o estrategias que se pueden adoptar en otros municipios o a nivel nacional.

4.4. Respuesta a la pregunta de la evaluación 4 (Eficiencia)

HALLAZGO 8. Si bien la normativa administrativa financiera global del UNFPA es clara, rigurosa y favorece la credibilidad y transparencia, limita la eficiencia y la innovación. Algunos aspectos programáticos, de planificación y gestión pueden revisarse para aportar a mejorar la eficiencia.

UNFPA tiene un sistema estandarizado y normativa administrativo-financiera implantada desde la Sede. Dicho sistema es riguroso y favorece la transparencia y credibilidad; sin embargo, para intervenciones o acciones programáticas pequeñas parece poco flexible, especialmente aquellos implementadores que trabajan en zonas alejadas de la oficina central y/o con menores capacidades institucionales, porque el cumplimiento de la normativa demanda tiempo y atención significativos de las/os funcionarios de las contrapartes. También se evidencia la rigidez como una limitante para innovaciones y actividades emergentes que requieren reacciones rápidas, como lo menciona la siguiente cita:

“Es interesante el estricto control financiero de UNFPA en la ejecución de sus recursos, pero esta rigidez no permite apoyar actividades emergentes, ni permite dar paso a la innovación que muchas veces surge durante la implementación de los proyectos” (autoridad municipal).

A pesar que no se puede generalizar, en la percepción de las promotoras comunitarias entrevistadas las dificultades se asocian con: la normativa “que no está adecuada para el accionar municipal”, los tiempos

para solicitar programaciones, viajes en transporte público, presentación de facturas para rendición de cuentas, obtención de permisos para desplazarse.

Por otro lado, los procesos internos de planificación no se sincronizan con los que realizan las contrapartes, esto genera cuellos de botella y derivan en una baja implementación, pertinencia, menor calidad de los procesos y resultados, e incluso la devolución de recursos, afectando el cumplimiento de lo planificado, el logro de los cambios esperados y la rendición de cuentas.

En el trabajo con las instancias estatales nacionales y subnacionales el involucramiento de las direcciones de planificación es variable, limitando un abordaje más estratégico, interconectado, orientado a resultados y la apropiación institucional. Por ejemplo, desde el Ministerio de Justicia se considera que una planificación más detallada, con el involucramiento de los niveles operativos de las contrapartes facilitaría el seguimiento en el Plan Operativo Anual (POA).

En relación a la gestión programática, funcionarios/as de UNFPA mencionan escaso tiempo para la reflexión estratégica, aprendizaje e innovación. El tiempo que demandan las tareas administrativas: llenar y revisar formularios y registros, se multiplica por el número de IPs y actividades, dificultando el análisis de los resultados alcanzados. Citando a las personas entrevistadas, “menos puede ser más”. A ello se añade la necesidad de mejorar la planificación interna para evitar dispersión y acciones de último momento que no contribuyen a la eficacia y eficiencia.

En otro aspecto, la coordinación interna presenta debilidades entre áreas: Por ejemplo, Humanity & Inclusion trabaja tanto con Adolescencia y Juventud (discapacidad) en el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, como con el Ministerio de Salud y Deportes, pero UNFPA no coordinó internamente la elaboración de las Guías de SSR para personas con discapacidad, lo que derivó en un trabajo únicamente con el VIO, sin que se promoviera la coordinación intersectorial.

Por otro lado, el enfoque de gestión del talento humano se ha orientado en algunas oportunidades a la “reconversión y colocación” (de las personas ya contratadas), buscando la retención de talentos mediante la aplicación de procesos competitivos en función a los perfiles específicos y las competencias necesarias. Si bien se desarrollan procesos de inducción, no están del todo estandarizados ni documentados; desde la expectativa de algunas personas de la organización que fueron entrevistadas, se requiere dar un mensaje más claro al personal y desde el inicio, en cuanto a las expectativas en la contratación.

HALLAZGO 9. El presupuesto movilizado supera el inicialmente planificado. Sin embargo, desde 2019 se incrementó la ejecución directa, se redujo la asignación de recursos para IPs y se elevó el porcentaje de ejecución. Por otro lado, aunque los instrumentos de monitoreo establecidos en la planificación anual y los planes de trabajo contienen información detallada de la ejecución de recursos de cada socio implementador, el análisis e información sobre la contribución de cada actividad y producto a los resultados es insuficiente.

Con relación a la disponibilidad de fondos, a pesar de la pandemia, UNFPA ha logrado incrementar el monto inicialmente presupuestado a través de esfuerzos exitosos en la movilización de recursos adicionales, según se observa en el Gráfico 12.

A partir de la emergencia sanitaria por el COVID-19, UNFPA negoció la reformulación del presupuesto con los donantes a objeto de atender las necesidades inmediatas, principalmente asegurar la continuidad de los servicios de salud sexual y reproductiva no diferibles, así como asegurar las condiciones de

bioseguridad al personal de salud para evitar contagios. A la par y desde antes de la pandemia, se desarrollaron esfuerzos para apalancar nuevos recursos o asegurar la continuidad del financiamiento.

Gráfico 12: Movilización de recursos 2018-2021 (al 31-jul-2020) (USD)



Fuente: UNFPA, presentación Taller de Inducción (04-08-2021).

Tabla 12: Presupuesto y ejecución según gestión (USD)

AÑO	Presupuesto	Ejecución	Grado de ejecución (%)
2018	4.941.105	4.089.912	82,8%
2019	4.457.507	4.039.340	90,6%
2020	3.891.010	3.775.761	97,0%
2021	2.737.473	1.367.344	49,9%
Total	16.027.095	13.272.357	82,8%

Nota: Al 23 de julio de 2021.

Fuente: Atlas – UNFPA.

En el periodo 2018-2021, como se observa en la Tabla 12, los montos anuales presupuestados fueron decrecientes. Por otro lado, se ajustaron los mecanismos de ejecución presupuestaria para lograr el 97% en 2020.

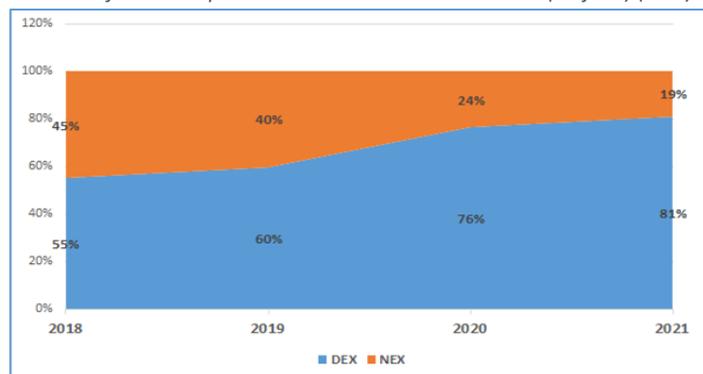
Según el tipo de fondos de ejecución, el Programa País se financia con fondos no regulares en un 72% de los recursos totales, mientras que cerca de 28% corresponde a fondos regulares (Tabla 13).

Tabla 13: Presupuesto y ejecución según tipo de fondos 2018-2021 (USD)

Tipo de fondos	Presupuesto	%	Ejecución	%
Fondos no regulares	11.572.668	72%	9.504.993	72%
Fondos regulares	4.454.427	28%	3.767.364	28%
Total	16.027.095	100%	13.272.357	100%

Fuente: ATLAS - UNFPA.

Gráfico 13: Implementación DEX-NEX 2018-2021 (31 julio) (USD)

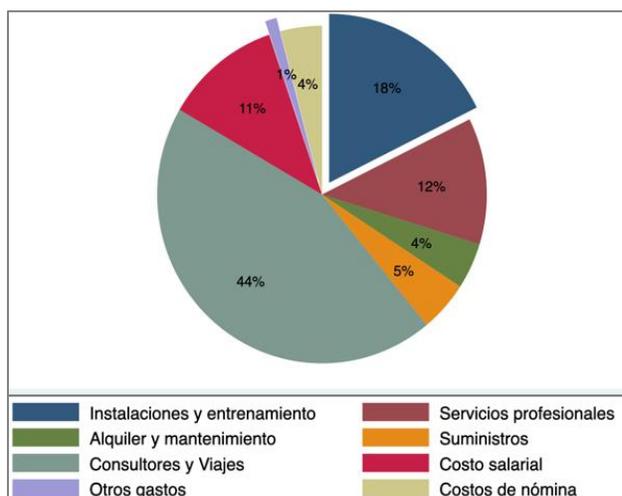


Fuente: UNFPA, presentación Taller de Inducción (04-08-2021).

En los últimos años y dadas las crisis tanto política como de salud, la tendencia del financiamiento de las actividades del UNFPA se orienta crecientemente hacia la ejecución directa (DEX). En 2018, la ejecución DEX significó alrededor de 55% y pasó a 81% en 2021 (con datos parciales a julio de 2021). La modalidad DEX no visibiliza el aporte financiero de UNFPA a las contrapartes, no fortalece las capacidades nacionales y no permite apropiación ni rendición de cuentas, pero genera viabilidad durante las crisis para el cumplimiento de los acuerdos y proyectos, especialmente los cofinanciados.

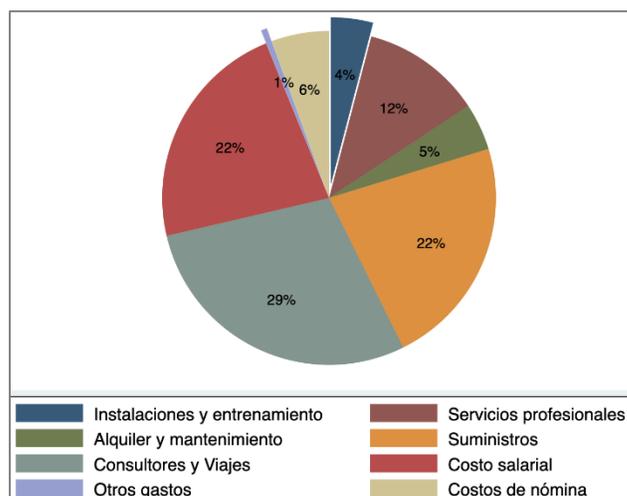
Entre 2019 y 2020 el presupuesto de UNFPA también presentó cambios por el tipo de gasto. Durante el 2019, la asignación estuvo orientada a consultores y viajes, servicios profesionales, entrenamiento y costos salariales (personal en las contrapartes), dichas partidas concentraron 85% de los recursos asignados, señalando el impulso a las actividades. En 2020 disminuyeron las asignaciones para consultores y viajes, estos últimos afectados por la pandemia, aumentó el costo salarial y el de suministros (tal como se muestra en los dos gráficos siguientes). Se mantuvieron los gastos en servicios profesionales y disminuyeron las asignaciones para eventos, talleres de difusión y de capacitación entrenamiento. Bajo un contexto de la emergencia sanitaria, nuevas autoridades de gobierno y un cambio en la estructura de financiamiento, UNFPA tuvo que modificar las prioridades y estrategias, y así ajustar la asignación de gastos.

Gráfico 15: Presupuesto por tipo de gasto 2019 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en ATLAS – UNFPA.

Gráfico 15: Presupuesto por tipo de gasto 2020 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en ATLAS – UNFPA.

Una respuesta contundente al criterio de eficiencia, y al impacto de la pandemia sobre la misma, exige mayor análisis e información detallada. Una aproximación a los cambios se puede observar a partir de los cambios presupuestarios por tipo de entidad implementadora y tipo de gasto durante 2019 y 2020 (ver anexo 12).

Con excepción del UNFPA, que debe incurrir en gastos reflejados en todas las partidas, otros implementadores como los gobiernos autónomos municipales (GAM) tuvieron una asignación total, en ambos años (2019-2020), de casi USD 16.870 por año, con un coeficiente de variación de 0,75 (considerado bajo), que refleja que los GAM apoyados por UNFPA reciben montos similares. Entre 2019 y 2020, dichos GAM asignaron el apoyo financiero principalmente a consultores, servicios profesionales y entrenamiento. El caso de los gobiernos autónomos departamentales (GAD) también tiene un comportamiento similar.

Entre 2019 y 2020, UNFPA realizó actividades con entidades del gobierno central, principalmente con el INE, la Fiscalía General del Estado, UDAPE, Ministerio de Justicia y la Escuela de Gestión Pública Plurinacional con montos variables (entre USD 10 mil hasta USD 2,7 millones) por entidad y año, siendo que en 2020 el apoyo se concentró en el INE⁵². En el caso de ONG-Fundaciones, cada una recibe montos similares a los GAM, sin embargo, tienen mayor variabilidad. Estas asignan fondos principalmente para consultores y viajes, así como entrenamiento y talleres de difusión. Finalmente, cada una de las

⁵² La información disponible no permite determinar el tipo de financiamiento otorgado por el UNFPA (DEX/NEX) a las instancias estatales.

universidades recibe montos importantes con poca variabilidad, y destinan hacia consultores y viajes principalmente.

Aunque la información es preliminar, el análisis por tipo de entidad y destino de los gastos proporciona una orientación sobre la combinación de inputs para conseguir resultados, siempre que las implementadoras sean eficaces.

4.5. Respuesta a la pregunta de la evaluación 5 (Eficiencia)

HALLAZGO 10. El modelo descentralizado no contribuye *per se* a la eficiencia y su potencial estratégico está sub-aprovechado. Los nuevos proyectos se constituyen en una oportunidad para poner en práctica una nueva manera de abordar y capitalizar el trabajo subnacional.

Con un modelo descentralizado (una oficina nacional y oficinas departamentales operativas) el UNFPA enfrenta un dilema (aparente) entre eficiencia y encaminar acciones para no dejar a nadie atrás. Es evidente que llegar a las poblaciones más vulnerables presenta un costo adicional que puede ser significativo, tanto por los costos de desplazamiento, como por la dispersión de la población y las dificultades en la entrega de servicios, que inciden en todos los casos aun con ciertas particularidades en cada departamento. En contrapartida, tener presencia local en comunidades con altos niveles de pobreza multidimensional y fragilidad institucional, proporciona la oportunidad de un trabajo efectivo asumiendo el principio de no dejar a nadie atrás. Por supuesto, la optimización de los recursos en dichos contextos debe ser estricta para asegurar resultados sostenibles y en ese marco analizar si el modelo descentralizado alcanzó su máximo potencial, o si hay margen para un mayor aprovechamiento estratégico de las acciones, resultados y aprendizajes a nivel subnacional, maximizando la eficiencia.

En relación al impacto de la débil coordinación interna, tanto vertical como horizontal, sobre el potencial de eficiencia, cabe mencionar a nivel de ejemplos que el Punto Joven de Cochabamba en creación, no conoce la estrategia de Punto Joven de Pando, y las enfermeras obstétricas no coordinan con el área de Ayl pese a que trabajan con temas relacionados; por otro lado, los Oficiales en los departamentos señalan demoras de respuesta a sus consultas o no reciben respuesta.

Una reconceptualización de la descentralización –que hoy enfrenta varias distorsiones y limitaciones, como la dispersión, demasiada autonomía en ciertas decisiones sobre la agenda y demasiado centralismo en otras decisiones que se convierten en cuellos de botella– aportaría no sólo a resolver los problemas que inciden negativamente en la eficiencia, sino en el potenciamiento del valor estratégico del trabajo descentralizado, y por ende de su eficiencia.

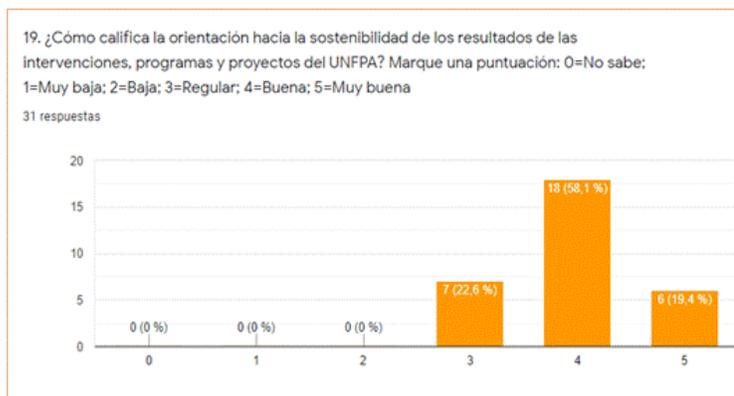
4.6. Respuesta a la pregunta de la evaluación 6 (Sostenibilidad)

HALLAZGO 11. Aún con algunos avances y logros que deberán aportar también con aprendizajes sobre los factores de éxito, la sostenibilidad es un aspecto crítico que amerita particular atención hacia adelante. Si bien existen factores externos que limitaron los resultados, en particular los cambios de autoridades y funcionarios/as y otros efectos resultantes de las crisis tanto política como de salud, tampoco se ha evidenciado una visión estratégica y posición clara desde el UNFPA sobre la sostenibilidad y la implementación de estrategias de salida. Se recomienda incorporar estrategias de réplica y escalamiento en el nuevo Programa de País.

De manera general desde los resultados del sondeo (ver gráfico 16), existe una valoración positiva sobre la sostenibilidad de las intervenciones del UNFPA. Se destacan en el sondeo y algunas entrevistas logros en materia de institucionalización de instancias y cargos, por ejemplo, los relacionados a la agenda y normativa a favor de adolescentes y jóvenes en los municipios, y otras relacionadas con normativa para

fortalecer los servicios de SSR y de atención de la violencia. Por otro lado, la institucionalización de la Maestría en Población y Desarrollo implementada en alianza con el CIDES-UMSA, que cuenta con una demanda sostenida y tiene valor agregado para profesionales que trabajan principalmente con gobiernos locales. Adicionalmente, su posicionamiento le permite interlocución e incidencia en las políticas públicas.

Gráfico 16: Valoración sobre la sostenibilidad de las intervenciones del UNFPA



Fuente: Sondeo de Evaluación del Programa País-UNFPA.

Sin embargo, de manera general la evaluación concluye que la sostenibilidad no está integrada de manera explícita y estratégica en los procesos de planificación e implementación. Debe estar claro desde el inicio que el apoyo programático de UNFPA tiene un ciclo limitado, e incluye una fase de salida con la perspectiva de que el gobierno local asuma tareas en el marco del apoyo. En función a ello, el plan de salida debe elaborarse conjuntamente durante la implementación, para lo que deben crearse condiciones favorables a través del diálogo y la abogacía.

Esto ha derivado en algunos casos en trabajo mayor a una década en un mismo territorio, como es el caso de Punata, y a pesar de ello la situación hoy es poco promisoría en términos de apropiación y sostenibilidad, por factores como una reducción presupuestaria de un 40%, en parte como resultado de la pandemia, y otros que se resumen en el miedo a quedar en “orfandad” si el UNFPA se retira. En otros casos como Sopachuy, de donde UNFPA decidió retirarse durante este ciclo programático, los efectos de esta decisión en la reversión de los resultados alcanzados con el Proyecto en SSR fueron casi inmediatos, según se evidencia en el Cuadro 10, que presenta un caso muy valioso de aprendizaje en relación a la sostenibilidad.

Cuadro 10: Sopachuy: Un caso sobre sostenibilidad en municipios - aprendizaje y lecciones aprendidas

ANTECEDENTES	<p>El Municipio de Sopachuy fue uno de los cuatro municipios priorizados en Chuquisaca en los Programa País 2013–2017 y 2018–2022. Salió de forma progresiva entre 2018 y 2020 con salida total del Producto 3 GVS, parcial del producto 2 AyJ y manteniendo algunas actividades del producto 1 SSR.</p> <p>UNFPA decide salir de Sopachuy y también de Tomina en base a tres factores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Criterios de población: considerando poca población de adolescentes y jóvenes y ser municipio expulsor de población adolescente y joven. 2. Resultados alcanzados durante las gestiones de vigencia del marco de cooperación del UNFPA. 3. Falta de compromiso de las nuevas autoridades municipales y de educación para sostener los avances logrados, realizando recortes presupuestarios especialmente a los servicios de atención (SLIM, DNA y GAIE).
PRINCIPALES RESULTADOS ALCANZADOS	<p>Durante la implementación se realizaron avances y se obtuvieron resultados importantes entre los que destacan: el fortalecimiento de capacidades en SSR, así como normativa y planes municipales (Carta Orgánica Municipal con contenidos de DSDR, SSR, PEA, atención de la violencia; leyes municipales para AyJ y contra la violencia sexual; Planes Municipales de la Adolescencia y Juventud, Plan Municipal de Prevención del Embarazo en la Adolescencia,), institucionalización del tema de AyJ (Consejo Municipal de la Juventud, Gobiernos Estudiantiles); la instalación servicios AIDA certificados y el primer GAIE de carácter rural.</p> <p>Si analizamos algunos indicadores se puede observar que hubo 0 mortalidad materna durante la vigencia del Proyecto, y tampoco existieron embarazos en menores de 15 años, mientras que los porcentajes de embarazo en adolescentes entre 15 y 19 años se mantuvieron en niveles bajos (no más de 17%). Una vez se cierra el Proyecto, estos indicadores se incrementaron progresivamente</p>

llegando a porcentajes mayores al 2% desde el 2018 en menores de 15 años, y a un 37% en adolescentes entre 15 y 19 años el 2020.

Gestión	Población 10 a 29 años	Embarazo adolescente	
		< de 15 años	15 a 19 años
2016		0	17
2017	3.006	0	15,6
2018	3.017	2,6	23,38
2019	3.028	2,63	19,74
2020	3.041	2,02	37,37
2021 (Ene – Jul)		0	19,15

Fuente: SNIS.

También el uso de métodos anticonceptivos se reduce progresivamente a partir de la salida del municipio, según se concluye de los indicadores decrecientes del total de consejerías realizadas a adolescentes y jóvenes:

Gestión	Total Consejerías
2017	337
2018	345
2019	291
2020	276
2021 (Ene – Jul)	157

Fuente: SNIS.

FACTORES INFLUYENTES CLAVE

No se tuvo una estrategia de salida definida, con compromisos claros, desde el inicio de la implementación del Proyecto, incluyendo una orientación a la apropiación tanto de la población destinataria como de las autoridades.

Cambio de autoridades en el GAM y de directores Distritales de Educación, que debilitaron los resultados alcanzados y disminuyeron el presupuesto de contrapartida.

Desde el inicio, diferentes tiempos de programación entre UNFPA y gobierno local, que no coincidieron con la formulación del presupuesto y POA, situación que retrasó la inscripción de recursos, la implementación de las acciones programada y, a su vez condicionó la reducción en la asignación de recursos de UNFPA por baja ejecución municipal. Estos desafíos no se resolvieron durante la implementación de iniciativas del UNFPA, No se realizó una evaluación previa a la salida, no se midieron estos riesgos.

APRENDIZAJES

- La ausencia de un plan de salida y los débiles recursos comunitarios no permitieron la sostenibilidad de las intervenciones ante el cambio de autoridades.
- Ausencia de criterios de inclusión basados en resultados de impacto replicables y sostenibles (se eligen municipios expulsores de adolescentes y jóvenes, por ejemplo). generan expectativas sociales y políticas que no se cumplen.
- El enfoque de sostenibilidad debe definir acciones estratégicas, incorporar a la sociedad civil organizada como mecanismo de exigibilidad y plantear un plan de salida desde el inicio de los acuerdos para que las intervenciones fortalezcan la institucionalidad y persistan.
- El enfoque de apropiación tanto por las autoridades como por la población debe ser progresivo y monitoreado para que no disminuyan ni se pierdan los avances y derechos adquiridos.

CONCLUSIONES

El trabajo descentralizado permite llegar con intervenciones directas a los/as titulares de derechos. Sin embargo, las expectativas que se generan son altas, por lo que UNFPA debe afinar los criterios de inclusión en base a información sociodemográfica, los resultados de impacto del Programa País, la sostenibilidad y la escalabilidad.

La programación con el municipio (autoridades más sociedad civil) debe ser estratégica y contar desde el principio con indicadores de impacto, de apropiación, de sostenibilidad y con planes de monitoreo y de salida.

Las programaciones anuales deben ser pasos progresivos hacia los resultados y desarrollarse oportunamente. Los techos presupuestarios y los fondos de contraparte deben estar previamente acordados y cumplirse.

METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Entrevista con el Oficial de Proyecto de Chuquisaca.

Recopilación de información en base a Informes de Progreso de los PAT.

Archivos documentados del municipio.

Consultas con personal que aún se mantiene en el municipio trabajando.

Criterios personales sobre los avances y efectos de la salida del Proyecto.

Datos del SNIS.

Lo anterior evidencia una fuerte dependencia –técnica, presupuestaria, de las agendas– y riesgos tanto medios como altos de discontinuidad de los procesos y resultados alcanzados. A manera de ejemplo, el análisis costo–eficiencia realizado para el proyecto “Vida sin Violencia” el 2020, se concluye que los procesos de formación, capacitación y especialidad contribuyeron al fortalecimiento institucional de las entidades de la Cadena de Atención Estatal (CAE); sin embargo, todavía requieren un acompañamiento con procesos de supervisión y monitoreo hacia la sostenibilidad, garantizando capital humano formado y recursos presupuestarios inscritos oportunamente en la planificación anual. Cabe resaltar que el nuevo

Plan Estratégico del UNFPA conlleva un cambio significativo de mentalidad de donación a financiamiento.

Entre los factores externos que inciden negativamente en el potencial de sostenibilidad, se mencionan algunos sobre los cuales el UNFPA no tiene incidencia, como la alta movilidad funcionaria a nivel estatal, las restricciones presupuestarias de las contrapartes estatales, asociadas en buena medida a una débil voluntad política a favor de las prioridades de la agenda con el UNFPA. Pero como se ha mencionado anteriormente, existen aspectos que tienen que ver más con estrategias que el UNFPA puede fortalecer, como el diálogo político hacia una apropiación e institucionalización basadas en evidencia, así como mecanismos participativos de monitoreo (ej. de EIS, AIDA) que permanezcan más allá de los cambios de autoridades, la salida del proyecto, etc.

Adicionalmente, algunas realidades crean mayor riesgo de dependencia, como el financiamiento de un alto porcentaje (se indicó alrededor del 70%) de las acciones en SSR en Pando, y el pago sostenido a personal de servicios o instancias en algunos municipios, de alguna manera supliendo el rol del Estado.

En términos más generales, la estrategia y supuestos de sostenibilidad del modelo de trabajo en sí no son del todo evidentes, y sin duda requieren revisarse. La idea de potenciar el trabajo a nivel subnacional, conectándolo con las políticas nacionales a través del escalamiento de buenas prácticas y modelos, da una perspectiva adicional, estratégica de sostenibilidad, que no se limita a lo que sucede o deja de suceder en un contexto específico, aunque no resuelve el problema. En la actualidad existen buenas prácticas y modelos replicables y escalables, como los Gabinetes de Atención Integral a Estudiantes (GAEI) y los CAI inclusivos, lo que no se evidencia necesariamente es la integración de una estrategia de sostenibilidad que incluya la réplica y el escalamiento.

Como ventaja comparativa del UNFPA está su trabajo con la sociedad civil y el empoderamiento de las/os titulares de derechos, que aporta a la sostenibilidad como “poder de contrapeso”, en tanto refuerza su conocimiento y exigibilidad de derechos, y, de manera más general el ejercicio del control social. Los resultados del sondeo evidencian precisamente, como la más alta contribución a la sostenibilidad, la existencia de necesidad e interés de las poblaciones más vulnerables y titulares de derechos en la continuidad de las acciones. Así, el trabajo con actores/as de cambio locales, en especial parteras tradicionales, promotoras comunitarias y responsables voluntarios de salud, fortalece la pertinencia contextual, empoderamiento y potencial de sostenibilidad.

El trabajo con la sociedad civil y titulares de derechos, en particular de los grupos más vulnerables, se torna particularmente relevante frente a un contexto crecientemente amenazante para los DSDR, con el fortalecimiento de los fundamentalismos y distintas manifestaciones conservadoras, y su incidencia en todos los ámbitos de la política pública, con particular énfasis en aquellos que forman la cultura y apuestan a la naturalización de las normas sociales y de género, y por ende de las desigualdades y condiciones de subordinación y opresión de algunos grupos y poblaciones. El Cuadro 11 presenta una experiencia de trabajo de larga data con una ONG feminista de defensa de los DSDR que, aunque con períodos de discontinuidad se inició el 2007, y se retomó luego de algunos años precisamente el 2018.

Cuadro 11: Católicas por el Derecho a Decidir (CDC), una experiencia exitosa de alianza estratégica

BREVE DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO	El país se caracteriza por débil y poco efectiva implementación de políticas públicas favorables para la garantía derechos y, en especial, de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos (DSDR) y el Derecho a una Vida Libre de Violencia (DVLV) en el país, situación que pone de relieve las agendas pendientes y los grandes desafíos con brechas de desigualdad en desmedro sobre todo de las mujeres, así como los altos índices de embarazo adolescente, morbi-mortalidad materna, aborto clandestino e inseguro, violencia en razón de género, reducido acceso a servicios de interrupción legal del embarazo, entre otros.
JUSTIFICACIÓN DEL CASO	CDD es una organización feminista que busca generar cambios en las dinámicas sociales, las políticas públicas y los patrones culturales, en los ámbitos local, nacional e internacional – a través de procesos de incidencia, para contribuir al ejercicio efectivo de DSDR, el derecho de las mujeres a decidir y el derecho a

	una vida libre de violencia. Le antecede una larga relación inter institucional de socio estratégico para la realización de diferentes acciones conjuntas, por ej., el Observatorio de DSDR, iniciativa generada e impulsada por el UNFPA en el 2008.
PRINCIPALES RESULTADOS ALCANZADOS	Entre 2018 y 2021, los principales resultados alcanzados se destacan los procesos de incidencia y abogacía a favor de los DSDR y el acceso a ILE, impulsadas por CDD junto a otras organizaciones de la sociedad civil, como otros procesos de seguimiento y exigibilidad de DDHH a nivel regional e internacional, contribuyendo a la elaboración de informes alternativos, monitoreo y exigibilidad de DSDR. Desde su <i>expertise</i> contribuye con productos de conocimiento sobre DSDR y al fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la agenda DSDR.
FACTORES INFLUYENTES CLAVE	El involucramiento permanente del UNFPA ha coadyuvando a la realización de las acciones, desde un asocio, complementariedad y orientación permanentes, lo que tiene un impacto altamente positivo para la consecución de los resultados y logros previstos. El trabajo con el UNFPA ha permitido a CDD desarrollar acciones de fortalecimiento de las organizaciones o sectores poblacionales involucrados, así como para el diseño de políticas públicas y normativas relativas a la agenda de los DSDR de diversas poblaciones (afrodescendiente, Adultos Mayores LGBTI).
APRENDIZAJES	
Los factores que han contribuido positivamente a la alianza y resultados sostenidos son:	
<ul style="list-style-type: none"> • El diálogo durante la implementación de un Plan Anual de Trabajo, que genera visiones comunes en relación a los objetivos y formas de trabajo que se desarrollan de manera conjunta. • Un relacionamiento permanente y de seguimiento constante bajo parámetros de alta exigencia, calidad y eficiencia en su ejecución, repercute en la constante mejora, la generación de propuestas innovadoras y la gestión de calidad por parte de CDD. • El fortalecimiento y actuación conjunta en alianza con redes defensoras y promotoras de los DSDR, permite consolidar un proceso de madurez política y estratégica en la ampliación y conjunción entre el movimiento feminista y de las diversidades sexuales para una lucha conjunta por las demandas específicas dentro de sus agendas; por el otro, tener un mayor impacto en las estrategias de incidencia políticas y social. • La incidencia social, el ir ampliando e involucrando progresivamente a distintos grupos, organizaciones y actores/as a distintas iniciativas, incidieron positivamente hacia menores niveles de dependencia, aunque según algunos actores espacios como la Mesa de Derechos Sexuales y Reproductivos, el Comité pro Laicidad, la Plataforma Mira que te Miro y la Alerta Montevideo, que “no funcionan sin el UNFPA”. 	
CONCLUSIONES	
Se considera altamente positivo y un componente fundamental desde CDD, el asocio estratégico con el UNFPA, en la correspondencia con el Plan Estratégico Institucional, así como por la forma de gestión conjunta para la definición e implementación de los Planes Anuales de Trabajo, en el marco de un convenio de mediano plazo. Se considera que la apuesta para incluir en los lineamientos del programa, las alianzas estratégicas que permiten fortalecer las articulaciones y redes, es altamente relevante, por lo cual este lineamiento permite también el fortalecimiento y ampliación de la agenda de los DSDR, tanto en términos de acciones de incidencia conjuntas claves, así como en fortalecer y ampliar el movimiento social favorable por la promoción, reconocimiento, defensa y la garantía de los DSDR.	
METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	
Informes de reportes anuales entre 2018 y 2021 y materiales producidos durante este periodo.	

La pandemia conllevó algunas innovaciones que al menos potencialmente- contribuyen a la sostenibilidad, como en el caso del desarrollo de plataformas y el uso de inteligencia artificial para procesos de auto-capacitación, una alternativa que aporta a la institucionalización, la disponibilidad permanente de los recursos y su mayor estandarización. Será importante monitorear los efectos en términos de costos, resultados en el desarrollo efectivo de capacidades, uso, entre otros, teniendo en cuenta la brecha digital.

A manera de síntesis y proyección, un mayor foco a nivel transformacional o de cambios, contribuiría a generar estrategias de sostenibilidad integrales y con mayor potencial de éxito. En ese marco se puede destacar como **buena práctica** el trabajo con periodistas en Cochabamba y Potosí, hacia un mayor alcance y continuidad en el tratamiento y abordaje de la violencia contra las mujeres en los medios de comunicación, contribuyendo a cambios culturales (actitudinales) de mayor profundidad y sostenibilidad.

El informe de monitoreo de seis medios de comunicación de Cochabamba que pasaron por un proceso de socialización de los contenidos del Manual para el Tratamiento Informativo de los Casos de Violencia hacia las Mujeres evidencia que cumplen con no revictimizar a la víctima, que existe una disminución de la vulneración del derecho de toda persona acusada, y que están tratando de incluir mayor información

en cada caso de violencia sobre el ciclo de violencia que antecede a un feminicidio. También se percibe que aún no tienen muy clara la figura de cuál es su papel en la sociedad, porque a la hora de desarrollar su rol de vigilantes y protectores de los derechos humanos, su papel se queda a medias.

4.7. Respuestas a las preguntas de la evaluación 7 y 8 (Coordinación)

HALLAZGO 12. Se reconocen positivamente los esfuerzos y actitud del UNFPA hacia la coordinación interagencial, a través de los distintos grupos, mecanismos e iniciativas. Sin embargo, se alerta que los esfuerzos (de todo el Sistema) aún son insuficientes para avanzar hacia una integración más estratégica de los temas y acciones del UNFPA, y una orientación a resultados de largo plazo de acciones inter-agenciales en el marco de la cooperación del SNU. Se considera que el UNFPA puede jugar un rol importante en esa dirección.

Se reconocen ampliamente al interior del SNU los esfuerzos del equipo del UNFPA liderados por la representante, para promover el diálogo, la coordinación y el trabajo conjunto. En general, se considera que es una de las agencias más comprometidas con el trabajo interagencial (se alude a una “vocación” de coordinación) y se ha valorado muy positivamente el apoyo a Oficina de la Coordinadora Residente la Coordinación Residente en temas estratégicos, relacionados también a la pandemia y la crisis política. Por ejemplo, el UNFPA aportó con evidencia y análisis durante el diálogo político para pacificar el país en noviembre de 2019, coadyuvando al rol político de la Coordinadora Residente de ese momento.

Desde el SNU, el valor agregado del UNFPA se reconoce en dos dimensiones: frente al mundo exterior avanzando agendas importantes en los cuatro temas de su mandato. Hacia dentro, UNFPA contribuye notablemente en grupos clave como el de M&E, Gestión de Políticas Públicas, subgrupo de Protección, y grupos transversales en interculturalidad y género, además de su participación en los grupos de juventudes y comunicación, aportando su *expertise* y aprendizajes. Como enfatiza el Informe 2020 de la oficina en la sección de lecciones aprendidas, “*trabajar de manera coordinada con el grupo de Derechos Humanos del sistema de Naciones Unidas ha sido importante porque permitió apoyar a organizaciones de la sociedad civil en acciones de abogacía para, por ejemplo, el reconocimiento de la primera unión libre de personas del mismo sexo, misma que fue reconocida mediante Resolución N° 003/2020 de 9 de diciembre de 2020.*” Por otro lado, se puede destacar el rol que jugó el UNFPA en el caso de una niña embarazada en Santa Cruz debido a violación sexual por su familiar, posicionando su mandato (autonomía del cuerpo y derechos para ILE), pero además liderando y coordinando la publicación una declaración conjunta del SNU, que fue destacada a nivel mundial en UN news como buena práctica: <https://news.un.org/es/story/2021/10/1499132>. Otro ejemplo positivo tiene que ver con el Censo, ya que, con el apoyo de la Coordinadora Residente y las acciones de abogacía del UNFPA, se han logrado juntar a todos los actores (UNFPA/NU, CELADE, donantes y Banco Mundial) en una sola comisión de alto nivel liderada por la Ministra, que conlleva rol de facilitar la toma de decisiones oportunas y estratégicas.

Existen entonces avances importantes en la coordinación de acciones alrededor de las prioridades del UNFPA, pero es necesario posicionar el mandato en el UNCT, grupos de resultados, equipos humanitarios y todos los espacios de coordinación relevantes, para que se puedan articular acciones conjuntas no sólo con agencias individuales, sino apalancando la colaboración y poder del SNU como entidad. El proceso del CCA y el desarrollo del nuevo marco de cooperación significan oportunidades importantes.

A partir de una opinión compartida entre varias agencias sobre la necesidad de avanzar hacia una orientación a resultados a largo plazo del SNU, se identifica al UNFPA como un actor clave para promover interconexiones como, por ejemplo, plataformas interministeriales, intersectoriales y multi-actor de trabajo sobre DSDR para posicionar temas complejos. Sin duda, mejorar el alcance y los resultados con

la mirada, en “no dejar a nadie atrás” requiere del trabajo complementario entre el UNFPA y otras agencias (sobre todo ONU Mujeres y UNICEF).

Con respecto al UNDAF, también se enfatiza que ha sido una de las agencias más proactivas en todos los grupos donde participa. UNFPA ha internalizado el trabajo conjunto en los diferentes grupos de resultados, como líder o co-líder, y también en otros grupos que apoyan los temas transversales, como el de interculturalidad y el de igualdad de género donde muestra voluntad e iniciativa (por ejemplo, grupos 4.1 y 4.2, y el de comunicación), así como dentro del equipo humanitario. Cabe resaltar también que desde el UNFPA se está impulsando la reestructuración del equipo humanitario. A partir de todo lo anterior, varias agencias recomiendan al UNFPA ser más estratégico para articular e integrar los esfuerzos programáticos de distintas agencias, que por ahora se plantean sumativos, algo válido y por cierto extensivo a otros liderazgos dentro del equipo de trabajo alrededor del UNDAF.

Con relación a la pandemia, se reconoce el rol que ha tenido el UNFPA apoyando a la continuidad de los servicios de salud, incentivando la complementariedad con las otras agencias. Empero, tiene capacidad para incrementar su posicionamiento estratégico en el SNU y como actor clave en la preparación y gestión de riesgos, a partir de un fortalecimiento interno y mayor integración sistemática de la temática en todas las áreas y abordando a todas las poblaciones vulnerables.

La cercanía de algunos mandatos y roles, como es el caso de la violencia de género, en varios casos no ha coadyuvado a la coordinación y ha derivado en competencia. Hay que destacar empero avances importantes alrededor de la coordinación con ONU Mujeres, impulsada además desde sus representantes. Es importante que el UNFPA precise, desarrolle y aproveche su foco en violencia sexual, y en menores de 15 años, ambos temas críticos. Una mayor claridad y posicionamiento del UNFPA alrededor de estos no sólo contribuirá a hacer más evidente su foco y valor agregado, sino que contribuirá a una mayor coordinación y complementación con otras agencias, así como a la generación de resultados transformadores.

En cuanto a la Estrategia Coordinada de Género 2017-2020⁵³, se destaca el espíritu del ejercicio y la metodología, considerándola una **buena práctica** en la que participó y contribuyó UNFPA, a pesar de algunas limitaciones que afectaron su plena implementación. Entre los logros específicos se señala el apoyo al segundo encuentro de mujeres afrobolivianas.

La producción y lanzamiento conjunto de la Encuesta Mundial de Valores con UNICEF, incluyendo a adolescentes de 12 a 17 años, es un ejemplo de trabajo interagencial e interinstitucional muy valioso. Requiere de coordinación y articulación técnica con resultados exitosos. A nivel territorial se considera que Cochabamba puede ser un modelo departamental de coordinación y colaboración interagencial, aprovechando la presencia de ambas agencias para potenciar los resultados e incrementar la costo-efectividad en la gestión de recursos. Esta ventaja u oportunidad no se ha logrado aprovechar estratégicamente hasta la fecha.

Por otro lado, hay temas de articulación potencial que no se han dado con algunas agencias, por ejemplo, con el PNUD en torno a su rol como receptor del Fondo Global, pensando, a manera de ejemplo, en la posibilidad de un estudio conjunto sobre embarazadas con malaria. Por otro lado, existe necesidad de un diálogo estratégico con la OPS/OMS, por su alta llegada a autoridades del MSD y para evitar la superposición de agendas y promover el fortalecimiento de sinergias y aprendizaje conjunto. El mandato de UNFPA en SSR es muy similar al trabajo de la OPS/OMS.

⁵³ Formulada a partir de un análisis previo de los programas financiados por Suecia a PNUD, ONU MUJERES, OIT, UNODC, UNFPA y UNICEF (ver anexo), para identificar sus prioridades temáticas, estrategias, enfoques y acciones de género.

Con todo y los buenos ejemplos, en general no se ha encontrado una coordinación estratégica y sostenida con/entre agencias del SNU, integrada en su ADN y manera de trabajar, tanto a nivel del UNCT como en terreno, lo que limita el aprovechamiento de la buena predisposición de UNFPA, pero a su vez le genera una oportunidad para marcar un liderazgo más contundente en la coordinación. Las iniciativas conjuntas, como el proyecto del fondo ODS, no logran trascender la suma de acciones individuales, independientes, que dificultan la integración y armonización.

HALLAZGO 13. A nivel de la cooperación internacional, existe una alta valoración del UNFPA, sus capacidades y su rol, considerando, a su vez, que puede potenciarse.

Desde la cooperación bilateral, se valoran la agenda y capacidades del UNFPA y se destaca la confianza que se ha ganado a nivel de entidades del Estado. Como consecuencia, desde el ámbito de los donantes se valoran experiencias conjuntas previas, se anticipa la continuidad de una relación de apoyo, se inician nuevas experiencias de colaboración y, asimismo, se identifican posibilidades a futuro en el caso de aliados potenciales como la cooperación canadiense.

Desde una perspectiva de trabajo coordinado y desde la experiencia alrededor de la preparación del Censo se destaca la confianza y predisposición del UNFPA, así como la agilidad y capacidad de coordinar los intereses comunes: *“La coordinación con el UNFPA fue fácil, útil y eficiente.”* Se reitera una alta valoración al rol facilitador y articulador del UNFPA, que para algunos/as se define como una *“vocación”*.

Representantes de distintas agencias de cooperación han enfatizado el tema de la innovación; por un lado, se destacó la experiencia innovadora de planificación conjunta que se desarrolló para el proyecto *“Vida sin Violencia”*, aludiendo a la misma como un modelo a replicar. Otras voces refirieron que la capacidad de innovar del UNFPA necesita un *“empuje”*; es decir, innovación como una estrategia transversal, en la forma de trabajo, las metodologías, pero también en el desarrollo de propuestas para abordar las problemáticas de su mandato, recuperando ideas de los municipios y brindándoles apoyo (capital semilla, asistencia técnica, etc.) para su implementación piloto. Cabe vincular estas apreciaciones con los avances limitados en el indicador EEO 1-13a-SP: *“número de iniciativas de innovación puestas a prueba (proyectos implementados en un entorno limitado para probar supuestos y demostrar la eficacia de un concepto)”* (ver anexo 10).

Un tema importante en términos de aliados refiere a la visibilidad y posicionamiento del UNFPA. Por un lado, se alude –tanto a nivel interno como desde otras agencias y actores externos– a una agenda muy amplia y cierta dificultad de entender o precisar la *“marca”* UNFPA, cuyo mandato resulta *per se* difícil de explicar. También se considera que el UNFPA debe posicionar mejor sus temas y visibilizar sus aportes, a la vez que se piensa que hay temas sobre los que prefiere no hablar.

A manera de ejemplo, UNFPA y Marie Stopes/Ipas han realizado una alianza estratégica basada en sus mandatos institucionales para desarrollar las capacitaciones. Se preguntó a los y las médicos capacitados por ambas IPs si conocen a UNFPA y su mandato en salud para valorar la visibilidad de UNFPA y sus asociadas. En un grupo focal con médicos(as) capacitados por IP bajo recursos del Programa País de UNFPA, nadie conocía el mandato en salud de UNFPA. En el otro, solo un participante sabía que trabaja con SSR, aunque identifica a UNFPA como ONG.

Experiencias con periodistas de distintos medios para visibilizar las temáticas de embarazo adolescente en la niñez y adolescencia, así como la formación de enfermeras obstétricas en Potosí, son **buenas prácticas** que validan la necesidad de trabajo con aliados en la prensa. Actualmente las acciones de visibilización solo se realizan en fechas emblemáticas, no es un trabajo constante ni sistemático, como se requiere en particular por la complejidad de las temáticas y un contexto desfavorable de fortalecimiento de movimientos conservadores y fundamentalistas.

4.8. Respuesta a la pregunta de la evaluación 9 (Cobertura)

HALLAZGO 14. El UNFPA a través de sus Oficinas de Proyecto y del apoyo al fortalecimiento de capacidades y de la normativa, ha llegado a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, entre ellas mujeres, indígenas, afrobolivianos, y personas con discapacidad. Sin embargo, no existen datos desagregados y comparables, recogidos y analizados de manera sistemática, que evidencien de manera precisa el alcance y el efecto generado en la reducción de las brechas y exclusiones. Un tema clave tiene que ver con la selección de municipios, que evidencia limitaciones en la claridad sobre la priorización de la población más vulnerable, pero también en cuanto a la estrategia, su eficacia y eficiencia, y sostenibilidad.

Los criterios de evaluación y selección de los municipios no demuestran, con datos, la selección de los municipios por grupos de vulnerabilidad. Se toman variables de gestión (capacidad de implementación, respuesta de autoridades) y otros de carácter programático, incluida la incidencia de las temáticas y problemáticas prioritarias para el UNFPA. Sin embargo, no se ha evidenciado en los documentos recibidos, cifras concretas de poblaciones vulnerables, entre ellas de mujeres indígenas, afrobolivianos, personas con discapacidad y diversidades sexuales que sean comparativas entre los municipios seleccionados y otros municipios del país, ni el peso específico de esta variable en la selección. La semaforización ha sido útil y demostrativa, aunque insuficiente para validar la selección basada en criterios de vulnerabilidad poblacional.

Considerando que el trabajo en municipios ha tenido una duración incluso mayor a una década, tampoco están claros los mecanismos de revisión de los criterios de selección y supuestos que sustenten la presencia prolongada o, en su caso, la salida. Por otro lado, también se ha alertado que definiciones sobre municipios, por ejemplo, con mayor presencia de población indígena, no necesariamente han conllevado una estrategia clara ni un trabajo sostenido con la población indígena, sus organizaciones y liderazgos.

A ello se añade que las Oficinas de Proyecto no requieren presentar regularmente informes específicos y no cuentan con un sistema de monitoreo y evaluación que les permita recolectar o generar datos desagregados por sexo, origen étnico, etc., para fortalecer las estrategias o adaptarlas sobre la base de evidencia, así como mostrar resultados en grupos en situación de vulnerabilidad específicos. Sí cabe precisar que este es un problema que afecta también a la Oficina Nacional, en los procesos de análisis, planificación, monitoreo y evaluación.

El grupo poblacional que ha sido referido más veces por los/as entrevistados ha sido el de adolescentes y jóvenes. Esto sin duda tiene que ver con la existencia de un área dedicada a AYJ, que requiere revisarse, de acuerdo a algunas personas entrevistadas, mientras otros/as actores consideran que quizás debe potenciarse como una de las prioridades y ventajas comparativas del UNFPA, considerando además el rol que ha tenido a nivel nacional y subnacional en la generación de normativa específica, la prevención del embarazo en adolescentes.

No existe evidencia suficiente que demuestre, en la mayoría de los casos, resultados a nivel de *outcomes*. Por otro lado, las limitaciones en los presupuestos, en la conformación de los equipos de las Oficinas de Proyecto –enfocadas en lo gerencial más que en competencias técnicas–, y las distancias hacia/entre municipios, incluso cuando no se dispone de transporte propio, merman a su vez la continuidad y la eficacia en la llegada a las poblaciones prioritarias bajo el modelo descentralizado vigente.

El enfoque descentralizado contribuye a una mayor cercanía y posibilidades de trabajo directo con las poblaciones, pero se debe repensar y ajustar para potenciar eficacia y eficiencia. Los cambios necesarios incluyen armonización a partir de la estructura matricial que se propone a nivel nacional, focalización en

la generación e implementación de soluciones transformadoras que sean innovadoras, replicables y escalables, así como revisión del modus operandi entre el nivel nacional y subnacional. A su vez es necesario fortalecer la orientación a resultados garantizando la generación de evidencia con data desagregada.

Se requiere mayor claridad y gestión de los criterios de selección de los municipios, considerando elementos de dispersión, distancia, etc., en un contexto de recursos limitados, y repensar la estructura de la oficina a nivel local y los recursos humanos/capacidad requerida es fundamental, así como la transversalización de los enfoques y del LNOB en las estrategias y acciones, y en el seguimiento a las mismas. Asimismo, y como se ha venido planteando en este informe, es fundamental el diálogo político y el trabajo a nivel nacional, que incida en las políticas públicas, así como en la priorización, las estructuras y estrategias más integradas e integrales de atención de los grupos más vulnerables. Ello debe estar acompañado de estudios y evaluaciones periódicas que evidencien los resultados, en particular dado el problema de la implementación efectiva de normas y políticas.

5. CONCLUSIONES

Las conclusiones se basan y resumen los hallazgos principales de la evaluación, detallados en el capítulo precedente.

5.1. Nivel estratégico

CONCLUSIÓN 1: RELEVANCIA

La agenda del UNFPA es considerada por contrapartes y comunidad internacional como urgente, estratégica y visionaria para el país, está alineada a los planes y políticas nacionales y con la normativa internacional relevante. Sin embargo, un mayor diálogo político basado en evidencia contribuiría a ampliar el potencial de la agenda a través de fortalecer la incidencia sobre la agenda de prioridades y su vínculo con las políticas públicas en los distintos sectores. La articulación de temas clave con un enfoque basado en las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad es una combinación de alta relevancia y alto potencial transformador. Otras agendas que tienen un sello UNFPA son de vanguardia y fundamentales hacia adelante, son la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) –sobre la que alguien mencionó el UNFPA tiene una posición “tibia”– y el Estado Laico. El trabajo con las enfermeras obstétricas también tiene el sello UNFPA, y puede potenciarse. En general, UNFPA tiene trayectoria en la instalación de agendas pioneras, como todo el trabajo que se refiere a adolescentes y jóvenes. A nivel de la cooperación internacional, existe una alta valoración del UNFPA, sus capacidades y su rol, considerando a su vez que puede potenciarse. Durante la pandemia y frente al retroceso en los derechos y la salud sexual y reproductiva, el UNFPA contribuyó generando datos y apoyando la continuidad de los servicios de SSR, incluyendo la disponibilidad de anticonceptivos. Han sido menos eficaces sus esfuerzos para aportar a la continuidad de los programas y servicios de prevención y atención de la violencia y para adolescentes y jóvenes.

Origen: hallazgos 1, 2, 3, 4, 7, 12, 14

Recomendación asociada: 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8

CONCLUSIÓN 2: ESPECIFICIDAD Y VALOR AGREGADO

Existe un amplio reconocimiento del trabajo del UNFPA en las distintas áreas, a la vez que se señala la necesidad de potenciar su valor agregado específico y apuntalar su ventaja comparativa. En ese marco, y dado que varias agencias trabajan en temas de violencia, se enfatiza la importancia de que el UNFPA se focalice en violencia sexual, una problemática insuficientemente atendida en general y que hace al

mandato específico del UNFPA. Asimismo, el incremento en embarazos en menores de 15 años, es un nicho en el que el UNFPA puede potenciar su contribución. Por otro lado, en cuanto al trabajo en emergencias, en medio de un debilitamiento a nivel de equipo humanitario de país de todo el Sistema (EHP), UNFPA ha invertido en la contratación de una persona responsable, y ha logrado posicionarse frente a las instancias estatales, ante todo por su contribución a la integración de los enfoques de protección, inclusión y enfoque de género en la respuesta. Pese a los logros, la integración del trabajo de Emergencias en todas las áreas de acción del UNFPA es una tarea pendiente.

Cabe enfatizar que el fortalecimiento de la “marca” UNFPA, además de exigir decisiones, implica potenciar la visibilidad. A esto se añade la necesidad de fortalecer la presencia de UNFPA en el dialogo nacional a través del mejoramiento de su capacidad de análisis de contexto e implementación de acciones de abogacía.

Origen: hallazgos 1, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 14

Recomendación asociada: 1, 2, 3, 5, 7, 8

CONCLUSIÓN 3: NO DEJAR A NADIE ATRÁS

La integración de la inclusión y la protección en la respuesta a emergencias ha sido un logro importante del trabajo de UNFPA a favor de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad. Empero y a pesar de los resultados alcanzados, no se ha evidenciado un abordaje claro, sistemático y basado en evidencia, que asegure la aplicación de las áreas transversales y, en particular, del enfoque de LNOB, como criterio de calidad en todas sus acciones. En ese marco, la inexistencia de data desagregada respecto a los indicadores, no permite evidenciar que los logros y resultados están llegando de manera oportuna a las poblaciones prioritarias y contribuyendo a cerrar las brechas, salvo en el caso de adolescentes y jóvenes al constituir un área de trabajo específica.

Origen: hallazgos 1, 3, 4, 5, 7, 10, 11, 12, 14

Recomendación asociada: 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8

CONCLUSIÓN 4: DESCENTRALIZACIÓN

La presencia del UNFPA en los territorios implica *per se* una ventaja comparativa para llegar de una manera efectiva a los grupos prioritarios de su mandato, en particular aquellos en mayor situación de vulnerabilidad, como las mujeres, indígenas, afro-bolivianos, personas con discapacidad, adolescentes y jóvenes. Sin embargo, los criterios de evaluación y selección de los municipios no demuestran con datos, ser suficientes para validar la selección basada en criterios de vulnerabilidad poblacional. El UNFPA desarrolla acciones afirmativas y de empoderamiento de diversas poblaciones y sus organizaciones, fortalece las capacidades de respuesta del Estado en la prestación de servicios, y aplica los enfoques transversales. Se reconoce en particular su impulso a la visibilización de las poblaciones de adultos/as mayores, LGBTI y su apoyo a las personas con discapacidad.

Origen: hallazgos 1, 2, 3, 4, 7, 10, 14

Recomendación asociada: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8

CONCLUSIÓN 5: FOCALIZACIÓN

La dispersión de acciones y los apoyos muy puntuales debilitan la orientación hacia resultados (*outcomes*) del UNFPA, además de ser muy demandantes en el proceso y la política administrativa y de gestión, dada la exigencia a nivel global, afectando la disponibilidad de tiempo de los/as funcionarios para invertir en análisis estratégico, aprendizaje y monitoreo estratégico. El análisis desde la Teoría de Cambio y de eficiencia valida la necesidad de revisar la estrategia hacia una mayor integración y focalización de las áreas para potenciar la contribución a *outcomes*.

Origen: hallazgos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 14

Recomendación asociada: 1, 2, 3, 6, 7, 8

CONCLUSIÓN 6: SOSTENIBILIDAD

De manera general, la evaluación concluye que no se ha prestado mucha atención al desarrollo de estrategias de salida a nivel de los municipios, generando relaciones de dependencia, agravadas por factores externos como la alta movilidad funcionaria, en este particular período también por la crisis política. Otros espacios multi-actor que ha impulsado y apoyado UNFPA (EJ. Mesa de DSR), también evidencian niveles importantes de dependencia. La sostenibilidad es un tema que amerita análisis conjunto y el diseño de un marco operacional que implique el desarrollo conjunto, en una fase temprana, de una estrategia de salida. La réplica y escalamiento deben integrarse en el abordaje de la sostenibilidad. En cuanto a la estrategia de desarrollo de capacidades, la estrategia con mayor presupuesto en el UNFPA, se requieren mayores esfuerzos de seguimiento y refuerzo, para avanzar hacia cambios que se consoliden y sean sostenibles. Experiencias de presencia y apoyo a municipios incluso por más de una década y que aún hoy presentan un alto grado de dependencia y vulnerabilidad frente a una potencial salida del UNFPA, alertan también sobre la necesidad de revisar los criterios de selección de municipios.

Origen: hallazgos 5, 10, 11, 14

Recomendación asociada: 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8

CONCLUSIÓN 7: FACILITACIÓN Y ARTICULACIÓN

Existe una percepción generalizada y altamente valorada del UNFPA como actor promotor de diálogos horizontales, facilitador y generador de consensos en distintos niveles, incluyendo la coordinación interagencial y la implementación a nivel local. Se considera que el UNFPA puede jugar un rol importante en esa dirección. El UNDAF actual ha representado un ejercicio participativo interesante pero aún insuficiente para potenciar desde la complementariedad los resultados transformadores de las acciones implementadas. A nivel estatal se valora este rol potencial sumado al enfoque en poblaciones, que sobresale frente a un abordaje compartimentado de los grupos en situación de vulnerabilidad. UNFPA debe aprovechar las percepciones positivas externas para recuperar un posicionamiento más fuerte ante las nuevas autoridades, evidenciar sus logros y contribuciones, promoviendo a su vez al interior del SNU una interlocución más conjunta –en el marco del ONE UN– y una mayor coordinación frente a instancias estatales. En una coyuntura país altamente polarizada y conflictiva, en la que prima el desconocimiento del “otr@” y la violencia en múltiples formas, se considera que el UNFPA podría potenciar y perfilar este rol de facilitador de diálogos y conexiones, a favor de los temas de su mandato, contribuyendo a generar una cultura de paz.

Origen: hallazgos 2, 7, 12, 13

Recomendación asociada: 1, 2, 3, 5

CONCLUSIÓN 8: INNOVACIÓN

UNFPA cuenta con un marco conceptual y lineamientos estratégicos para aplicar la innovación en su quehacer institucional, ha desarrollado prácticas innovadoras en distintos proyectos, durante la pandemia como respuesta y adaptación, y, asimismo, tienen múltiples experiencias locales que sistematizadas, pueden alimentar modelos para la réplica y el escalamiento. En el trabajo en mortalidad materna y también de lucha contra la violencia de género, se reconoce a nivel interno la necesidad de renovar la propuesta estratégica aunada a un nuevo discurso. Con todo, no ha logrado aplicar el enfoque de innovación de manera sistemática y como criterio estratégico, para encontrar renovados abordajes y respuestas efectivas a problemáticas vigentes e incluso incrementadas. Diversos actores externos, en particular donantes, aliados y otras agencias, han destacado la importancia de potenciar la innovación en el próximo ciclo programático.

Origen: hallazgos 5, 6, 8, 10, 13

Recomendación asociada: 1, 5, 7, 8

5.2. Nivel programático

CONCLUSIÓN 9: INTEGRACIÓN

Más allá de esfuerzos por avanzar hacia una mayor articulación e integración entre las áreas, la estructura y el funcionamiento cotidiano se mantienen bastante compartimentados, lo que no favorece una respuesta más coherente, consistente e integral a las distintas problemáticas, y en algún caso ha significado duplicidad y descoordinación de esfuerzos, como se analiza en eficiencia. A ello se añaden los desafíos del modelo descentralizado que, si bien permite una presencia valiosa en terreno con mayor cercanía a las poblaciones vulnerables, refleja fuertes debilidades en su aporte estratégico a mayor escala, su vinculación programática y una alta dependencia e invisibilidad frente a las IPs. Debilidades en la comunicación y coordinación, tanto vertical como horizontal, evidenciadas en eficiencia y otras partes del informe, limitan el potencial de réplica y escalamiento de las buenas prácticas y modelos validados en los municipios.

Origen: hallazgos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14

Recomendación asociada: 1, 2, 5, 6, 7, 8

CONCLUSIÓN 10: EFICACIA

De manera general, se han alcanzado los productos establecidos en el Programa País, pero no existe evidencia fuerte sobre los efectos de los *outputs* y los cambios que de ello derivan. El sistema corporativo de monitoreo no permite evidenciar resultados a nivel de *outcomes*, a lo que se añade una gran cantidad de indicadores que podría poner en riesgo el valor estratégico de la información para la gestión y toma de decisiones. De la data disponible se observa que la pandemia ha afectado de manera desigual el desempeño de los indicadores, en algunos casos generando retrocesos (ej. cierre de dos consultorios AIDA), pero en general no se ha afectado el avance en el logro de los resultados. En cuanto a las estrategias, existe margen para potenciar su eficacia, desde una mayor interconexión de varias estrategias (ej. gestión de conocimientos con abogacía e incidencia, comunicación con capacitación), así como la integración clara y operacionalizable de los enfoques transversales y el LNOB en las estrategias.

Origen: hallazgos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 14

Recomendación asociada: 5, 6, 7, 8

CONCLUSIÓN 11: EFICIENCIA Y ORIENTACIÓN A RESULTADOS

Por un lado, no existe información suficiente, en particular a nivel de *outcomes*, para analizar la costo-eficiencia de las intervenciones. A pesar de ello, existen medidas vinculadas al monitoreo, programación y comunicación, que pueden mejorarse e incidirán positivamente en la eficiencia. Por otro lado, el modelo descentralizado no contribuye *per se* a la eficiencia y su potencial estratégico está subaprovechado. Los nuevos proyectos son una oportunidad para poner en práctica una nueva manera de abordar y capitalizar el trabajo subnacional, vinculándolo a la innovación y la incidencia política. En cuanto a la movilización de recursos, los resultados positivos, así como la adaptación a una modalidad esencialmente DEX, permitieron la continuidad y adaptación del trabajo frente a las crisis política y sanitaria. Existe consenso en el UNFPA sobre la necesidad de potenciar su valor agregado y avanzar hacia transformaciones, logrando cambios visibles y verificables que contribuyan de manera más sustantiva a las prioridades y orientación estratégica del UNFPA a nivel global.

Origen: hallazgos 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 14

Recomendación asociada: 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8

6. RECOMENDACIONES

6.1. Nivel estratégico

RECOMENDACIÓN 1: Potenciar la orientación a resultados, sobre todo a cambios transformadores, en el desarrollo de nuevo CPD y la Teoría de Cambio.

Conclusiones: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11

Prioridad: Alta

Período: 1 año

Para: CO

Operacionalización:

- Incluir en el nuevo Programa País, estrategias que apunten hacia **cambios transformadores**, verificando el uso de las capacitaciones, así como promoviendo cambios culturales y de normas sociales de género y generacionales (ej. comunicación para el cambio del comportamiento). Focalizar en temas prioritarios en los que UNFPA tiene una ventaja comparativa, en función al mandato, las necesidades, relevancia y su valor agregado.
- Definir, en el próximo Programa País, la manera en la que la **innovación** se integrará de manera estratégica y sistemática en el planteamiento del programa y su implementación.
- **Focalizar** durante el diseño del nuevo Programa País, concentrando recursos y esfuerzos en temas prioritarios, relativos al mandato del UNFPA y respecto a los cuales se tienen ventajas comparativas.
- Revisar la **estructura programática** para el nuevo CPD, hacia una posible estructura matricial que favorezca una mayor integración y colaboración de las áreas, en función al *bull's eye* del actual plan estratégico global y su nueva teoría de cambio (Plan estratégico 2022-2025), sobre todo, tomando en cuenta de los resultados transformadores, nuevas prioridades estratégicas y su operativización.
- La construcción de la **Teoría de Cambio** del próximo Programa País debería ser participativa e innovadora, facilitando el trabajo sinérgico y colaborativo desde esta etapa inicial, entre las áreas y con las contrapartes y actores de los distintos sectores. La Teoría de Cambio debe ser revisada anualmente, para garantizar decisiones y ajustes oportunos que mantengan la orientación a resultados, más teniendo en cuenta el contexto VICA (de volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad) que se anticipa como parte de la “nueva normalidad”.
- Utilizar el proceso de desarrollo de nuevo CPD como una oportunidad para analizar la situación de la **Planificación, Monitoreo y Evaluación (PME)**, identificando cuellos de botella, valorando si los recursos humanos existentes en el área de PME son suficientes e identificando capacidades que requieren fortalecerse a nivel de todas las áreas. Se recomienda en general un fortalecimiento de PME: i) utilizando guías y herramientas existentes, complementando con espacios regulares de aprendizaje y análisis estratégico de la información; ii) priorizando y desagregando los indicadores y la data por poblaciones vulnerables, desarrollando un plan de estudios y evaluaciones específicas requeridas para poder reportar y analizar datos diferenciados y el impacto sobre las brechas y la situación de vulnerabilidad; iii) implementando una valoración periódica con titulares de derechos (por ejemplo, cambios significativos) sobre el uso o aplicación del nuevo conocimiento o y las capacitaciones. capacidad.
- Fortalecer la cultura de documentación y análisis de **buenas prácticas y lecciones aprendidas**.
- Analizar las **capacidades existentes al interior del UNFPA**, respecto a los nuevos desafíos y necesidades que se definan del nuevo Programa País, y desarrollar un plan de fortalecimiento.

RECOMENDACIÓN 2: Fortalecer el posicionamiento estratégico e incrementar la visibilidad de las temáticas del mandato UNFPA en el marco del nuevo UNSDCF y prioridades nacionales del gobierno.

Conclusiones: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11	Prioridad: Alta	Período: 6 meses	Para: CO, Oficinas de Proyecto, LACRO
--	-----------------	------------------	---------------------------------------

Operacionalización:

- Potenciar la propuesta de valor y relevancia de la agenda UNFPA, mostrando sus **resultados**, y generando **evidencia** para su utilización en la toma de decisiones de política pública a partir de: i) datos sobre poblaciones vulnerables; ii) sistematización de experiencias que sean modelos potenciales para el gobierno replicar a la escala, a nivel nacional; iii) evaluación de políticas públicas relevantes al mandato del UNFPA.
- Fortalecer su rol como **convocante y facilitador** de espacios de diálogo multiactor en torno a temas clave de su agenda y para el país, incluyendo la socialización y discusión de documentos normativos o políticas públicas (e.g. reforma de ley 348), la sistematización de experiencias a nivel sub-nacional, la estrategia LNOB, entre otros.
- Fortalecer la capacidad interna de **comunicación**, incluyendo las habilidades de comunicación y vocería del equipo en general, hacia una mayor visibilidad continua del UNFPA, su quehacer y logros.

RECOMENDACIÓN 3: Fortalecer el diálogo político y las alianzas estratégicas para acelerar el logro de los resultados transformadores.

Conclusiones: 1, 3, 4, 5, 7, 11	Prioridad: Alta	Período: 12 meses	Para: Oficina Nacional y Oficinas de Proyecto
---------------------------------	-----------------	-------------------	---

Operacionalización:

- La Oficina Nacional debería focalizarse en el **diálogo político**, a partir de un mapeo de las contrapartes del Estado, que permita identificar las entradas clave para incidir efectivamente en la toma de decisiones, más allá de la mirada sectorial, como base para diseñar una estrategia de relacionamiento y diálogo político con el gobierno. Buscar ventanas de oportunidad para incidir en temas sensibles, a partir del análisis de coyuntura y actores, y una estrategia de mitigación de riesgos.
- Una forma de posicionar a UNFPA, generar oportunidades y acceder a las más altas autoridades de Gobierno es **involucrar directamente a las autoridades intermedias** “de alto peso técnico y político” (segunda y tercera línea): en la planificación conjunta “desde la perspectiva de las autoridades”, en la supervisión “conjunta”, y en las evaluaciones de las acciones nacionales y locales, con el objetivo de generar evidencia que luego pueda a su vez ser convertida en insumos para la incidencia y el diálogo político.
- A partir de una auto-evaluación sobre el carácter estratégico de las alianzas vigentes, desarrollar a detalle las **alianzas estratégicas** necesarias para el nuevo Programa País, y cómo se las va a lograr y gestionar.
- Explorar potenciales alianzas con el **sector privado**, en particular en el marco del Pacto Global.
- Fortalecer el trabajo con la **sociedad civil**, teniendo en cuenta la creciente irrupción de los fundamentalismos, con un enfoque de mayor amplitud e inclusión de otras organizaciones.
- Aprovechando el posicionamiento ganado al interior del SNU como un buen facilitador y articulador, motivar un UNSDCF que fomente las **sinergias y complementariedad** estratégica entre las distintas

agencias. Explorar oportunidades de trabajo conjunto con agencias con las que no se desarrollan actualmente colaboraciones estratégicas, o con las que éstas pueden fortalecerse.

- Desarrollar **experiencias subnacionales** de “ONE-UN” (por ej. en Cochabamba) que permitan expandir el alcance y la llegada con respuestas más integrales a nivel local en el marco de nuevo UNSDCF.

RECOMENDACIÓN 4: Desarrollar una estrategia marco de sostenibilidad, réplica y escalamiento, tomando en cuenta las políticas globales del UNFPA que apuntan a una mayor contribución de los gobiernos, y la necesidad de asegurar la continuidad de los logros en varios municipios.

Conclusiones: 1, 3, 4, 6, 8, 11	Prioridad: Alta	Período: 12 meses	Para: Oficina Nacional y Oficinas de Proyecto
---------------------------------	-----------------	-------------------	---

Operacionalización:

- A partir de una comprensión del contexto social, económico, político y cultural, institucionalizar la elaboración de **planes de salida** al inicio o durante la primera fase de la implementación de cualquier intervención, incluyendo compromisos de todas las partes para generar condiciones de sostenibilidad progresivamente. Promover una revisión conjunta periódica de estos planes con las autoridades y actores municipales, y generar condiciones para su efectiva implementación.
- Promover y fortalecer mecanismos participativos de **monitoreo, control social y exigibilidad** respecto al cumplimiento de los PATs, la calidad de las intervenciones y la implementación de los planes de salida.
- Desarrollar o adoptar metodologías para la **réplica y el escalamiento**, a partir de la sistematización de las experiencias y modelos exitosos.
- Articular los **planes de trabajo** bajo una propuesta estratégica multianual, de manera tal que cada PAT dará continuidad al anterior, aportando a resultados mayores, que a su vez deben derivar de la Teoría de Cambio del Programa. La planificación debe ser estratégica para todo el ciclo programático y los PATs deben ser pasos sucesivos para lograr los resultados estratégicos mutuamente acordados.
- Definir en el Programa País una ruta sobre cómo se va a transitar estratégicamente, aplicar y monitorear el nuevo enfoque de sostenibilidad del Plan Estratégico: “*from funding to financing,*”
- En cuanto a la estrategia de **desarrollo de capacidades**, la estrategia con mayor presupuesto en el UNFPA, se requieren mayores esfuerzos de seguimiento con indicadores que midan los cambios a mediano y largo plazo.

6.2. Nivel programático

RECOMENDACIÓN 5: Potenciar el modelo descentralizado, promoviendo la réplica y escalando buenas prácticas y soluciones validadas a nivel nacional, y generar evidencia como insumo para la toma de decisiones de política pública.

Conclusiones: 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11	Prioridad: Alta	Período: 2 años	Para: Oficina Nacional y Oficinas de Proyecto
--	-----------------	-----------------	---

Operacionalización:

- Revisar y precisar los criterios de vulnerabilidad y metodología de **selección de municipios**.
- **Traducir y operacionalizar la TdC** del Programa País a nivel territorial con enfoque en resultados y sostenibilidad, integrando indicadores clave para medir resultados en poblaciones vulnerables.

- Desarrollar **lineamientos programáticos** más claros sobre las estrategias y abordajes subnacionales, que fortalezcan la consistencia, comparabilidad, réplica, el interaprendizaje y un abordaje de mayor escala orientado a resultados.
- Introducir el concepto del **“municipio laboratorio”** (o municipio “modelo”, aunque este deja menos margen a la experimentación y el error) en el próximo Programa País, como espacios que permitan desarrollar y validar innovaciones, generando soluciones y modelos replicables con evidencias (e.g. costo-efectividad e impactos), para utilizarlos luego en la abogacía y el diálogo políticos con autoridades para replica a la escala nacional y sostenibilidad. Desde la etapa de pilotaje de innovaciones, desarrollar un modelo, su ruta de implementación, metodología de sistematización, análisis, validación, escalamiento y abogacía para réplica e incidencia en políticas públicas.
- En función al punto anterior, revisar y fortalecer las **competencias de los equipos subnacionales**.

RECOMENDACIÓN 6: Manteniendo los estándares de transparencia en la gestión de los recursos, desarrollar estrategias alternativas que favorezcan el trabajo a nivel territorial y que contribuyan hacia una mayor eficiencia, costo-eficiencia y sostenibilidad.

Conclusiones: 4, 5, 6, 9, 10, 11	Prioridad: Alta	Período: 18 meses	Para: Oficina Nacional y Oficinas de Proyecto (y LACRO/Sede)
----------------------------------	-----------------	-------------------	--

Operacionalización:

- Para optimizar el trabajo en los municipios, es importante **participar en las consultas** a nivel global (o LACRO) que tienen que ver con temas administrativos y operativos que inciden en la eficiencia y viabilidad, para proponer, desde la experiencia, mecanismos ágiles que permitan trabajar de forma fluida en los niveles territoriales, combinando el cumplimiento de los **procedimientos** con la **adaptabilidad** para conectarse con la realidad de los territorios.
- Mejorar la **armonización entre los procesos y tiempos de programación** del UNFPA con la formulación de los presupuestos y POA de los gobiernos, utilizando los mecanismos como un plan multianual o bi-anual de trabajo, para lograr la negociación efectiva de fondos de contrapartida, evitar demoras con procesos de inscripción y afectar la ejecución financiera y la implementación de actividades programadas.
- Aplicar gradualmente un **proceso competitivo de selección de IPs** a nivel de ONG, a partir de criterios de selección revisados y buscando ampliar, democratizar y transparentar el proceso, así como reducir el número de implementadoras.
- Desarrollar, como parte de la Evaluación de Medio Término del nuevo Programa País, un **análisis costo-eficiencia** de las intervenciones más relevantes.

RECOMENDACIÓN 7: Fortalecer el trabajo de cada área, estableciendo prioridades, recuperando buenas prácticas y desarrollando áreas de innovación.

Conclusiones: 1, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11	Prioridad: Alta	Período: 1 año	Para: Oficina Nacional y Oficinas de Proyecto
--	-----------------	----------------	---

Operacionalización:

- Analizar los **efectos de la pandemia en el desempeño de los indicadores**, para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas para potenciar las estrategias de mitigación de riesgos y adaptación en situaciones de crisis futuras.

- En cuanto a **violencia**, el UNFPA debe focalizar su atención en la violencia sexual y aplicar de manera más consistente y sistemática el Paquete de Servicios Esenciales, monitoreando su aplicación. El ámbito de la prevención es complejo, pero requiere con urgencia atención y prioridad también.
- En lo que tiene que ver con el **embarazo en adolescentes**, enfocarse en menores de 15 años. Además de las campañas de métodos de larga duración, también debe fomentar la dispensación confidencial de anticonceptivos en los AIDA en el marco de la Ley 1152, así como otros mecanismos locales que faciliten el acceso.
- En cuanto a la **mortalidad materna**, UNFPA debe fortalecer el trabajo intersectorial para reducir el costo de estas determinantes en la salud de las mujeres y proponer medidas innovadoras para reducir las demoras que condicionan las muertes maternas. El país está estancado en este tema, y no se pueden esperar mejoras si se continúa empujando las mismas estrategias.
- En cuanto a disponibilidad de **métodos anticonceptivos**, amerita una evaluación del Fondo Rotatorio, lo que requiere fortalecer el diálogo político que permita su realización. Desde la situación observada, UNFPA debe capacitar de forma continua al personal gerencial y técnico, apoyar con personal in situ, y principalmente generar un Plan de Emergencia para el manejo del Fondo Rotatorio conjuntamente el MSD. (ej, análisis de consumo, *forecasting*, comercialización, etc.). Además, UNFPA puede trabajar “fuera de la caja” con otros proveedores de anticonceptivos (ej. ONG, farmacias, privados) y otros actores clave, para garantizar insumos de calidad en los municipios priorizados, así como servicios de anticoncepción de calidad.
- UNFPA ha hecho un importante esfuerzo en la formación de **enfermeras obstétricas**, y en función al nuevo Plan Estratégico, debe coordinar con el Ministerio de Salud para lograr su reconocimiento e institucionalización, a partir de la generación de evidencia (por ej. una evaluación conjunta) sobre su trabajo, logros y resultados alcanzados. Asimismo, se debe identificar una estrategia que garantice la sostenibilidad o un cambio progresivo y gradual de “donación de fondos” a “autofinanciamiento por el Estado” (“*funding to financing*”), para continuar la capacitación de las enfermeras obstétricas y su integración al MSD.
- En **EIS**, urge establecer un diálogo con el Ministerio de Educación, sobre la evidencia de los resultados alcanzados en los GAIE y otras estrategias de educación para la sexualidad, para garantizar una integración sistemática de EIS en el sistema de educación, con un mecanismo de seguimiento a la calidad.
- UNFPA tiene también el desafío de establecer un diálogo político, fuertemente sustentado en su especialización y en evidencia, para brindar una contribución relevante, reconocida y valorada en el marco del nuevo **PDES**. Los ejes 1 (Reconstruyendo la economía, retomando la estabilidad macroeconómica y social), 5 (educación), eje 6 (salud) y 7 (Reforma judicial, gestión pública digitalizada y transparente y seguridad y defensa con soberanía nacional) del PDES son los puntos de entrada para la articulación de una agenda con el UNFPA
- En el siguiente CPD, garantizar que el **triple nexo humanitario-desarrollo-paz** sea transversal a todas las áreas; podría generar, para dicho efecto, un comité interno que impulse el trabajo integrado e integral. Debe aprovechar el nicho de posicionamiento de los temas relacionados con DSDR que existe a nivel de los mecanismos nacionales de respuesta humanitaria como al interior del SNU o el equipo humanitario del país, y a través del grupo humanitario de Protección, que está co-liderando y donde puede capitalizar su acción. Finalmente, tener una estrategia interna para integrar el triple nexo en el nuevo CPD.

RECOMENDACIÓN 8: Sobre la base de los resultados que se plantee el próximo Programa País, con foco en las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad, potenciar las estrategias de intervención y su eficacia, tomando en cuenta la estrategia LNOB y los enfoques transversales.

Conclusiones: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11	Prioridad: Alta	Período: 6 meses	Para: Oficina Nacional y Oficinas de Proyecto
--	--------------------	---------------------	--

Operacionalización:

- Sistematizar las **innovaciones** desarrolladas e implementadas durante la pandemia, analizar sus resultados y su posible integración en las estrategias.
- Fortalecer el **uso de evidencia y conocimientos** como base para adoptar, adaptar y fortalecer las estrategias.
- Continuar el fortalecimiento de las **capacidades internas** de abogacía, incidencia y diálogo político, a partir de estrategias específicas para agilizar logros de resultados programáticos y fortalecer la sostenibilidad, sobre la base de los aprendizajes de la experiencia.
- Desarrollar procesos de **capacitación y apropiación de la estrategia LNOB** en paralelo al proceso del desarrollo de nuevo CPD; fortalecer las competencias y de contrapartes para la aplicar el enfoque LNOB.
- Propuestas de **operacionalización del enfoque LNOB y enfoques transversales** en todas las áreas, que permitan además un abordaje institucional. Debe articular y describir estos abordajes en nuevo CPD con datos o evidencia para justificarlos. Hacer seguimiento a la aplicación del LNOB y enfoques transversales con indicadores de resultado, como criterios de calidad y parte del valor agregado del UNFPA.