



Agosto 2025

## Informe de evaluación

# Evaluación del Programa de País 2021-2025 de UNICEF en Uruguay

## Evaluación del Programa de País 2021-2025 de UNICEF en Uruguay

El propósito de publicar los informes de evaluación realizados por UNICEF es cumplir con el compromiso institucional de transparencia mediante la difusión de todas las evaluaciones una vez finalizadas. Los informes están diseñados para fomentar un intercambio libre de ideas entre quienes estén interesados en el tema y para asegurar a quienes apoyan el trabajo de UNICEF que se realiza un análisis riguroso de sus estrategias, resultados y efectividad general.

El contenido del informe no refleja necesariamente las políticas o puntos de vista de UNICEF.

El texto no ha sido editado con arreglo a las normas oficiales de publicación la organización, UNICEF no tiene responsabilidad alguna en caso de error.

Los derechos de autor de este informe pertenecen al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Se requiere permiso para reimprimir, reproducir, fotocopiar, UNICEF tiene una política formal de permisos que requiere la presentación de una solicitud por escrito. Para usos no comerciales, el permiso se concede normalmente de forma gratuita. Favor de escribir a UNICEF a la dirección indicada abajo para solicitar su autorización.

Este informe puede descargarse en:  
[www.unicef.org/evaluation/reports#](http://www.unicef.org/evaluation/reports#)

Por favor, cite el informe de la siguiente manera: UNICEF. 2025 "Informe de evaluación. Evaluación del Programa de País 2021-2025 de UNICEF en Uruguay."

Para más información, favor de contactar:

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia  
[evalhelp@unicef.org](mailto:evalhelp@unicef.org)

### GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN

La evaluación fue encargada por la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe (LACRO) en estrecha colaboración con UNICEF Uruguay y gestionada por el siguiente equipo.

|               |   |
|---------------|---|
| Tom Pellens   | Especialista de Evaluación, UNICEF LACRO              |
| Dario Fuletti | Oficial de Monitoreo y Evaluación, UNICEF Uruguay     |
| Agustin Greif | Especialista en Datos e Investigación, UNICEF Uruguay |
| Michael Craft | Asesor Regional de Evaluación, UNICEF LACRO           |

### EQUIPO DE LA EVALUACIÓN

La evaluación fue realizada por Plan-Eval, en colaboración con Coatl.

|                       |                            |
|-----------------------|----------------------------|
| João Mesquita         | Líder del equipo           |
| Cristian Maneiro      | Investigador               |
| Sofia Doccetti        | Asistente de investigación |
| Fabrizio Rigout       | Control de calidad         |
| João Paulo Cavalcante | Gerente de Proyecto        |

### GRUPO DE REFERENCIA

Se conformó un grupo de referencia para dar seguimiento al proceso de evaluación y proporcionar retroalimentación al diseño, hallazgos y recomendaciones de la evaluación. Se agradezco los siguientes miembros del grupo de referencia: Francisco Benavides, Representante de UNICEF Uruguay; Michel Guinand, Coordinador de Programas de UNICEF Uruguay; Lucia Vernazza, Oficial de Protección de UNICEF Uruguay; Michael Craft, Asesor Regional de Evaluación de UNICEF LACRO; Fernando Salas, Director de Análisis y Evaluación Económica y Social de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Gobierno de Uruguay; y Gustavo de Armas, Líder de Equipo de la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Uruguay.

Este informe fue sustancialmente editado por Tom Pellens en colaboración con Dario Fuletti, en conformidad con la Política de Evaluación de UNICEF de 2023, con el fin de mejorar su calidad y concisión.

### CRÉDITO DE FOTO DE TAPA

©UNICEF Uruguay/2019/Lebrato

# Contenido

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Acrónimos</b>   | <b>iv</b> |
| <b>Resumen Ejecutivo</b>   | <b>v</b>  |
| <b>1 Introducción</b>  | <b>1</b>  |
| 1.1 Antecedentes   | 1         |
| 1.2 Objeto de la evaluación  | 3         |
| 1.3 Propósito, objetivos y alcance de la evaluación                      | 5         |
| <b>2 Metodología</b>   | <b>7</b>  |
| 2.1 Criterios y preguntas de evaluación                                  | 7         |
| 2.2 Evaluabilidad  | 7         |
| 2.3 Enfoque analítico global   | 8         |
| 2.4 Métodos de recopilación y análisis de datos y estrategia de muestreo | 8         |
| 2.5 Consideraciones éticas   | 9         |
| 2.6 Limitaciones   | 10        |
| <b>3 Hallazgos</b>   | <b>11</b> |
| 3.1 Pertinencia  | 11        |
| 3.2 Eficacia   | 22        |
| 3.3 Eficiencia   | 38        |
| 3.4 Coherencia   | 43        |
| 3.5 Enfoques Transversales   | 45        |
| <b>4 Conclusiones y lecciones aprendidas</b>                             | <b>52</b> |
| 4.1 Conclusiones   | 52        |
| 4.1 Lecciones aprendidas   | 54        |
| <b>5 Recomendaciones</b>   | <b>55</b> |
| <b>6 Bibliografía</b>  | <b>59</b> |



## Lista de gráficos

|                   |   |    |
|-------------------|---|----|
| <b>Gráfico 1.</b> | Teoría de cambio  | 4  |
| <b>Gráfico 2.</b> | Percepciones de contrapartes sobre la sensibilidad de las intervenciones de UNICEF a prioridades y contexto locales (N = 72, sin considerar respuesta 'No lo sé') | 17 |
| <b>Gráfico 3.</b> | ¿Cómo ha aplicado en su labor profesional los conocimientos/ capacidades adquiridas en las actividades, capacitaciones y/o colaboraciones con UNICEF? (N=58)      | 28 |
| <b>Gráfico 4.</b> | Percepción del grado de coordinación externa and interna de UNICEF (N=70)   | 31 |
| <b>Gráfico 5.</b> | Percepción sobre los recursos y capacidad de UNICEF (N=60)  | 41 |
| <b>Gráfico 6.</b> | Evolución del porcentaje de donantes de UNICEF en Uruguay   | 43 |
| <b>Gráfico 7.</b> | Percepción de la integración de diferentes enfoques transversales en las actividades implementadas con UNICEF Uruguay (N=62)                                      | 46 |
| <b>Gráfico 8:</b> | Gastos transformador de género e integrado de género, totales y porcentajes, 2022-2024  | 49 |

## Lista de tablas

|                  |  |    |
|------------------|--|----|
| <b>Tabla 1.</b>  | Líneas de acción y acciones específicas (2021-2025)  | 3  |
| <b>Tabla 2.</b>  | Métodos de recopilación de datos y muestra   | 9  |
| <b>Tabla 3.</b>  | Limitaciones y medidas de mitigación   | 10 |
| <b>Tabla 4.</b>  | Análisis de alineación   | 12 |
| <b>Tabla 5.</b>  | Prioridades programáticas de AMP 2021-2024 y el nivel de logro de los indicadores asociados                  | 23 |
| <b>Tabla 6.</b>  | Resumen del presupuesto del CPD (valor en US\$)  | 39 |
| <b>Tabla 7.</b>  | Presupuesto planificado, financiado y utilizado, por año (en US\$)   | 39 |
| <b>Tabla 8.</b>  | Presupuesto planificado, financiado y utilizado, por Línea de acción (en US\$)                               | 39 |
| <b>Tabla 9.</b>  | Niveles de enfoque de igualdad de género de los resultados del programa y su alineación con el GAP 2022-2025 | 48 |
| <b>Tabla 10.</b> | Resultados y transformaciones obtenidas para cada proyecto   | 51 |

# Acrónimos

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>ACNUR</b>    | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados                                     |
| <b>AMP</b>      | Plan Anual de Gestión ( <i>Annual Management Plan</i> )   |
| <b>ANEP</b>     | Administración Nacional de Educación Pública  |
| <b>ASSE</b>     | Administración de los Servicios de Salud del Estado   |
| <b>AUCI</b>     | Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional   |
| <b>AWP</b>      | Planes de Trabajo Anuales ( <i>Annual Workplans</i> )   |
| <b>CAD OCDE</b> | Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| <b>CCEPI</b>    | Consejo Coordinador para la Primera Infancia  |
| <b>CDN</b>      | Convención sobre los Derechos del Niño  |
| <b>CPD</b>      | Documento del Programa de País ( <i>Country Programme Document</i> )                            |
| <b>CPE</b>      | Evaluación del Programa de País ( <i>Country Programme Evaluation</i> )                         |
| <b>CPMP</b>     | <i>Country Programme Management Plan</i>  |
| <b>CRC</b>      | Comité de Derechos del Niño   |
| <b>CSI</b>      | Core Standard Indicator   |
| <b>ECD</b>      | Desarrollo de la Primera Infancia ( <i>Early Childhood Development</i> )                        |
| <b>ENAJ</b>     | Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud  |
| <b>ENDIS</b>    | Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud  |
| <b>EPP</b>      | Plataforma de Preparación para Emergencias ( <i>Emergency Preparedness Platform</i> )           |
| <b>GAP</b>      | Plan de Acción para la Igualdad de Género de UNICEF ( <i>Gender Action Plan</i> )               |
| <b>GEROS</b>    | <i>Global Evaluation Reports Oversight System</i>   |
| <b>HIC</b>      | País de Ingresos Altos ( <i>High Income Country</i> )   |
| <b>INAU</b>     | Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay  |
| <b>INE</b>      | Instituto Nacional de Estadística   |
| <b>INEED</b>    | Instituto Nacional de Evaluación Educativa  |

|                |   |
|----------------|---|
| <b>INISA</b>   | Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente  |
| <b>INJU</b>    | Instituto Nacional de la Juventud   |
| <b>LACRO</b>   | Oficina Regional para América Latina y el Caribe ( <i>Latin America and Caribbean Regional Office</i> ) |
| <b>MCNUDS</b>  | Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible                               |
| <b>MIDES</b>   | Ministerio de Desarrollo Social   |
| <b>M&amp;E</b> | Monitoreo y Evaluación  |
| <b>MSP</b>     | Ministerio de Salud Pública   |
| <b>NSNT</b>    | Ni Silencio Ni Tabú   |
| <b>ODS</b>     | Objetivos de Desarrollo Sostenible  |
| <b>OIM</b>     | Organización Internacional para las Migraciones   |
| <b>ONG</b>     | Organización No Gubernamental   |
| <b>ONU</b>     | Organización de las Naciones Unidas   |
| <b>OPP</b>     | Oficina de Planeamiento y Presupuesto   |
| <b>OPS</b>     | Organización Panamericana de la Salud   |
| <b>OSC</b>     | Organizaciones de Sociedad Civil  |
| <b>PFP</b>     | Recaudación de fondos privados ( <i>Private Fundraising and Partnerships</i> )                          |
| <b>PIB</b>     | Producto Interno Bruto  |
| <b>PNUD</b>    | Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo   |
| <b>RAM</b>     | Results Assessment Module   |
| <b>RJJC</b>    | Red de Jóvenes para la Justicia Climática   |
| <b>SINAE</b>   | Sistema Nacional de Emergencias   |
| <b>SIPIAV</b>  | Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia                    |
| <b>TDC</b>     | Teoría del Cambio   |
| <b>TDR</b>     | Términos de Referencia  |
| <b>UNEG</b>    | <i>United Nations Evaluation Group</i>  |
| <b>UNFPA</b>   | <i>United Nations Population Fund</i>   |
| <b>UNICEF</b>  | <i>United Nations Children's Fund</i>   |
| <b>VBG</b>     | Violencia basada en género  |



## Resumen Ejecutivo

El Programa de Cooperación entre UNICEF y el Gobierno en Uruguay se encuentra próximo a finalizar su ciclo programático (2021-2025), acordado inicialmente en el documento del programa (CPD – Country Programme Document, por sus siglas en inglés). Para orientar UNICEF en el diseño de un nuevo programa de país, rendir cuentas a las partes interesadas sobre el desempeño del programa e informar al gobierno para su cooperación, se llevó a cabo una evaluación del programa de país entre septiembre de 2024 y junio de 2025.

Sus objetivos son evaluar:

- la pertinencia de los objetivos, prioridades y estrategias del programa considerando la situación de los derechos de la niñez en Uruguay, el contexto de Uruguay como país de renta alta, cambios en el contexto, y prioridades nacionales y globales;
- la eficacia, coherencia y eficiencia del programa en términos de resultados, prioridades programáticas, estrategias clave y movilización/uso de recursos;
- a preparación y respuesta a las emergencias, así como el valor agregado de UNICEF, identificando lecciones aprendidas para la preparación y respuesta a emergencias futuras; y,
- la integración de prioridades transversales en el programa, tal como igualdad de género, equidad y derechos humanos.

### PROGRAMA DE COOPERACIÓN 2021-2025

El programa de país se implementó en un contexto de recuperación tras la pandemia de COVID-19, con desafíos persistentes en pobreza infantil, desigualdad y

rezagos educativos, así como una estabilidad económica, política e institucional. Aparte de la pandemia, el ciclo del programa estuvo condicionado por una crisis hídrica de 2023, que comprometió el acceso a agua potable segura, especialmente en la región metropolitana.

El programa se propone transformar las normas sociales sobre los roles de género y la violencia contra los niños, los adolescentes y las mujeres; aumentar la prestación de servicios inclusivos multisectoriales de calidad a los niños y los adolescentes más vulnerables; y lograr una mayor prioridad a los derechos de los niños y los adolescentes en las agendas pública y política. Con este fin, se estructura en cuatro Líneas de acción (u Outcomes por su traducción al inglés):

- Protección de la infancia
- Inclusión social
- Movilización social
- Eficacia del programa

Frente a necesidades y prioridades emergentes, el programa se ajustó incorporando o priorizando temas como la salud mental adolescente, la pobreza infantil, el cambio climático, la migración, la innovación y respuestas a emergencias. El CPD previó un presupuesto de 15,25 millones de dólares para todo el período.

### METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación del programa de país se basó en los criterios de evaluación de la OCDE: pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia. Para analizar de forma específica la integración de los enfoques de género, derechos

humanos, equidad y discapacidad, se incluyeron preguntas orientadas a estos enfoques transversales. El análisis previo de evaluabilidad concluyó que el CPD era medianamente evaluable, considerando su diseño y contexto en que se desarrolla la evaluación.

Se aplicó un diseño de métodos mixtos que permitió triangular la información recopilada. Se realizaron 36 entrevistas en profundidad individuales y 4 entrevistas grupales con diversas partes interesadas. Además, 78 representantes de contrapartes estratégicas respondieron a una encuesta en línea autoadministrada, y se consultó a adolescentes a través de 3 grupos focales. Esta recopilación de datos primarios se complementó con una revisión documental exhaustiva. Se adoptó un enfoque participativo, facilitando varios talleres con el equipo de UNICEF para co-construir la teoría de cambio y validar los hallazgos y recomendaciones.

## CONCLUSIONES Y HALLAZGOS

**Pertinencia.** El programa de país de UNICEF en Uruguay aborda problemáticas clave y UNICEF es un actor central en la agenda de infancia y adolescencia en Uruguay, priorizando áreas donde su valor agregado es más significativo. Su capacidad para incidir en la agenda pública, su solidez técnica y capacidad de adaptación al contexto contribuyeron para la promoción de normas sociales favorables a la infancia y para revertir algunas medidas regresivas en normativas nacionales. En los últimos años del programa de cooperación UNICEF extendió su trabajo a brechas que estaban insuficientemente abordadas en el programa de cooperación, como la salud mental, la persistencia de la pobreza infantil y la influencia de las desigualdades estructurales en las trayectorias educativas. De todas formas, hay cuellos de botella persistentes, como la débil articulación interinstitucional e intersectorial en el gobierno, y las resistencias de algunos actores que dificultan el avance en temas sensibles, como la justicia penal juvenil.

**Pertinencia.** El programa de país acordado entre el gobierno y UNICEF muestra una sólida alineación con prioridades globales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). A nivel del gobierno nacional, se considera que las áreas priorizadas en el CPD son estratégicas para la promoción y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el país. Sin

embargo, hay algunos temas clave—como la reducción de la pobreza infantil (ODS 1), la educación inclusiva, equitativa y de calidad (ODS 4), y la disminución de las desigualdades (ODS 10)— que podrían haber tenido más protagonismo en el programa y que, de hecho, fueron profundizados en los últimos años. UNICEF también ha demostrado capacidad para adaptarse a necesidades emergentes, como se evidenció durante la pandemia de COVID-19 y en respuesta a otras emergencias. Por otra parte, la alineación con la sociedad civil, y especialmente con el sector privado, se percibe como menor, lo que representa una oportunidad para fortalecer alianzas.

**Eficacia.** UNICEF ha logrado avances significativos en materias como la lucha contra la violencia, con énfasis en la sensibilización sobre la violencia de género y prácticas patriarcales, en el sistema de protección o en términos de apoyo psicosocial y asistencia en trámites para niños, niñas y adolescentes migrantes. En el ámbito de la inclusión social, se registraron progresos importantes mediante acciones orientadas a la primera infancia y nutrición, la educación, y la salud mental adolescente. Los resultados de la implementación del CPD incluyen también la promoción de derechos, el fomento de la participación juvenil, el desarrollo de capacidades y la generación de información clave para la formulación de políticas públicas más adecuadas a las necesidades de niños, niñas y adolescentes. La valoración y comunicación de los resultados se ve limitado por una disponibilidad limitada de datos de seguimiento y evaluación del CPD.

**Eficacia.** UNICEF ha desempeñado un papel crucial en la gestión de emergencias en el país. Se basa en una coordinación eficaz con actores del sistema nacional de respuesta a emergencias y se distingue por la mirada de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Su capacidad técnica y de movilización de fondos ha permitido complementar y fortalecer las capacidades del gobierno. Es importante que UNICEF Uruguay defina con mayor claridad su visión estratégica frente al rol que debe cumplir en las emergencias, orientando sus objetivos y prioridades en un contexto de un país de altos ingresos y en coherencia con su mandato institucional.

**Eficacia.** El programa de cooperación propone diversas estrategias y enfoques para alcanzar los resultados, entre ellas la coordinación intersectorial, el trabajo en territorio, alianzas con el sector privado e innovación. Si bien la falta de una conceptualización clara y compartida



de estas estrategias en el diseño programático ha limitado su aprovechamiento pleno, especialmente en lo relativo a la innovación y la colaboración con el sector privado, UNICEF ha demostrado capacidad de adaptación y habilidad para mediar y articular entre partes involucradas en situaciones complejas. UNICEF ha avanzado hacia una estrategia más integral y nacional mediante alianzas estratégicas en diversas regiones, considerando que no contaba con recursos propios suficientes para sostener una forma directa de trabajo en territorio. UNICEF Uruguay promovió innovaciones, pero sin una estrategia para la transversalización de la innovación siguen siendo acciones puntuales.

**Eficiencia.** La oficina de país ha contado con una sólida diversificación de fuentes de financiamiento, niveles elevados de ejecución presupuestaria, y una distribución equilibrada del presupuesto por las Líneas de acción en base a las necesidades identificadas en el programa de cooperación. El proceso de planificación del uso de los recursos de la oficina en forma integrada ha mostrado avances, pero aún existen espacio de mejora. En particular, hay áreas transversales como innovación, alianzas y el monitoreo y evaluación programático y presupuestario que podrían beneficiarse de una determinación más clara de objetivos y recursos asignados.

**Eficiencia.** Los procesos operativos son importantes para una implementación oportuna y eficiente del programa, pero el incremento de las demandas del programa de país a medida que ha incorporado nuevos temas no ha tenido un correlato en la capacidad operativa de la oficina. Se identifican limitaciones en procesos clave como la planificación y monitoreo del presupuesto, así como en personal en varias áreas de la oficina y la priorización frente a las demandas, lo que perjudica la capacidad de respuesta. Sin embargo, el espíritu colectivo y de entreayuda hace que los equipos se apoyen y se logren resultados importantes. Es necesario realizar un análisis de riesgos asociados al desequilibrio entre la demanda operativa y el personal disponible y una identificación de los procesos operativos clave que necesitan ser reforzados, modificados o simplificados.

**Coherencia.** UNICEF Uruguay ha desarrollado procesos de recaudación de fondos altamente eficaces, lo que le otorga cierta flexibilidad programática y estratégica. Este logro se sustenta en una reputación institucional positiva en el país y una decisión estratégica de reinvertir una parte

de los fondos obtenidos en el país, tanto en capacidad de recaudación como programática. Se ha generado sinergias y ejemplos de colaboración efectiva entre las áreas de Programas, Comunicación y Recaudación de Fondos de la oficina. Sin embargo, la coherencia entre objetivos y actividades de las diferentes áreas no es plena por prioridades que a veces son divergentes debido a la naturaleza de cada área. La instalación de un mecanismo formal de coordinación entre las áreas podría permitir lograr una mayor sinergia.

**Enfoques Transversales.** Los enfoques de igualdad de género, equidad (incluyendo discapacidad) y derechos humanos han sido integrados de manera significativa en el diseño y la ejecución del programa de país, aunque no en todos los resultados programáticos. Se han logrado avances en equidad y derechos humanos, con impacto en niños con discapacidad—fundamentalmente a través de la promoción de la educación inclusiva—y migrantes. Las iniciativas con respecto a la población afrodescendiente, así como el abordaje interseccional, son más limitadas. Del análisis de género realizado surge que existe una correspondencia entre las problemáticas que se propuso abordar UNICEF y aquellas identificadas por los diferentes actores. Las contrapartes reconocen el liderazgo de UNICEF en integrar la perspectiva de igualdad de género, y el programa de país, tanto a nivel de diseño como de intervención, promovió transformaciones de género. El abordaje de las masculinidades surge como una brecha de género y un desafío para el próximo CPD.

## LECCIONES APRENDIDAS

**Lección 1.** El prestigio del que goza UNICEF en el país, respaldado por su experticia técnica, perfil apolítico y sólida reputación como marca, constituye un activo clave que fortalece su capacidad de articulación con diversas contrapartes para la promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Asimismo, facilita la movilización de donantes individuales y el respaldo a las causas e iniciativas de la organización.

**Lección 2.** La efectividad de la intervención de UNICEF se vio fortalecida por su capacidad de adaptarse a contextos, prioridades y necesidades cambiantes, incluso situaciones de emergencias, y agendas políticas variables. Esta flexibilidad fue posible gracias a su estrecha articulación con actores clave, su capacidad de movilizar fondos y una incidencia proactiva en agendas

basada en evidencia. No obstante, esta adaptabilidad también ha exigido una alta flexibilidad operativa del personal y ha puesto a prueba los procesos internos, lo que resalta la necesidad de fortalecer el análisis de riesgos ex ante y continuo para anticipar y gestionar los desafíos operativos.

**Lección 3.** Para permitir una gestión, monitoreo y evaluación eficaces del CPD, es importante que sus componentes programáticos y estratégicos (resultados y líneas de acción) estén correctamente definidos. Esto implica que deben reflejar con precisión los cambios estructurales que se ambicionan, basándose en una clara identificación de las brechas críticas y los cuellos de botella que justifican la priorización de las áreas programáticas. Una formulación sólida desde el inicio permite una mejor alineación entre los objetivos del programa y los mecanismos de seguimiento y evaluación.

**Lección 4.** La decisión de invertir parte de los fondos recaudados en el equipo local, tanto de recaudación como programático, resultó clave para ampliar sus capacidades operativas. La experiencia demuestra que destinar recursos al fortalecimiento institucional puede generar retornos sostenibles y potenciar la autonomía financiera del programa. Además, la programación en el país contribuye a generar interés de donantes para apoyar financieramente.

**Lección 5.** Si bien los vínculos con intervenciones a nivel local son importantes para llegar a los grupos más vulnerables, un abordaje de intervención territorial debe estar alineado con el alcance operativo y los recursos disponibles de los gobiernos/socios implementadores locales, así como con las capacidades institucionales de UNICEF.

## RECOMENDACIONES

**Recomendación 1.** Se recomienda que el próximo programa de cooperación entre UNICEF y el gobierno de Uruguay profundice el trabajo en la pobreza infantil y las inequidades estructurales, además de dar continuidad a temas en los que aún se registran brechas.

**Recomendación 2.** Se recomienda que la oficina de país desarrolle un modelo alternativo de operación, con mayor énfasis en las estrategias que aprovechan el valor agregado de UNICEF para avanzar en la agenda de infancia. Algunas estrategias con potencial para ampliar el alcance del trabajo de UNICEF y que, de acuerdo con la evidencia que surge de la evaluación, deberían explorarse con mayor profundidad en el próximo ciclo de programación son:

- apoyar el fortalecimiento de la coordinación intersectorial en el Estado, particularmente en territorio;
- fortalecer las alianzas con el sector privado;
- transversalizar la innovación e integrar a otros actores.

**Recomendación 3.** Se recomienda que UNICEF defina en forma más clara su rol en la preparación y respuesta a las emergencias en coordinación con el gobierno, fortalezca el análisis estructurado de riesgos e identifique qué capacidades debe tener la oficina local.

**Recomendación 4.** Se recomienda que UNICEF trabaje en el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación que se ajuste al tipo de programación que realiza la oficina en Uruguay y que contribuya al aprendizaje de la organización.

**Recomendación 5.** Se recomienda a UNICEF que complete el desarrollo de un proceso de planificación y monitoreo presupuestarios que abarque a toda la oficina y defina un perfil técnico responsable de esta tarea.

**Recomendación 6.** Se recomienda que UNICEF refuerce la perspectiva de género de manera transversal a todo el programa de cooperación—que incluya las masculinidades y una perspectiva interseccional robusta—, cubriendo todas las Líneas de acción e incorporando resultados estratégicos en cada una de ellas. Además, se propone fortalecer el sistema de seguimiento con indicadores desagregados, y estrategias de comunicación y participación con adolescentes para asegurar que el enfoque de género sea más explícito y relevante para ellos y ellas.



©UNICEF Uruguay/2023/Rivara

# 1 Introducción

Este informe presenta los resultados de la Evaluación del Programa de País (CPE, por sus siglas en inglés) de UNICEF Uruguay, la cual se lleva a cabo en el marco de la Política de Evaluación de UNICEF. La CPE cubre el programa de país acordado con el Gobierno en Uruguay para el periodo 2021-2025. Este capítulo presentará el contexto, el objeto de la evaluación, y su propósito, objetivos y alcance. Los siguientes capítulos abordarán el marco de la evaluación, su metodología, los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones.

## 1.1 Antecedentes

Uruguay, con una población de aproximadamente 3,5 millones de habitantes<sup>1</sup>—incluyendo unos 850.000 niños, niñas y adolescentes—es un país de ingresos altos<sup>2</sup> con una democracia estable desde 1985.

**Escenario político:** Entre 2020 y 2025, el país fue gobernado por una coalición liderada por el Partido Nacional, siendo sucedido en marzo 2025 por un nuevo gobierno del Frente Amplio. Esta estabilidad política ha favorecido un entorno institucional propicio para la implementación de políticas públicas, incluidas las relacionadas con los derechos de la niñez.

**Escenario económico:** Pese a su solidez económica estructural, el país enfrentó desafíos durante el ciclo 2021-2025, como el impacto de la pandemia de COVID-19 y una grave sequía en 2023. Aunque hubo una recuperación del PIB tras la caída de 2020 fruto de la pandemia, el crecimiento se desaceleró

posteriormente<sup>3</sup>. Aun así, Uruguay mantuvo su estabilidad macroeconómica, aunque el déficit fiscal se mantiene en niveles relativamente elevados.

**Marco normativo e institucional de protección infantil:** se basa en la ratificación de la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño* (1990) y en la aprobación del *Código de la Niñez y la Adolescencia* (2004)<sup>4</sup>. El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) lidera la política pública en protección especial. Otras instituciones gubernamentales tienen competencia sobre el bienestar de niños, niñas y adolescentes, tal como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

### SITUACIÓN DE TITULARES DE DERECHOS - NIÑEZ Y ADOLESCENCIA:

- **Salud:** La mortalidad infantil se redujo substancialmente desde 2007<sup>5</sup>, aunque mostró

1 Instituto Nacional de Estadística Uruguay

2 En 2023 alcanzó un PIB per cápita de USD 34.063 ajustado por paridad de poder adquisitivo. Ver [Banco Mundial](#).

3 En 2023 el crecimiento se detuvo por efecto de la sequía sobre el sector agropecuario y de la caída del turismo. Uruguay cerró 2023 con un crecimiento de 0,4% y en 2024, la economía uruguaya registró un crecimiento interanual de 3,1% respecto al 2023.

4 <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004>

5 La tasa de mortalidad infantil se redujo de 12,1 por cada 1.000 nacidos vivos en 2007 a 6,8 por cada 1.000 en 2019 y 6,2 en 2022, no obstante, para el año 2023 subió a 7,3 (<https://uins.msp.gub.uy/>). Asimismo, en algunos departamentos (Artigas, Rocha, Salto), la tasa

un leve aumento en 2023 y persisten disparidades territoriales. La malnutrición ha evolucionado hacia el sobrepeso y la obesidad, que afecta a más del 40% de los escolares<sup>6</sup>.

- **Educación:** Aunque la educación primaria tiene cobertura universal, solo la mitad de los adolescentes culmina la educación media superior<sup>7</sup>, con profundas brechas de desempeño según nivel socioeconómico<sup>8</sup> y disparidades entre niñas y niños<sup>9</sup>.
- **Pobreza:** La pobreza infantil casi duplica la tasa general<sup>10</sup>. El 78% de los hogares pobres incluyen niños o adolescentes<sup>11</sup>. Además, la pobreza afecta en mayor medida a los hogares con jefatura femenina<sup>12</sup>. Si bien la participación laboral de los adultos en hogares pobres con niños, niñas y adolescentes a cargo es comparable a la de otros sectores, enfrentan mayor desempleo y dificultades de conciliación con las tareas de cuidado.
- **Violencia:** La violencia hacia la niñez sigue siendo una preocupación: más de la mitad de los niños de 2 a 4 años fueron sometidos a métodos de disciplina violenta<sup>13</sup>, y se registraron en torno de 9.000 casos de violencia hacia niño, niñas y adolescentes en 2024 (56% niñas - 44% niños)<sup>14</sup>. Otra preocupación es la violencia basada en género, la cual está relacionada con haber sufrido violencia en la infancia<sup>15</sup>. Miles de niños y adolescentes se encuentran separados de sus familias o privados de libertad<sup>16</sup>.
- **Desigualdades estructurales** atraviesan el contexto social: las mujeres enfrentan mayores niveles de

violencia, desempleo y pobreza, mientras que los hombres jóvenes presentan mayor deserción educativa y tasas de homicidio y suicidio. La población afrodescendiente<sup>17</sup> y población en zonas fronterizas y periféricas registran mayores privaciones. El desempleo juvenil triplica la media nacional.

**Emergencias:** El ciclo del programa estuvo condicionado por dos emergencias excepcionales: la pandemia, que afectó ingresos y educación<sup>18</sup>; y la crisis hídrica de 2023, que comprometió el acceso a agua potable segura, especialmente en la región metropolitana<sup>19</sup>.

En cuanto a **los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, Uruguay ha mostrado avances en áreas como salud materno-infantil, vacunación, agua y primera infancia. No obstante, persisten desafíos en desempeño educativo, finalización de secundaria y pobreza infantil, con retrocesos en malnutrición (sobrepeso) y escasez de datos actualizados en temas clave como violencia y pobreza multidimensional<sup>20</sup>.

El programa de país de UNICEF 2021-2025 se define a partir de este contexto nacional, aprovechando la estabilidad económica, política e institucional del país para orientar sus esfuerzos hacia la reducción de las carencias críticas que afectan a niños, niñas y adolescentes. Asimismo, el programa tuvo que adaptarse a emergencias, lo que implicó la reasignación de recursos y la redefinición de prioridades para responder a necesidades emergentes.

---

de mortalidad sigue siendo superior a 10 por cada 1.000.

6 Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS, 2018)

7 En 2022, el 83% de los jóvenes lograban finalizar la educación media básica (9° grado) y sólo 50% finalizaban la educación media superior (12° grado). Ver [INEEd](#).

8 Por ejemplo, solo 23% de los estudiantes en el quintil de ingresos más bajos cuenta con competencias mínimas en matemáticas, mientras que en el más alto alcanza 74%. Ver [PISA Uruguay](#) (ANEP, 2022).

9 Según datos del Censo 2023 del INE, de las personas mayores de 25 años que alcanzaron la educación media superior, el 54% son mujeres, mientras que solo el 46% son varones, lo que evidencia una brecha significativa a favor de las mujeres. Ver [INE](#).

10 En 2023, la pobreza de la población total se ubicó en 10%, mientras la tasa de pobreza infantil es de 20% entre los menores de 6 años, 18% para niños, niñas y adolescentes entre 6 y 12 años y 18% entre 13 y 17 años. Ver [INE](#).

11 <https://www.unicef.org/uruguay/infancia-en-datos/inversion-en-infancia/an%C3%A1lisis-de-la-pobreza-infantil-en-uruguay>

12 UNICEF Uruguay. (2020). Nota Estratégica de Género.

13 Encuesta de Desarrollo Infantil Nutrición y Salud (ENDIS, 2018)

14 SIPIAV. (2025). Informe de gestión SIPIAV 2024.

15 <https://www.unicef.org/uruguay/infancia-en-datos/proteccion/la-violencia-contra-ni%C3%B1os-y-adolescentes>

16 En 2024, cerca de 7.000 niños, niñas y adolescentes fueron separados temporal o definitivamente de sus familias de origen viviendo en un hogar de 24 horas o en una modalidad de acogimiento familiar. Ver [INAU](#).

17 La población afrodescendiente exhibe mayores tasas de pobreza y desempleo, y menor acceso a la educación. Ver [UNICEF y CEPAL](#) (2020).

18 Estimación de la pobreza 2020 ([INE](#))

19 <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/comunicados/recomendaciones-relacion-consumo-agua-ose-montevideo-canelones-zon>

20 <https://data.unicef.org/sdgs/country/ur/>



## 1.2 Objeto de la evaluación

El objeto de la presente evaluación es el Programa de Cooperación de UNICEF en Uruguay para el periodo 2021-2025, acordado inicialmente en el documento del programa (CPD – *Country Programme Document*, por sus siglas en inglés). El programa de país se propone transformar las normas sociales sobre los roles de género y la violencia contra los niños, los adolescentes y las mujeres; aumentar la prestación de servicios inclusivos multisectoriales de calidad a los niños y los adolescentes más vulnerables; y lograr una mayor prioridad a los derechos de los niños y los adolescentes en las agendas pública y política.

El programa se estructura en cuatro Líneas de acción (u *Outcomes* por su traducción al inglés):

- **Protección de la infancia** promueve entornos protectores libres de violencia, desinstitutionalización, justicia juvenil, y servicios de respuesta y monitoreo.
- **Inclusión social** promueve un enfoque integrado

- para el acceso a servicios de primera infancia, salud (tanto física como mental), educación y protección social.
- **Movilización social** apunta a posicionar los derechos de los niños y los adolescentes en la agenda pública y política mediante comunicación, evidencia y participación, particularmente la de adolescentes.
- **Eficacia del programa** asegura una gestión eficaz y eficiente, e incorpora enfoques transversales como género, innovación, alianzas con el sector privado y la atención a emergencias.

Cada Línea de acción se divide en Resultados (*Outputs* por su traducción al inglés), revisados en el marco de esta evaluación (ver Teoría de Cambio). Frente a necesidades y prioridades emergentes se ajustó el programa. La Tabla 1 muestra las modificaciones sustanciales: elementos agregados (+) y suprimidos (-) de acuerdo al plan original.

**Tabla 1.** Líneas de acción y acciones específicas (2021-2025)

| Líneas de acción             | CPD 2021-2025  | Revisión 2022   |
|------------------------------|--|---|
| <b>Protección</b>            | Violencia<br>Acceso a la justicia<br>Niños sin cuidado parental<br>Monitoreo de los derechos | (+) Migración   |
| <b>Inclusión social</b>      | Desarrollo infantil temprano<br>Nutrición<br>Educación<br>Trabajo en territorio              | (+) Salud mental adolescente<br>(+) Cambio climático<br>(+) Pobreza infantil<br>(-) Trabajo en territorio |
| <b>Movilización social</b>   | Comunicación<br>Participación adolescente<br>Evidencia                                       |   |
| <b>Eficacia del programa</b> | Coordinación de programa<br>Planificación y monitoreo<br>Intersectorial                      | (+) Emergencias<br>(+) Innovación   |

Fuente: Elaboración propia con base en Documentos UNICEF

### TEORÍA DE CAMBIO DEL PROGRAMA

El equipo de evaluación junto con el equipo técnico de la oficina reconstruyó la teoría de cambio (TdC) del programa tomando en cuenta las modificaciones en el diseño del programa. El Gráfico 1 presenta la TdC reconstruida. La versión completa de la TdC, junto con su narrativa, se encuentra disponible en el Anexo 2.

Se definió la TdC con base en las siguientes brechas principales:

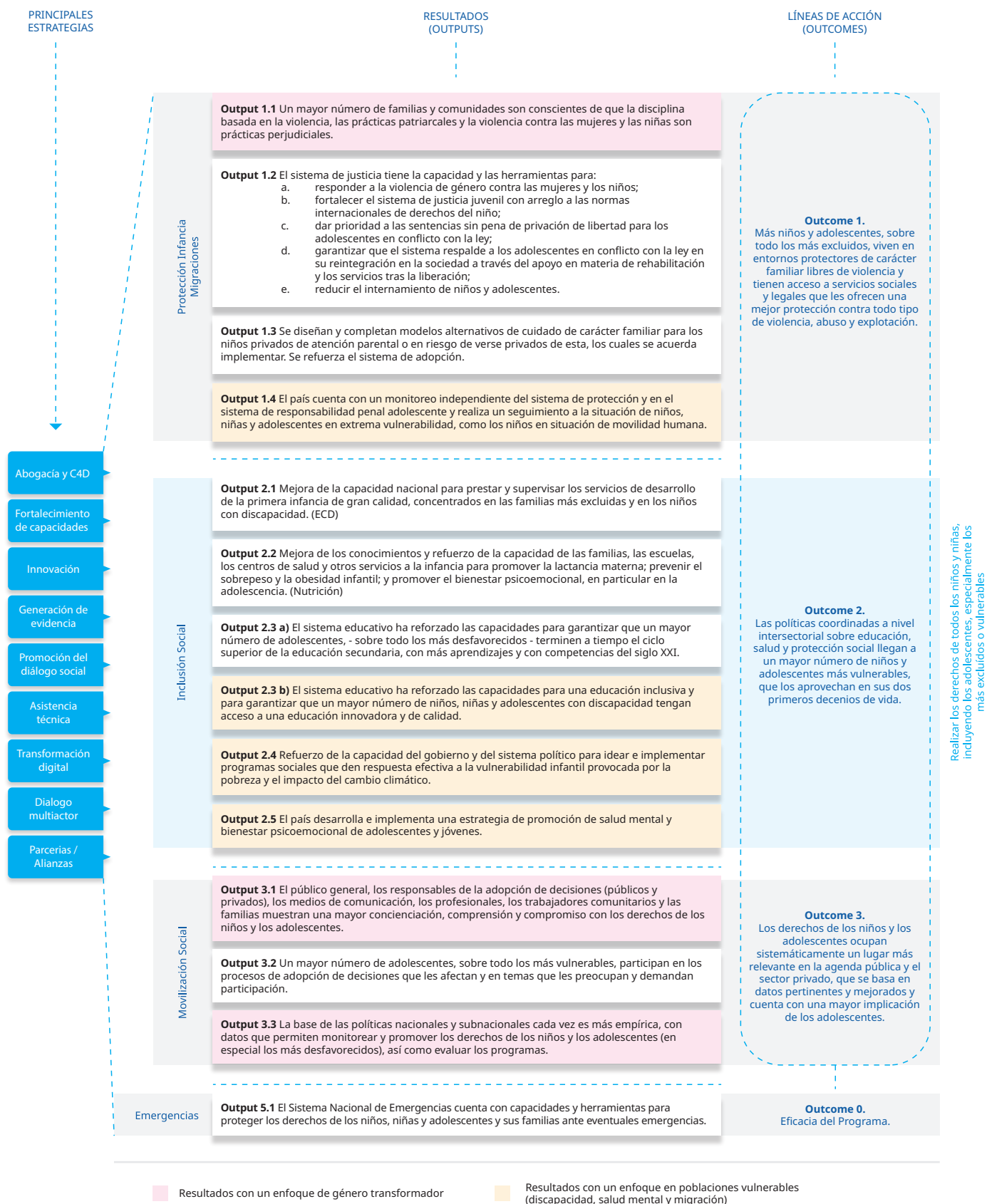
- más de la mitad de los niños y niñas sufren violencia, muchos carecen de cuidado familiar y tienen acceso limitado a la justicia;
- las desigualdades sociales generan múltiples privaciones en desarrollo infantil, educación, salud

y protección social, afectando especialmente a los grupos más vulnerables;

- falta conocimiento, conciencia y compromiso con los derechos de la niñez entre la sociedad,

tomadores de decisiones y actores clave, especialmente en áreas con brechas persistentes o áreas emergentes.

**Gráfico 1. Teoría de cambio**



## MODALIDADES DE IMPLEMENTACIÓN Y PARTES INTERESADAS

La implementación del programa se realiza principalmente mediante acuerdos de cooperación<sup>21</sup> con instituciones de gobierno (como garantes de derechos), organizaciones de la sociedad civil (OSC), academia y agencias de Naciones Unidas. En total, se firmaron 96 acuerdos durante los primeros cuatro años del programa<sup>22</sup>.

De estos acuerdos, 44 fueron con instituciones de gobierno, 45 con OSC y academia, y 9 con agencias de Naciones Unidas. Por Línea de acción, 50 acuerdos corresponden a protección, 37 a inclusión social y 13 a movilización social<sup>23</sup>. Asimismo, 26 acuerdos involucran contacto directo con titulares de derechos, principalmente niñas, niños y adolescentes de todo el país. El programa de país presenta atención particular a niñas, niños y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad. No es posible presentar desagregaciones a fines de caracterizar la población debido a falta de información completa disponible. Anexo 3 presenta un mapeo detallado de partes interesadas.

## 1.3 Propósito, objetivos y alcance de la evaluación

La evaluación tiene tres **propósitos** principales: orientar el diseño del nuevo programa de país 2026-2030, informar al nuevo gobierno para su cooperación, y rendir cuentas sobre el desempeño del programa. Es tanto formativo (para el aprendizaje) como sumativa (para evaluar logros). Su **uso** es principalmente interno, apoyando a UNICEF Uruguay y la Oficina Regional de UNICEF (LACRO) en definir prioridades, buenas prácticas y áreas a mejorar. También busca visibilizar el trabajo de UNICEF ante el gobierno y promover la cooperación en temas clave de derechos de la niñez. Finalmente, permite compartir aprendizajes sobre la programación de UNICEF en un país de renta alta con otras oficinas de UNICEF.

## ALCANCE GEOGRÁFICO DEL PROGRAMA

La mayor parte de la programación se realiza en vínculo con el gobierno central, que dispone de referentes en los 19 departamentos. Si bien inicialmente la oficina priorizó fortalecer capacidades de gobiernos subnacionales para idear e implementar programas sociales más centrados en la equidad, hacia 2022 este Resultado se reorientó hacia la pobreza infantil. No obstante, se desarrollaron iniciativas locales que se desprenden de los resultados sectoriales<sup>24</sup>.

## PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN FINANCIERA DEL PROGRAMA

El CPD estableció inicialmente un presupuesto total de 15.250.000 dólares. No obstante, debido a emergencias y nuevas prioridades el presupuesto fue revisado y ampliado a 23.114.368 dólares. Este aumento se debe, en parte, a fondos adicionales para emergencias, actividades de salud mental e innovación. Como parte de los hallazgos sobre la eficiencia del programa, se proporcionan más detalles sobre el presupuesto y el gasto del programa (ver la Sección 3.3 Eficiencia).

## LOS OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN SON LOS SIGUIENTES:

- Valorar la pertinencia de los objetivos, prioridades y estrategias del programa considerando la situación de los derechos de la niñez en Uruguay, el contexto de Uruguay como país de renta alta, cambios en el contexto, y prioridades nacionales y globales.
- Valorar la eficacia, coherencia y eficiencia del programa en términos de resultados, prioridades programáticas, estrategias clave y movilización/ uso de recursos.
- Valorar la preparación y respuesta a las emergencias, así como el valor agregado de

21 Memorándums de entendimiento, planes de trabajo o documentos de programa

22 Con una misma institución puede haber varios acuerdos, debido a que se trata de plazos breves o de distintas áreas.

23 Algunos acuerdos involucran a más de una Línea de acción

24 A nivel nacional (violencia de género), Montevideo (salud mental, migrantes, desvinculación educativa, acción climática), Colonia (acción climática), Canelones (salud mental, desarrollo infantil temprano), Rivera y Rocha (en ambos casos, explotación sexual y atención a migrantes; desvinculación educativa en Rivera, y salud mental en Rocha), Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro (salud mental, sensibilización y acción climática), Florida y Cerro Largo (salud mental).



UNICEF, identificando lecciones aprendidas para la preparación y respuesta a emergencias futuras.

- Valorar la integración de prioridades transversales en el programa, tal como igualdad de género, equidad y derechos humanos.

El **alcance** de la evaluación abarca el trabajo de UNICEF en el marco del CPD en todo Uruguay, enfocado en niños, niñas y adolescentes en situación de

vulnerabilidad. Incluye las tres líneas programáticas, la Línea de acción de Eficacia del programa y nuevas prioridades programáticas identificadas en planes anuales. Además, considera aspectos operativos y recaudación de fondos en la medida que afectan en la implementación y los resultados programáticos. La evaluación cubre el periodo de implementación comprendido entre inicios de 2021 y diciembre de 2024, y las actividades planificadas para 2025.



©UNICEF Uruguay/2019/Pazos





©UNICEF Uruguay/2018/Barreiro

## 2 Metodología

### 2.1 Criterios y preguntas de evaluación

La evaluación del programa de país se basa en los criterios de evaluación de la OCDE-CAD<sup>25</sup>: pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia, así como un criterio respecto a enfoques transversales (género, derechos humanos, equidad y discapacidad) con una pregunta específica al respecto. Se aplicó el principio de “no dejar a nadie atrás”, prestando especial atención a grupos marginados y excluidos, incluidos niños, niñas y adolescentes con discapacidad, conforme las guías de UNICEF<sup>26</sup>.

La matriz de evaluación (ver Anexo 4) presenta las preguntas de evaluación, los indicadores utilizados, las fuentes de información y las técnicas de recopilación de datos implementadas. Los hallazgos se organizan por criterios y preguntas de evaluación.

### 2.2 Evaluabilidad

En la etapa inicial de la evaluación se llevó a cabo un análisis de la evaluabilidad del CPD, enfocado en cuatro dimensiones: diseño del CPD en base a su TdC implícita y marco de resultados; disponibilidad de información secundaria (documentos y datos);

disponibilidad de los informantes clave para recolectar datos primarios complementarios; y, contexto de la evaluación<sup>27</sup> (ver Anexo 5).

El análisis de evaluabilidad concluyó que el CPD de UNICEF en Uruguay 2021 – 2025 es medianamente evaluable considerando su diseño y el contexto en que ocurre la evaluación. Las TdC presentadas en las notas estratégicas por Línea de acción no articularon efectos de corto plazo y no reflejaron los cambios al programa. Por este motivo, se reconstruyó la TdC de manera a que la cadena causal entre intervenciones y Resultados sea más clara (ver Anexo 2) y considerando los cambios al programa.

La disponibilidad limitada de información para reportar indicadores de resultados afecta negativamente la evaluabilidad, lo que refuerza la relevancia de las actividades de recopilación de datos realizadas durante la evaluación. Las entrevistas, grupos focales y encuesta fueron fundamentales para identificar, recopilar y analizar información adicional que permitió evidenciar los avances en los Resultados y Líneas de acción, así como comprender el nivel de contribución de UNICEF a los cambios registrados.

25 Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: [Mejores criterios para una mejor evaluación](#) | OECD

26 <https://www.unicef.org/evaluation/documents/disability-inclusive-evaluations-unicef-guideline-achieving-undis-standards>

27 Se ha tomado la definición de evaluabilidad de la OCDE-CAD “*The extent to which an activity or project can be evaluated in a reliable and credible fashion*” (OECD-DAC 2010; p.21). El análisis de evaluabilidad también tomó en cuenta el análisis de evaluabilidad realizado por LACRO a finales de 2023, el cual fue incluido en los Términos de Referencia.

## 2.3 Enfoque analítico global

La evaluación adaptó un enfoque centrado en el uso y un diseño basado en la teoría. Para fomentar la utilización de la evidencia, se realizó un taller de validación de conclusiones y recomendaciones preliminares con el equipo de UNICEF Uruguay. Además, LACRO innovó al elaborar una nota breve de síntesis con evidencia, utilizando inteligencia artificial, como insumo intermedio para una reflexión estratégica de la oficina.

Se empleó un diseño basado en la teoría, guiado por la teoría de cambio reconstruida y las notas estratégicas por Línea de acción, con el objetivo de generar un hallazgos y lecciones aprendidas coherentes que capturen cómo se ha implementado el programa. La gran cantidad de actores involucrados y la diversidad de modalidades de acuerdos firmados con cada uno de ellos, la atención a situaciones de emergencia, así como los cambios y ambigüedad en el diseño del programa de país, dificultan el establecimiento de relaciones causales. Por ello, se optó por un abordaje cualitativo para evaluar los resultados alcanzados.

El enfoque seguido para evaluar la contribución del CPD de UNICEF en Uruguay se desarrolló en varias etapas:

- **Definición del problema de contribución:** Se tradujeron las preguntas generales de evaluación en cuestiones concretas y que puedan responderse, permitiendo formular una declaración clara sobre la contribución del programa. Para ello, se realizó un taller participativo sobre la TdC, identificando modificaciones en el programa y estrategias adaptativas empleadas.
- **Análisis de relaciones causa-efecto:** Con la TdC reconstruida, se explicitó la cadena de resultados, considerando factores externos que pudieron influir en los impactos alcanzados.
- **Contraste de evidencia:** Se recopiló y sistematizó información para explicar las relaciones causales e identificar actores clave.
- **Discusión de la historia de contribución:** Se presentaron los hallazgos a UNICEF y otros actores para validar la solidez de los vínculos en la cadena de resultados y considerar explicaciones alternativas.
- **Búsqueda de evidencia adicional:** Se identificaron datos necesarios para mejorar la TdC y precisar elementos clave.

- *Revisión y fortalecimiento:* Con la nueva evidencia, se consolidó la historia de contribución, lo que permitió formular recomendaciones realistas para fortalecer el programa en el próximo ciclo.

Los marcos internacionales para la protección de niñas, niños, y adolescentes forman parte del diseño de la evaluación, particularmente la a Convención por los Derechos de los Niños, la Convención de los Derechos por las Personas con Discapacidad y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

## 2.4 Métodos de recopilación y análisis de datos y estrategia de muestreo

Se empleó una estrategia de métodos mixtos para la recolección de datos. La Tabla 2 presenta los diferentes métodos:

- 36 entrevistas en profundidad individuales y 4 entrevistas grupales, presenciales o remotas, con informantes calificados y según lo solicitado por las contrapartes (ver Anexo 7);
- 3 grupos focales presenciales con adolescentes: dos con miembros de la Mesa de Adolescentes de UNICEF y uno con adolescentes de Rivera del programa Revuelta Educativa, coordinado con El Abrojo, a lo que se complementó con una entrevista al equipo ejecutor del programa;
- Encuesta autoadministrada en línea a contrapartes institucionales nacionales, incluyendo diversos sectores (gobierno, sociedad civil, ONU, academia), usando un cuestionario basado en preguntas estándar de UNICEF-LACRO y adaptado al contexto; 78 personas respondieron a la encuesta; 58 finalizaron el cuestionario completo (ver Anexo 6);
- Revisión exhaustiva de documentación institucional, literatura académica y gris (incluso una revisión en detalle de documentos de una selección de proyectos con enfoque transformador de género); Anexo 8 presenta una lista de documentos y datos secundarios revisados;
- Talleres participativos: uno presencial en Montevideo para reconstruir la TdC, y dos virtuales para revisar conclusiones preliminares y formular recomendaciones.

El muestreo para entrevistas y grupos focales fue intencional, considerando la diversidad territorial (nacional y subnacional), las Líneas de acción, el tipo de actor y el género, así como el nivel de involucramiento institucional y el valor informativo. Para la encuesta, se realizó un mapeo de contrapartes con el apoyo de UNICEF Uruguay, y se invitó a todas las personas listadas a participar<sup>28</sup>.

Dado el enfoque del programa en poblaciones vulnerables, se incorporó como practica innovadora—y en línea con un enfoque de derechos—un grupo focal con adolescentes participantes del programa

ReVuelta Educativa, quienes se habían desvinculado del sistema educativo. Tal como se detalla en la Sección 2.6, esta actividad requirió adaptaciones tanto en la logística como en la pauta de discusión, a fin de garantizar un entorno seguro y propicio para la expresión de sus perspectivas. Como lección aprendida, se destaca que la recolección de datos con este tipo de población demanda una planificación y preparación más cuidadosas, que contemplen sus características específicas, para asegurar el desarrollo fluido de la actividad y la obtención de información significativa desde su propia mirada.

**Tabla 2. Métodos de recopilación de datos y muestra**

| Método                                  | Tipo de personas/data consultadas   | Personas consultadas |        |                     |
|---|---|----------------------|--------|---------------------|
|   |   | Mujer                | Hombre | Varios <sup>a</sup> |
| Entrevistas en Profundidad <sup>a</sup> | Equipo técnico y gerencial de UNICEF Uruguay y UNICEF LACRO   | 10                   | 5      | --                  |
|   | Autoridades gubernamentales   | 11                   | 2      | 1                   |
|   | Socios implementadores de la sociedad civil   | 1                    | 1      | 2                   |
|   | Otras agencias de las Naciones Unidas   | 3                    | 1      | 1                   |
|   | Expertos externos (académicos)  | 2                    |        | --                  |
| Grupos Focales                          | Adolescentes de la Mesa adolescentes de UNICEF (2 grupos focales)   | 7                    | 6      | --                  |
|   | Adolescentes del programa ReVuelta educativa (1 grupo focal)  | 2                    | 2      | --                  |
| Encuesta <sup>b</sup>                   | Contrapartes y socios implementadores   | 41                   | 15     | --                  |
| Revisión Documental                     | Documentos internos y externos a UNICEF relativos a diseño, implementación, operaciones, evidencia y seguimiento del CPD. |                      |        |                     |

<sup>a</sup> Representan entrevistas colectivas con varios participantes; <sup>b</sup> 20 personas no respondieron cuál es su género y 2 prefirieron no decirlo.

El análisis de datos combinó fuentes y métodos cualitativos y cuantitativos para asegurar la triangulación de información, utilizando herramientas de inteligencia artificial para transcripciones y una matriz de análisis. Se aplicó un enfoque estratégico de pertinencia y género, utilizando una matriz específico de análisis de alineación entre las barreras críticas/cuellos de botella y el diseño/implementación del programa y aplicando análisis cualitativo y cuantitativa para valorar el nivel transformador de género de los resultados.

## 2.5 Consideraciones éticas

La evaluación se llevó a cabo con los más altos estándares de integridad y respeto por las creencias, usos y costumbres del entorno social y cultural, los derechos humanos y la igualdad de género, así como por el principio de “no hacer daño” en la asistencia humanitaria.

En las entrevistas y encuestas, el equipo evaluador solicitó el consentimiento explícito de los participantes: de forma oral para las entrevistas y por escrito en el

28 Se invitó a 135 personas, lo que implica una tasa de respuesta de 58%.

caso de las encuestas. Se respetaron plenamente los derechos de los individuos a brindar información de manera confidencial, permitiéndoles retirarse en cualquier momento sin necesidad de justificar su decisión. Asimismo, se garantizó la protección de los datos sensibles, presentándolos de manera anónima para evitar su rastreo.

La evaluación cumplió con las Directrices Éticas para Evaluaciones del UNEG (2020) y con el Procedimiento de UNICEF sobre Estándares Éticos en Investigación, Evaluación, Recolección de Información y Análisis (2021). El equipo evaluador no presentó conflictos de interés y garantizó la transparencia del proceso evaluativo mediante comunicación continua y la presentación de hallazgos con UNICEF. Además, se conformó un grupo de referencia con representantes internos y externos a UNICEF.

Para garantizar la participación de niñas, niños y adolescentes en la evaluación, a partir de la conformación de 3 grupos focales, se siguieron los estándares éticos propuestos por UNICEF en el documento conocido como ERIC (Ethical Research Involving Children)<sup>29</sup>. Además, conforme al Procedimiento ético de UNICEF, la participación de niños, niñas y adolescentes en este ejercicio de evaluación fue sometida a una revisión ética a cargo de un comité de ética externo, para lo cual se presentaron los protocolos correspondientes y se enviaron las pautas de recolección de información (ver Anexo 9 para la carta de aprobación).

## 2.6 Limitaciones

La Tabla 3 presenta las principales limitaciones y restricciones identificadas durante la evaluación, junto con las medidas de mitigación adoptadas o, en su defecto, las consecuencias observadas.

**Tabla 3.** Limitaciones y medidas de mitigación

| Limitación   | Descripción  | Medida de mitigación o consecuencia   |
|--|--|---|
| Calendario de la evaluación  | La evaluación se realizó en un período del calendario desafiante, ya que la fase de recolección de datos coincidió con el período de Navidad y Año Nuevo, así como con el principal período de vacaciones en Uruguay. Esto dificultó el cumplimiento del cronograma previsto, debido a la limitada disponibilidad de varias fuentes de información clave.  | Se revisó y amplió el cronograma de recopilación de datos para garantizar que todos los informantes clave fueran escuchados en la evaluación.   |
| Coincidencia con elecciones  | La evaluación coincidió con el período de campaña electoral y celebración de elecciones nacionales. Esto hizo que fuera difícil programar entrevistas con algunos informantes clave vinculados al gobierno anterior.   | Se entrevistó a actores del gobierno anterior.<br>En algunos casos, las personas inicialmente designadas para las entrevistas fueron reemplazadas por otras de la misma institución.  |
| Disponibilidad/existencia de información de M&E                        | Como se señaló en el informe inicial y el análisis de evaluabilidad, los datos de seguimiento y evaluación del CPD eran limitados, particularmente en relación con el progreso logrado en cada Resultado y Línea de acción. La información disponible sobre las distintas intervenciones era muy heterogénea, lo que dificultaba un análisis coherente basado en parámetros similares.   | Se aumentó el número de entrevistas previstas en los TdR, buscando recolectar evidencia a través de medios alternativos que permitieran complementar los datos faltantes.   |
| Formulación de Resultados y Líneas de acción poco coherente            | La formulación de Resultados y Líneas de acción en la TdC no fue coherente, lo que dificulta la medición de sus progresos. Algunas Líneas de acción se formulan como cambios, pero otros como estrategias de intervención o actividades. Esto hace que los datos generados a partir de los sistemas de M&E sobre el progreso en cada una de las Líneas de acción del CPD también sean distintos y difíciles de generalizar o comparar. | La reconstrucción de la TdC buscó corregir parte de este desafío. Como parte de la recolección de datos, el equipo evaluador buscó generar evidencia que reflejara los cambios y avances logrados, más allá de datos sobre actividades implementadas. |
| Dificultades de recolección de información con poblaciones vulnerables | La evaluación preveía la realización de un grupo focal con adolescentes en situación de vulnerabilidad, participantes del programa <i>Revuelta Educativa</i> . Algunos de estos adolescentes presentaban características personales (dificultades de expresión oral, retraso madurativo) que dificultaron el normal desarrollo del grupo focal y para las cuales el equipo evaluador no estaba debidamente informado y preparado.      | Se llevó a cabo el grupo focal con los/as adolescentes que estuvieron dispuestos a participar y se complementó la información con una entrevista al equipo técnico del programa.  |

29 <https://www.unicef.org/innocenti/reports/ethical-research-involving-children>





©UNICEF Uruguay/2024/Barreiro

## 3 Hallazgos

### 3.1 Pertinencia

**PREGUNTA 1.1 ¿EN QUÉ MEDIDA EL PROGRAMA DE PAÍS EN SU DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN, CONSIDERANDO TANTO EL DISEÑO INICIAL COMO NUEVAS PRIORIDADES EMERGENTES, RESPONDE A LAS BARRERAS CRÍTICAS QUE AFECTAN A LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y A LAS NECESIDADES DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MÁS EXCLUIDOS Y SUS FAMILIAS?**

Los documentos preparatorios del actual CPD<sup>30</sup> identificaron barreras críticas que afectan a la infancia y adolescencia, revelando tendencias preocupantes en diversas áreas. Estas barreras se sistematizaron y se asociaron con cuellos de botella previamente definidos por el equipo de UNICEF. Se evaluó la respuesta de UNICEF mediante un análisis de alineación (ver Tabla 4 y Anexo 10)<sup>31</sup>, considerando en qué medida el programa de país, en su diseño e implementación, aborda las barreras críticas y los cuellos de botellas relacionados. Esta evaluación se basó en los principales documentos programáticos (Notas estratégicas, Country Office Management Plan (CPMP), planes de trabajo anuales (AWP por sus siglas en inglés)) y en datos de ejecución (Results Assessment Module (RAM), planes anuales de gestión (AMP por sus siglas en inglés), complementado con retroalimentación de actores entrevistados.

#### HALLAZGOS CLAVE

El programa de país ha respondido de forma sólida a barreras críticas que afectan a la niñez, como la violencia, la institucionalización, la salud mental y la malnutrición mediante la colaboración con diversas entidades gubernamentales y de la sociedad civil, campañas de sensibilización, generación de evidencia, así como estrategias de abogacía. Pese al papel destacado de UNICEF como articulador, persisten desafíos en la articulación entre actores como cuello de botella clave.

UNICEF promovió la participación adolescente como un derecho y una estrategia de incidencia, aunque persisten obstáculos de representatividad y acceso, especialmente para adolescentes en situación de mayor vulnerabilidad.

Brechas estructurales como la pobreza infantil y desigualdades educativas fueron incorporadas en los últimos años del ciclo de cooperación, lo que revela que el programa de país no contemplaba en su totalidad las necesidades de los grupos más excluidos.

Algunas brechas críticas como las condiciones de vivienda de niños niñas y adolescentes, incidencia

30 Análisis de Situación 2020 (SITAN, por sus siglas en inglés), informes del Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) y diagnósticos sectoriales.

31 Se utiliza un análisis tipo semáforo: verde indica alta alineación, amarilla = media, y rojo = baja.

de siniestralidad vial en niños, niñas y adolescentes, mencionadas en los documentos preparatorios, no están comprendidas dentro de las áreas de actuación

del CPD por tanto no se destinaron acciones específicas ni pueden evaluarse.

Tabla 4. Análisis de alineación

| Barreras críticas  | Grado de alineación con programa de país |
|--|--|
| Violencia contra los niños, niñas y adolescentes                               | ●  |
| Institucionalización de niños, niñas y adolescentes                            | ●  |
| Pobreza infantil   | ●  |
| Malnutrición infantil  | ●  |
| Salud mental   | ●  |
| Desigualdades en niveles de aprendizajes en primaria y secundaria              | ●  |
| Desigualdad nivel de finalización educación media                              | ●  |
| Participación Adolescente  | ●  |
| Falta de compromiso de la sociedad con derechos de niños, niñas y adolescentes | ●  |

● Alta alineación

● Media alineación

● Baja alineación

Fuente: Elaboración propia en base a SITAN (2019), CPD e informes sectoriales, así como cuellos de botella previamente identificados

En cuanto **a la violencia contra niños, niñas y adolescentes**, el programa de país—en su diseño e implementación—ha dado respuesta de manera integral a esta barrera crítica. Los planes anuales incluyen acciones específicas de asistencia técnica, generación de evidencia y abogacía. Las acciones han abordado cuellos de botellas relacionadas tanto con la concientización de las partes interesadas y la transformación de las normas sociales, como el fortalecimiento de servicios y el sistema institucional. Un desafío persistente es la débil articulación interinstitucional para abordar la violencia contra la infancia, debido a la participación de múltiples organismos públicos que brindan respuestas fragmentadas. Esto requiere una alineación efectiva de capacidades administrativas y enfoques políticos entre distintas entidades para lograr buenos resultados, lo cual no siempre ocurre a pesar de los esfuerzos realizados y del papel destacado de UNICEF como articulador, reflejado en las prioridades de los AMP.

Similarmente, el **alto grado de institucionalización de niños, niñas y adolescentes**, tanto en dispositivos de cuidado alternativo como en centros de privación

de libertad, es un aspecto presente en el programa de país. Los entrevistados destacaron la tendencia del Estado uruguayo (comparado con otros países de la región) a recurrir casi por defecto a estos mecanismos de encierro 24 horas, en lugar de optar por alternativas como los centros comunitarios. Esta problemática ha sido abordada mediante actividades específicas, como la asistencia técnica a las organizaciones responsables (INAU), contratación de asesores legales y capacitación de autoridades, abogacía para la adecuación normativa y de prácticas, así como a través de iniciativas como la Ley de Desinternación y Egreso.

La **problemática de la pobreza infantil** si bien estaba mencionada en los documentos de diseño del programa, solo fue introducido como prioridad en el plan anual de gestión desde 2023 y con mayor énfasis durante el año de elecciones en 2024 para incidir en la agenda política generando evidencia de calidad y abogacía a nivel nacional<sup>32</sup>. Los entrevistados coinciden en señalar a la pobreza infantil como la principal brecha crítica, de carácter estructural y a la que no se le ha dado respuesta suficiente, desde las autoridades gubernamentales ni las agencias especializadas. A partir de las acciones conjuntas de UNICEF, otros

32 UNICEF Uruguay. (2024a). Disponible en La infancia como prioridad - Seis desafíos claves.pdf.pdf

actores de gobierno y la sociedad civil, se ha logrado consenso político en la atención de la temática y se ha generado evidencia rigurosa que permite explorar soluciones innovadoras más allá de las transferencias monetarias (ej. renta básica). No obstante, persisten desafíos significativos, entre ellos la necesidad de garantizar una inversión eficaz en infancia, fortalecer la coordinación interinstitucional y mejorar el intercambio de datos para una toma de decisiones más efectiva. Además, tal como mencionado en el RAM 2024, la pobreza infantil está relacionado con inequidades estructurales, particularmente la discriminación contra la población afrodescendiente.

En **materia de salud**, se desarrollaron acciones para prevenir el sobrepeso y la obesidad, promover la lactancia hasta los dos años, y mejorar las capacidades en centros de salud y educativos. Estas acciones estaban presentes desde el inicio del programa resaltando el papel que le cabe a UNICEF en la difusión de prácticas de alimentación saludable en los hogares para reforzar las capacidades de las familias, así como en centros de salud y educativos (a través de la ley de Alimentación Saludable) a partir de la participación en espacios interinstitucionales con actores gubernamentales en salud y educación. En este sentido UNICEF ha abordado el problema de la malnutrición, incluyendo el sobrepeso, tanto de forma directa como indirecta.

---

“Otra cosa muy valiosa, fue proponer materiales que también fueron con el apoyo de UNICEF, como fue los Primeros olores de la cocina de mi casa y los 33 meses en los que se juega el partido, que fueron como un punto de inflexión en cómo comunicar la alimentación, las prácticas de alimentación, las buenas prácticas de alimentación de lactantes y para la población en general.”  
(OSC\_b)

En lo relativo a **salud mental**, si bien es una problemática presente desde el comienzo del programa, adquiere una mayor relevancia posterior al COVID-19, transformándose en un resultado específico dentro de la teoría de cambio. Hitos relevantes son el lanzamiento de la campaña de sensibilización *Ni Silencio ni Tabú* (NSNT) en 2022, así como la nota técnica y posterior misiva al presidente en ese

mismo año. En 2023 se firma el convenio para la ejecución del programa NSNT con el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) donde se establece que el INJU transfiere los fondos públicos a UNICEF para su administración, destinada a los centros *NSNT*. Estas acciones son valoradas positivamente y se espera su continuidad en el tiempo, traspasando la titularidad al INJU y consolidándose como política pública. No obstante, los entrevistados sugieren ajustes ya que hay algunas instancias sub aprovechadas (como el acceso a la psicoterapia individual y especialmente a la grupal). Otros entrevistados sugieren crear nuevos centros y atender poblaciones específicas como migrantes, así como profundizar las alianzas con el sector privado para desarrollar una plataforma virtual del programa.

En lo relativo a **educación**, garantizar acceso a una educación inclusiva y de calidad, y la culminación oportuna de los ciclos educativos (especialmente en secundaria) aparecen como los objetivos específicos del programa. Para ello, se implementaron diversas estrategias. La estrategia más importante para responder a la brecha crítica (y persistente) en aprendizaje fue la contribución a la transformación curricular de la educación secundaria superior entre 2021 y 2023 a través de la iniciativa de *Reimaginar la Educación* (ver box abajo). Para responder a la baja finalización educación media se introdujo un modelo innovador, *Revuelta Educativa* con el objetivo de prevenir la desvinculación educativa, mejorar asistencia escolar y ofrecer un apoyo personalizado a adolescentes en riesgo de abandonar la escuela (ver box). La iniciativa se propuso contribuir a dar respuesta a la baja participación de los entornos familiares de los alumnos, involucrando, además de los centros educativos, a los padres y/o tutores en el proceso de revinculación. Además, para fortalecer la perspectiva de equidad e inclusión UNICEF apoyó varias iniciativas para facilitar el acceso a la educación para niños y adolescentes con discapacidad, tal como la iniciativa *Puentes Digitales para la Equidad Educativa*.

No obstante, algunos entrevistados señalan que el programa de país no contempló desde el inicio otras problemáticas estructurales del sector como la relación entre el contexto socioeconómico y cultural de los estudiantes y sus logros educativos, evidenciada en informes del Ineed<sup>33</sup> y pruebas estandarizadas<sup>34</sup>. En

---

33 <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeuy/2021-2022/Informe-estado-educacion-Uruguay-2021-2022-Tomo2.pdf>

34 Los resultados de PISA 2022 mostraron una mejora en ciencias y estabilidad en lectura y cierto empeoramiento en matemáticas. Los niveles de aprendizaje no son iguales a los de los países desarrollados y la asistencia no ha sido la adecuada. Menos de la mitad de los estudiantes de 15 años han alcanzado el mínimo de competencias requeridas en matemáticas (43%), y 6 de cada 10 han alcanzado la

este sentido, la inequidad en los logros educativos y la magnitud de la inasistencia escolar (especialmente en la

## LA INICIATIVA REIMAGINAR LA EDUCACIÓN

Reimaginar la Educación es una iniciativa de UNICEF que promueve la participación activa de adolescentes y jóvenes en el diseño de políticas educativas. Entre 2021 y 2023, más de 150 adolescentes y jóvenes participaron en procesos de co-diseño intergeneracional, generando 13 principios orientadores<sup>35</sup>. Estos principios se organizan en torno a qué, cómo, cuándo y dónde aprender, con el objetivo de transformar la educación desde sus experiencias. El documento resultante fue presentado a actores clave del sistema educativo para su implementación.

## REVUELTA EDUCATIVA

Revuelta Educativa es una iniciativa piloto iniciada en 2021 que busca la revinculación de estudiantes de secundaria con el sistema educativo mediante un acompañamiento personalizado. El programa aborda dificultades académicas, emocionales y socioeconómicas, adaptándose a las necesidades individuales de cada estudiante. Promueve la participación activa de los adolescentes en la búsqueda de soluciones y en acuerdos con la familia y el centro educativo. También trabaja estrechamente con las familias, fortaleciendo su rol en el proceso educativo. Una evaluación externa<sup>36</sup> destaca el valor del vínculo de confianza generado entre estudiantes, familias y referentes del programa.

En varias entrevistas se destaca como una experiencia innovadora que atiende una de las principales brechas críticas (deserción educativa en secundaria) a través de un abordaje personalizado. Sin embargo, los adolescentes y equipos de “Revuelta” identifican barreras como el corto tiempo de implementación, limitado a los últimos meses del año. También enfrentan resistencia de algunos docentes que perciben la iniciativa como una intromisión en su trabajo. Las dificultades socioeconómicas de las familias complican la participación estudiantil. Problemas como la necesidad de trabajar o la falta de recursos afectan la asistencia y el compromiso.

primaria<sup>37</sup>) son problemáticas que han sido incorporadas en los últimos años en el programa país. Asimismo, desde 2024 UNICEF promueve la agenda centrada en mejorar las habilidades básicas en secundaria, un cuello de botella importante para avanzar el nivel de aprendizaje, y generó evidencia sobre el ausentismo a clases, que era inexistente en el país hasta el momento. Estas problemáticas deberían atenderse con más énfasis en el próximo CPD.

En cuanto a la **participación adolescente**, los documentos de diseño la posicionan como un derecho humano y aspecto fundamental para el desarrollo del país. UNICEF ha promocionado varios espacios y acción juvenil en áreas de educación (Reimaginar la Educación), cambio climático (Acción Climática Joven) y salud mental (NSNT); no solamente para fomentar la escucha de las voces de los y las adolescentes sino también que sus ideas son consideradas en el diseño de políticas públicas. Además, en 2023 lanzó la Mesa Adolescente como un espacio de participación adolescente permanente para contribuir con las acciones, programas e iniciativas de UNICEF Uruguay. Es parte de una estrategia de posicionamiento de UNICEF en adolescencia, de colaboración con otras contrapartes y organizaciones de la sociedad civil.

A pesar de la existencia de estos espacios, la participación efectiva enfrenta cuellos de botella para materializarse. Algunas dificultades son el desconocimiento de estos espacios por parte de los adolescentes y la falta de oportunidades de participación de grupos vulnerables socioeconómicos, de género, edad, y ubicación geográfica. Los grupos focales arrojan también que la centralización de oportunidades en Montevideo limita el acceso desde el interior del país. También hay desconocimiento entre los adolescentes integrantes de la Mesa sobre recursos de apoyo en salud mental o justicia.

Asimismo, a algunos adolescentes participantes en este espacio, consideran que la Mesa Adolescente no refleja la realidad de jóvenes en los territorios/

competencia mínima en lectura y ciencia.

35 [https://bibliotecaunicef.uy/documentos/261\\_13\\_principios\\_reimaginar\\_educacion.pdf](https://bibliotecaunicef.uy/documentos/261_13_principios_reimaginar_educacion.pdf)

36 <https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/Evaluacion-Revuelta-Educativa.pdf>

37 En primaria estudiantes asistieron a 152 días de clase en promedio en 2022, en un total de 180 días lectivos, lo que, a pesar de ser un importante aumento respecto al año anterior (donde el promedio fue de 114 días) todavía estaba por debajo de la media en años pre-pandémicos. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2023/noticias/agosto/230815/Plan%20ASISTE%202023.pdf>



comunidades. Y, a pesar de que su composición ha considerado diversidad de género, edad, ascendencia étnico racial, geografía y educación, es difícil representar aquellos en situación de vulnerabilidad o pertenecientes a grupos minoritarios. Los participantes manifiestan la inquietud de poder ampliar la llegada de las discusiones de la mesa a otros jóvenes e identifican la necesidad de profundizar en temas como violencia de género, consumo de drogas, y acceso a la justicia.

“Sí, a mí me pasa un poco que siento que estamos como en cierta torre de marfil, como de qué estamos como bastante alejados, de tipo nuestra cotidianidad, en verdad estamos ahí. No es que estamos aparte de lo que está pasando, pero siento que un poco la mesa como conjunto si está un poco en esto como súper, como no sé, académico, teórico, y que falta un poco más llegada a tierra y bajar para los otros.”  
(UNICEF\_n)

Para dar respuesta a la falta **compromiso con los derechos de niños, niñas y adolescentes**, UNICEF ha desarrollado distintas estrategias como campañas de sensibilización, estrategias de comunicación destinadas al “cambio de comportamiento social”, acciones de incidencia con medios, sistema político y operadores de infancia, y generación y diseminación de evidencia a fin de lograr cambios de actitud respecto a los principales derechos de la infancia. Además, el compromiso de los adolescentes en los procesos de reforma política demuestra a las autoridades el valor de su participación (RAM, 2023). En general, se busca lograr un cambio de percepción en varios problemas que afectan a los niños, similar a la evolución que se ha dado en la percepción de la violencia física en la crianza, que ahora es vista socialmente como incorrecta. Esto implica también dar a los padres y las familias información confiable y herramientas para poder desarrollar su tarea de crianza de forma más saludable para los niños. A pesar de estos esfuerzos, se hace difícil medir el impacto real de las campañas de comunicación en términos de cambios de percepción y comportamiento y se refuerza la necesidad de revisar los mensajes constantemente buscando llegar a poblaciones especialmente vulnerables.

#### **PREGUNTA 1.2 ¿EN QUÉ MEDIDA EL PROGRAMA DE PAÍS EN SU DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN, CONSIDERANDO TANTO EL DISEÑO INICIAL COMO NUE-**

#### **VAS PRIORIDADES EMERGENTES, RESPONDE A LAS PRIORIDADES NACIONALES (DEL ESTADO, OSCS Y CONTRAPARTES DEL SECTOR PRIVADO) Y GLOBALES TALES COMO LOS ODS?**

“Hay como más para avanzar en ese sentido y ahí hacer intersección con estas otras cuestiones que estábamos hablando de discapacidad o de poblaciones con mayor vulnerabilidad...Algo que venimos viendo es el tema como justamente cambio climático, cómo afecta especialmente a los niños y cómo afecta especialmente a aquellas familias en entornos más vulnerables. Entonces creo que ahí es un tema que también se va a venir más con más foco en el próximo programa de cooperación, que no estaba tan así en el actual.”  
(UNICEF\_b)

#### **HALLAZGOS CLAVE**

- El programa de país muestra una sólida alineación con las prioridades nacionales y globales, incluyendo los ODS y la Convención sobre los Derechos del Niño, a través de su integración en el Marco Estratégico de Cooperación 2021-2025 de las Naciones Unidas. Algunos aspectos clave de los ODS—como la reducción de la pobreza infantil (ODS 1), la educación inclusiva, equitativa y de calidad (ODS 4) y la disminución de las desigualdades (ODS 10)— se han incorporado en forma progresiva a lo largo del programa.
- UNICEF ha considerado las prioridades nacionales mediante una colaboración estrecha con el gobierno, mostrando flexibilidad y capacidad de adaptación; sin embargo, persisten desafíos en la coordinación interinstitucional a nivel de gobierno y en la continuidad en la incidencia en temas que presentan alta resistencia por parte de algunos actores, como la justicia penal juvenil.
- Aunque el vínculo con el sector público es más fuerte, UNICEF también ha integrado las prioridades de la sociedad civil, lo que facilite la conexión con las comunidades y titulares de derechos. Se han realizado esfuerzos para integrar el trabajo con el sector privado, pero aún sigue siendo incipiente.

Los entrevistados sugieren otras áreas de trabajo que hasta el momento no han sido incorporadas al programa de cooperación. Entre ellas, plantean la necesidad de avanzar en la justicia terapéutica y restaurativa para adolescentes que cometen delitos

bajo los efectos de sustancias psicoactivas, mediante la creación de instituciones especializadas. Asimismo, proponen fortalecer las estrategias de cuidado e inclusión socioeducativa de niños, niñas y adolescentes migrantes, prestando especial atención a la violencia simbólica ejercida en las aulas. Finalmente, destacan la importancia de integrar la problemática del crimen organizado y la violencia hacia niños, niñas y adolescentes en este contexto.

El CPD en Uruguay evidencia una sólida alineación con las prioridades nacionales y globales. En lo que refiere a las prioridades globales, un marco global clave es la Convención sobre los Derechos del Niño, cuya implementación es periódicamente revisada por el Comité de los Derechos del Niño. El programa de país responde a gran parte de las recomendaciones de la última revisión por el Comité de la situación de la niñez en Uruguay (2015)<sup>38</sup>. Otro marco global es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que constituye el eje central del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS) en Uruguay 2021-2025. Este Marco plasma las prioridades de cooperación entre el Gobierno de Uruguay y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS. El programa de país de UNICEF ha sido elaborado con arreglo al MCNUDS. Sus diferentes Líneas de acción contribuyen a múltiples resultados acordados en este Marco (ver Anexo 11).

El programa de país busca contribuir a varios ODS y sus metas (ver Anexo 11), y las prioridades nacionales correspondientes. Bajo el liderazgo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), UNICEF ha colaborado estrechamente con varios ministerios competentes, la sociedad civil y el sector privado en este sentido. UNICEF también adaptó su programa a nuevas prioridades, tal como el cambio climático, que fue el tema principal del

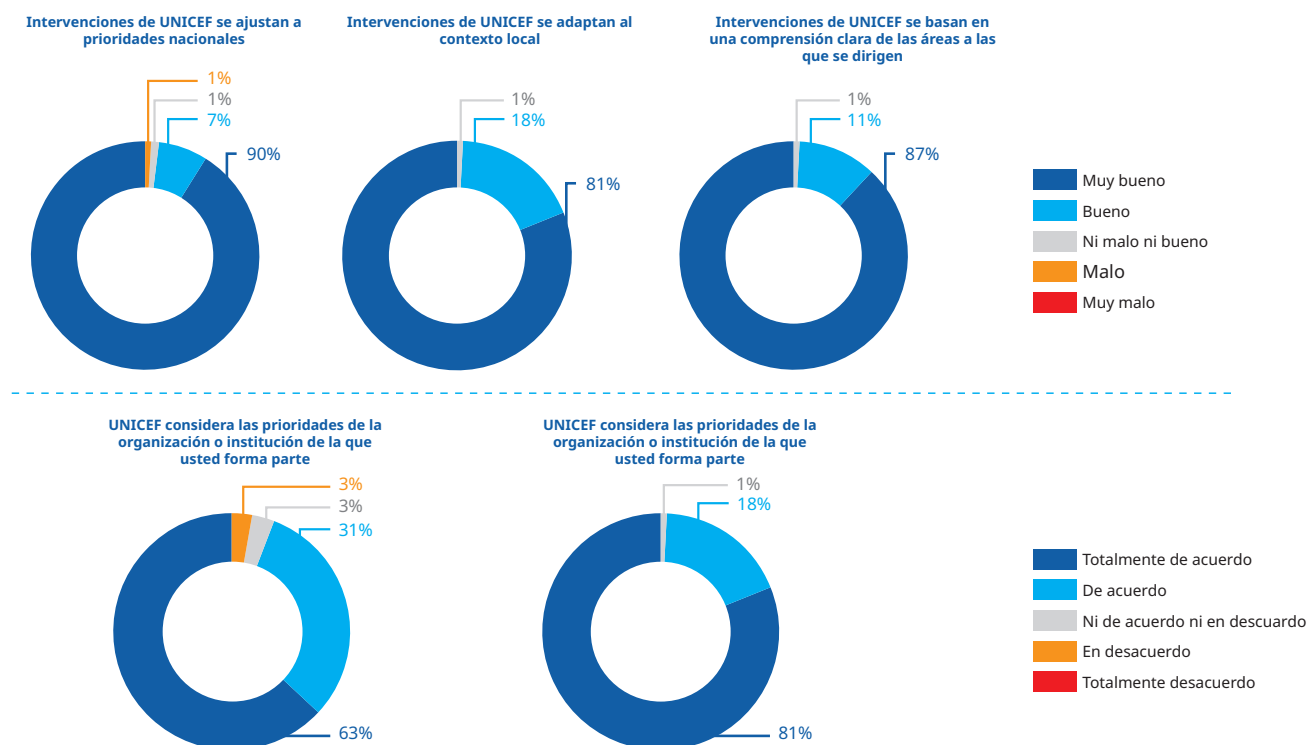
Informe Voluntario Nacional sobre los ODS en 2022 (Uruguay Presidencia, 2022). Este Informe también volvió a enfatizar la necesidad de trabajar en el fortalecimiento de los aprendizajes y sus inequidades, haciendo hincapié en varias intervenciones apoyadas por UNICEF (la transformación curricular integral, programa Revuelta educativa, tecnologías para la educación). La reducción de desigualdades estructurales correspondientes al ODS 10, expresadas en las diferencias por nivel socioeconómico que se observan en la culminación de los ciclos educativos y la caída de los aprendizajes, correspondientes al ODS 4, también son reiteradamente mencionados por los entrevistados como las principales problemáticas que enfrentan los niños, niñas y adolescentes. Aunque UNICEF enfatizó la educación inclusiva desde el inicio de su programa, su enfoque en mejorar los aprendizajes de los estudiantes de mayor vulnerabilidad ha sido más reciente (aparte del fuerte enfoque en los estudiantes con discapacidad). Respecto al ODS 1 sobre poner fin a la pobreza, el Informe Voluntario Nacional de 2021 reconoce la pobreza infantil y mejorar la cobertura de las políticas sociales como desafíos principales. Tal como mencionado en la sección anterior, a pesar de que en su diseño el programa de país de UNICEF aborda la pobreza con una perspectiva multidimensional, el desarrollo de una estrategia de la disminución de la pobreza infantil como prioridad no fue priorizado desde el inicio del programa.

En lo que refiere a las prioridades nacionales, las contrapartes encuestadas (mayormente del gobierno) valoran de manera muy positiva la sensibilidad del programa de país a prioridades nacionales y el contexto local; y están mayormente de acuerdo que UNICEF considera las prioridades y perspectiva de su organización (ver Gráfico 2). Las entrevistas confirman esta percepción, aunque señalan que el vínculo con el sector público es más sólido que con la sociedad civil y el sector privado.

---

38 En particular relacionadas con la violencia contra los niños, niños privados de un entorno familiar, la percepción de los niños en la sociedad, el derecho del niño a ser escuchado, los derechos de los niños con discapacidad, la coordinación institucional, la capacitación de autoridades públicas (ej. jueces, fiscales), la evaluación de recursos del Estado destinados a los niños, y el sistema de datos sobre la niñez (ver <https://uhri.ohchr.org/es>).

**Gráfico 2.** Percepciones de contrapartes sobre la sensibilidad de las intervenciones de UNICEF a prioridades y contexto locales (N = 72, sin considerar respuesta ‘No lo sé’)



Fuente: Encuesta a contrapartes

Las áreas de trabajo del CPD son acordadas con el gobierno en el proceso de diseño y por lo tanto han sido ampliamente reconocidas como prioritarias por actores políticos, lo que ha facilitado el intercambio y la ejecución de diversas iniciativas conjuntas entre UNICEF y el gobierno. UNICEF ha sostenido una relación colaborativa y comunicación fluida con organismos estatales, superando debilidades de coordinación interinstitucional y promoviendo el diálogo con el sector público, privado y la sociedad civil.

Esta alineación no impide que UNICEF introduzca matices y adaptaciones en sus prioridades, manteniendo la flexibilidad y capacidad de respuesta ante una realidad cambiante. Un ejemplo claro de ello fue la pandemia de COVID-19, durante la cual la agencia redireccionó recursos para apoyar al país en áreas críticas como la alimentación y el refuerzo de canastas alimenticias. Además, se UNICEF tiene la capacidad de incidir en la agenda pública, para que algunos temas se vuelvan prioritarios, como por ejemplo la salud mental de adolescentes.

En varios casos, distintos tipos de actores han destacado la apertura de UNICEF a recibir ideas

de proyectos o propuestas de líneas de trabajo, que luego derivaron en acciones de colaboración concretas. En estos casos se identifica un importante involucramiento de la contraparte y por lo tanto mayores posibilidades de dar sostenibilidad a las iniciativas en el futuro. No obstante, algunos entrevistados subrayan la importancia de desarrollar capacidades más permanentes en áreas del Estado (ej. con el Instituto Nacional de Estadística) en temas de infancia y adolescencia.

“Nosotros no teníamos pensado que terminara siendo la política más importante que hicimos en este periodo. Pero la expertise técnica de UNICEF, la predisposición de hacer cosas en conjunto, todas las instancias de intercambio que tuvimos con ellos, nos permitió darnos cuenta de que la salud mental era el principal tema, mucho más en una sociedad post pandemia, y terminó siendo la bandera del gobierno.” (Gob\_c)

Además, se destaca la capacidad de UNICEF para mantener su colaboración con gobiernos de distinto signo político, apoyado por la solidez institucional del país. Si bien algunos entrevistados, especialmente de la sociedad civil, anticipan que el nuevo gobierno priorizará ciertos temas, la mayoría considera que el

cambio de gobierno no tendrá grandes consecuencias. Se aboga por la continuidad de las acciones en educación y protección infantil, así como la progresiva transferencia del gerenciamiento de algunas iniciativas al sector público (*NSNT, Revuelta Educativa*).

Finalmente, pesa a la alineación general con las prioridades del gobierno, la necesidad de UNICEF de mantener su independencia y visibilizar situaciones de vulneración de derechos puede generar diferencias en los enfoques con el gobierno. Un ejemplo de ello es el sistema penal juvenil, donde algunos entrevistados han señalado que los resultados son aún insuficientes en virtud de resistencias por parte de algunos actores.

“Hay algunos temas donde realmente..., lo vuelvo a poner en rojo todo el área de protección y de violencia, si bien ha estado presente en los últimos programas y es una prioridad acertada, por los niveles de vulneración esto de la justicia penal juvenil también, los resultados también son como más discretos, porque son temas difíciles de lograr cosas y de hacer moverse realmente, no sólo al Estado, sino a las representaciones en torno a eso que hay en los organismos públicos y en la sociedad.”  
(OSC\_a)

Aparte del gobierno, UNICEF colabora directamente con organizaciones de la sociedad civil, lo que ayuda a asegurar que el programa refleje las necesidades y prioridades identificadas por las organizaciones que trabajan directamente con las comunidades. Entre las cinco personas encuestadas de la sociedad civil, tres están de acuerdo o totalmente de acuerdo que UNICEF considera las prioridades de su organización, y tres también están de acuerdo o totalmente de acuerdo que UNICEF considera en sus intervenciones las necesidades de los grupos más excluidos. UNICEF colabora directamente con estas organizaciones, reconociendo su papel en la implementación de programas y en la promoción de los derechos de la infancia. La agencia es percibida como una entidad neutral y técnicamente solvente, lo que facilita la colaboración y genera confianza en la implementación de programas.

UNICEF en Uruguay también se alía con el sector privado y el mundo académico. Sin embargo, el vínculo con el sector privado es aún incipiente. Las alianzas

con el sector privado se examinarán más a fondo en la pregunta de evaluación 2.2.

### **PREGUNTA 1.3 ¿EN QUÉ MEDIDA EL PROGRAMA DE PAÍS EN SU DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN, CONSIDERANDO TANTO EL DISEÑO INICIAL COMO NUEVAS PRIORIDADES EMERGENTES, PRIORIZA ÁREAS DONDE UNICEF TIENE UN MAYOR VALOR AGREGADO, O QUE NO ESTÁN SIENDO ATENDIDAS POR OTROS ACTORES?**

#### **HALLAZGOS CLAVE**

- El programa de país prioriza áreas donde su valor agregado es más significativo y donde otros actores tienen menor presencia, como la protección infantil en contextos de separación familiar y sistema penal juvenil, así como la salud mental en la adolescencia.
- Su credibilidad, neutralidad y capacidad técnica—respaldadas por una sólida reputación como marca, facilitadora de evidencia pertinente y organización con alcance global—le otorgan a UNICEF la capacidad de incidir tanto en la opinión pública, promoviendo prácticas y normas sociales favorables a la infancia, como en la agenda pública, posicionando debates sobre la vulneración de los derechos de la infancia y generando respuestas por parte de los garantes.
- Gracias a su prestigio, su perfil apolítico y trabajo sostenido con autoridades, UNICEF actúa como articulador institucional, tendiendo puentes entre sectores. Además, su acceso a expertos internacionales le otorgan una ventaja estratégica para innovar en políticas sociales.

UNICEF aporta un valor significativo en diversas áreas clave para el desarrollo y la protección de la infancia en Uruguay. Su rol en materia de protección infantil es fundamental, especialmente en temas como la separación familiar y el sistema penal juvenil, ámbitos en los que pocas organizaciones trabajan. En salud mental, su impacto ha sido notorio, contribuyendo a orientar al país hacia políticas de prevención y promoción, con un enfoque particular en la adolescencia y la juventud, una temática de gran relevancia a nivel regional.



Otro de sus aportes fundamentales se encuentra en la transformación de normas sociales, a donde su trabajo ha sido ampliamente reconocido en la educación de las familias a partir de la difusión de pautas de crianza y guías de alimentación saludable.

En el ámbito de la investigación, UNICEF fortalece la base de evidencia sobre infancia y adolescencia mediante estudios rigurosos, el impulso de observatorios y plataformas (como el Observatorio de Movilidad, Infancia y Familia), y su participación en espacios técnicos como en la construcción del índice de pobreza multidimensional y la mesa de trabajo sobre indicadores de justicia penal juvenil, facilitando la generación de datos clave para la toma de decisiones.

El prestigio y respaldo técnico de UNICEF le otorgan un peso significativo en el país, facilitando su labor y consolidando su credibilidad en el ámbito técnico. Su capacidad para incidir en la agenda pública ha sido clave para posicionar debates sobre la vulneración de los derechos de la infancia y generar respuestas por parte de los garantes de derechos. Asimismo, cumple un rol esencial en la coordinación intersectorial, aspecto que se visualiza como una debilidad persistente. La capacidad de comunicación y coordinación de UNICEF con sus contrapartes fue altamente valorada en la encuesta con contrapartes. De los 59 encuestados que emitieron una opinión, el cien por ciento lo calificó como adecuado o muy adecuado<sup>39</sup>.

“En cuanto a la coordinación intersectorial, sin dudas que ha sido un gran respaldo en ese sentido, porque muchas veces desde las agencias del estado se generan tensiones en cuanto al poder de una agencia u otra. Y UNICEF ha actuado muchas veces generando una amalgama ahí, tendiendo puentes.”  
(Gob\_I)

En este sentido, los entrevistados destacan el carácter apolítico de UNICEF y su sólida reputación como marca. Los estudios de posicionamiento de marca reflejan consistentemente este reconocimiento. Según los informes de Monitor ONG UNICEF 2023 y 2024, los estudios de marca muestran que UNICEF ha mantenido una posición de liderazgo en el ‘top of mind’ de la población entre distintas organizaciones sociales durante todos los

años evaluados. En promedio, el 75% de los encuestados confía en UNICEF Uruguay, y cerca del 90% considera que la organización es creíble y transparente (Monitor ONG UNICEF 2023 y 2024).

Estos resultados reflejan un posicionamiento que no solo se consolida con el paso del tiempo, sino que también destaca en comparación con el promedio de otras organizaciones tanto a nivel nacional como internacional. La confianza y la credibilidad emergen como atributos clave que sostienen la disposición de la opinión pública a donar a UNICEF. De hecho, como señalan los estudios globales, la confianza es uno de los factores más determinantes al momento de decidir colaborar con una organización. Además, el posicionamiento de UNICEF como “expertos en infancia” le permite actuar como una “voz autorizada” en campañas de sensibilización sobre temas que afectan a niñas, niños y adolescentes y contribuye a su capacidad para incidir en la opinión pública en la promoción de normas sociales favorables a la infancia.

Esta percepción positiva posiciona a UNICEF como un actor central en la articulación institucional, tendiendo puentes entre diversas organizaciones públicas y facilitando la colaboración con otras contrapartes del Estado y de la sociedad civil que buscan asesoría técnica o asociaciones para acciones de difusión pública. Asimismo, su capacidad para establecer vínculos estratégicos le permite participar activamente en espacios de discusión y análisis de políticas públicas, contribuyendo tanto a la identificación de brechas como al diseño de estrategias para abordarlas. La trayectoria de trabajo conjunto con tomadores de decisión refuerza aún más su capacidad de incidencia y su impacto en el desarrollo de políticas más efectivas.

Finalmente, como agencia de las Naciones Unidas, UNICEF se beneficia del acceso a experiencias, evidencia y expertos a nivel global, lo que le otorga un rol estratégico en la promoción de innovaciones en políticas sociales.

**PREGUNTA 1.4 ¿EN QUÉ MEDIDA EL PROGRAMA DE PAÍS SE HA ADECUADAMENTE ADAPTADO A CAMBIOS EN EL CONTEXTO, PARTICULARMENTE RESPECTO A EMERGENCIAS, EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA AGENDA DE DERECHOS, INFORMADO POR UN ANÁLISIS DE CONTEXTO Y RIESGOS SÓLIDOS?**

39 73% lo calificó como muy adecuado y 27% como adecuado.

## HALLAZGOS CLAVE

- UNICEF mostró una adaptación oportuna y estratégica ante emergencias como la pandemia de COVID-19 y la crisis hídrica de 2023, ajustando prioridades programáticas y colaborando con estructuras nacionales. Sin embargo, persisten desafíos en fortalecer su preparación interna, mejorar la visibilidad de su rol en emergencias a nivel nacional y promocionar una cultura de prevención.
- Aunque el cambio climático no era una prioridad explícita al inicio del ciclo, UNICEF avanzó en su integración mediante alianzas, participación adolescente y generación de evidencia. Aún se requiere una articulación interinstitucional más fuerte y un enfoque más integral hacia los impactos en la infancia vulnerable.
- UNICEF trabajó en la promoción de la equidad y la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, destacándose su incidencia en la reversión de medidas regresivas en normativas nacionales. No obstante, aún hay brechas en la incorporación de la perspectiva de derechos en políticas públicas.

Durante el período 2021-2024, el programa de país demostró una capacidad notable de adaptación ante cambios contextuales relevantes, particularmente frente a las emergencias provocadas por la pandemia de COVID-19 y la crisis hídrica de 2022-2023. Las respuestas a estas emergencias fueron uno de los temas más importantes para UNICEF. Es la primera vez en décadas que se declaró a Uruguay como una emergencia de nivel L1 como respuesta a la crisis hídrica en 2023 debido a la grave escasez de agua<sup>40</sup>.

La respuesta de UNICEF ante estas emergencias fue oportuna y estratégica. Frente a la pandemia, la organización adaptó sus acciones desde medidas de carácter asistencial hacia intervenciones más estructurales. Su reacción frente al regreso a la presencialidad escolar fue particularmente destacada, elevando la experiencia uruguaya a

nivel regional y subrayando el impacto que tuvo la interrupción educativa en el desarrollo de niñas, niños y adolescentes. En la emergencia hídrica, activó procedimientos internos para agilizar la respuesta, declarando una emergencia nivel L1 de acuerdo a los parámetros definidos globalmente.

Desde actores gubernamentales como el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) se destaca la pertinencia de la colaboración con UNICEF, enfocándose en atender las necesidades específicas identificadas en cada emergencia, como proveer directamente insumos (pañales y kits de higiene durante inundaciones y repelentes para niños durante el brote de dengue)<sup>41</sup>. Entrevistados de UNICEF afirmaron que el plan se enfocó en apuntalar y apoyar al Estado para que tenga mejores políticas, lo que implica trabajar dentro del contexto de las estructuras nacionales existentes. En general, ha mostrado pragmatismo al ajustarse a las agendas y urgencias del gobierno de turno, incluyendo el trabajo con personas migrantes. No obstante, se identificó la necesidad de fortalecer la definición del rol de UNICEF en la preparación y atención de emergencias, incluyendo una mejor utilización de la plataforma interna de preparación para emergencias (EPP).

En la encuesta a contrapartes el 74% de los encuestados manifestó que UNICEF Uruguay se adaptó efectivamente a los cambios provocados por las distintas emergencias, un resultado positivo, aunque inferior al nivel de acuerdo observado en otras dimensiones del programa. Entre los desafíos y áreas de mejora, se sugiere una mayor incidencia y mejor coordinación con las autoridades subnacionales. Este trabajo presenta una dificultad debido a la disparidad de recursos entre los departamentos y la falta de capacidades locales. Finalmente, algunos entrevistados de la sociedad civil y la academia manifiestan desconocer el rol de UNICEF en contextos de emergencia, lo que evidencia una brecha de comunicación respecto a su accionar en el ámbito de emergencias. Esta percepción limitada contrasta

40 En 2023, Uruguay enfrentó la peor sequía en más de 70 años, situación que afectó gravemente el suministro de agua potable para más de la mitad de la población del país. Esta crisis hídrica representó una seria amenaza para la salud de niños, niñas y adolescentes, debido al abrupto deterioro en la calidad del agua en la región metropolitana. Los niveles de sodio y cloro presentes en el agua duplicaron los valores recomendados tanto por las autoridades nacionales como por la Organización Mundial de la Salud, generando un contexto de alta vulnerabilidad sanitaria.

41 La eficacia de estas acciones se analiza en la pregunta 2.4.

con la relevancia técnica y programática de sus intervenciones, subrayando la importancia de mejorar la visibilidad y el posicionamiento de su contribución en momentos críticos.

“Mira eso es algo que quizá yo ahí como público general como que cuando me decís emergencias pienso más en UNICEF internacional y los conflictos y “dona para no sé qué”, y “los niños o no sé cuánto y emergencia” pero a nivel local honestamente no es algo que lo vea si me nombras esas cosas no pienso en UNICEF como primer actor que esté haciendo algo, me viene más UNICEF internacional y no tanto en lo local en temas de migraciones, COVID, pero y en la crisis hídrica qué hizo UNICEF? en la crisis hídrica honestamente no me acuerdo de nada.”  
(Aca\_a)

En cuanto al cambio climático, si bien el programa de país no lo contemplaba inicialmente como una prioridad central, UNICEF avanzó significativamente en su integración durante el ciclo. Iniciativas como Acción Climática Joven, desarrollada en alianza con el Ministerio de Ambiente y el PNUD, así como la producción de evidencia sobre el vínculo entre infancia y cambio climático, son muestra de una respuesta emergente y relevante. La organización ha promovido la institucionalización de la participación adolescente en políticas ambientales y busca incidir en las contribuciones nacionalmente determinadas (CDN) y los planes nacionales de adaptación (PNA) para que incorporen medidas específicas para niños, niñas y adolescentes<sup>42</sup>. Sin embargo, aún se requiere una mayor articulación interinstitucional, así como un enfoque más integral que aborden los efectos del cambio climático en poblaciones en situación de especial vulnerabilidad, garantizando su acceso a recursos, protección y oportunidades de adaptación. Tanto el gobierno como el personal de UNICEF esperan que en el próximo ciclo este tema adquiera mayor relevancia, en el entendido de que el cambio climático tiene un impacto directo y desproporcionado en la infancia y adolescencia en los entornos más vulnerables.

“La interseccionalidad de cambio climático e infancias creo que es muy importante porque eso puede dar una política pública a largo plazo, creo que hay que poner un poco más de foco en ese sentido. Tratar de desarrollar una política a largo plazo desde un punto de vista capaz un poco más prospectivo con un vínculo más importante con los procesos que se están haciendo de realojos y regularizaciones de asentamientos, eso se hace a través de la dirección Nacional de integración social urbana del Ministerio de Vivienda, cruzar más datos y poner un foco importante en aquellas madres con hijos que sufren todas las consecuencias del cambio climático y a su vez que viven en asentamientos.”  
(Gob\_i)

En relación con la agenda de derechos, UNICEF integra los enfoques de género, equidad y derechos humanos en el diseño e implementación de su programa, además de alertar cuando estos no son incorporados adecuadamente (como el trabajo realizado para revertir medidas regresivas en la ley de tenencia compartida y en la Ley de Urgente Consideración). En este sentido, los entrevistados destacan el rol de UNICEF a partir de estrategias de “soft diplomacy” estableciéndose como un aliado crítico del gobierno.

“Nuestro rol, nosotros decimos es de amigo crítico, en el sentido de que el gobierno desplegó algunas iniciativas que estaban en contra de la agenda infancia, o de lo que nosotros consideramos que es el interés superior de los niños. Y ahí tuvimos que también salir con iniciativas que de alguna manera frenan esos retrocesos...estrategias de incidencia y abogacía con los parlamentarios, para explicarles cómo la implicancia de lo que esos cambios normativos iban a tener en la infancia. Y bueno, muchas de esas leyes se mejoraron o se quitan artículos que eran como muy perjudiciales.”  
(UNICEF\_f)

Pese a los esfuerzos realizados, persisten brechas importantes en la incorporación de un enfoque de derechos en las respuestas públicas. Un ejemplo elocuente de esta limitación es la persistencia de brechas entre la agenda de derechos y la realidad del sistema penal juvenil, pese a los años de trabajo en este ámbito. Esto se refleja en dificultades concretas para garantizar el derecho a vivir en familia, como ocurre

42 El objetivo es que los planes nacionales de adaptación al cambio climático incorporen un apartado específico que contemple medidas orientadas a la protección y el bienestar de la infancia y la adolescencia, asegurando que sus necesidades y derechos sean considerados en las estrategias de mitigación y respuesta.

con niños, niñas y adolescentes en situación de encierro dentro del propio sistema de protección. Del mismo modo, persisten problemáticas estructurales —como la violencia contra niños, niñas y adolescentes, la pobreza infantil, la inseguridad alimentaria y las desigualdades en el acceso al empleo para jóvenes, mujeres y personas afrodescendientes— que continúan presentando niveles elevados.

Desde un enfoque de análisis de contexto y riesgos, UNICEF y el gobierno han identificado con claridad las prioridades nacionales en su programa de país, guiando su adaptación programática ante escenarios emergentes. No obstante, persisten desafíos en el uso sistemático de estos análisis. Uruguay mantiene una autopercepción de estabilidad que tiende a subestimar la necesidad de preparación ante emergencias y el cambio climático. Es necesario generar conciencia sobre los riesgos existentes y promover una cultura de prevención.

## 3.2 Eficacia

### **PREGUNTA 2.1 ¿EN QUÉ MEDIDA EL PROGRAMA DE PAÍS HA CONTRIBUIDO AL MEJORAMIENTO DEL BIENESTAR DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES A ESCALA Y SE LOGRARON, O ESPERAN LOGRAR, LAS PRIORIDADES PROGRAMÁTICAS?**

Para evaluar el nivel de logro, se analizaron los AMP y los datos RAM 2021-2024, triangulados con información de contrapartes y documentos. El análisis, guiado por la TdC, consideró las principales intervenciones y sus efectos en cada Línea de acción.

Una de las principales limitaciones fue la disponibilidad de datos de calidad para el seguimiento de las acciones. Al final de esta sección se detallan las principales debilidades del sistema de monitoreo que la oficina de país utiliza (el sistema se basa en herramientas desarrolladas por UNICEF a nivel global); sin embargo, a modo de síntesis destacan las siguientes: 1) ausencia de informes completos sobre el cumplimiento de indicadores, 2) baja utilización de metas cuantitativas, 3) medición cualitativa poco precisa del avance alcanzado, 4) poca utilidad de la auto-calificación de progreso en los informes RAM, en la medida que la mayoría de los resultados presenta un progreso parcial y 5) ausencia de un sistema de monitoreo complementario al de la oficina global.

### HALLAZGOS CLAVE

- UNICEF contribuyó al bienestar de niños, niñas, y adolescentes en situación de vulnerabilidad, especialmente mediante la promoción de derechos, participación juvenil y fortalecimiento de capacidades. Su estrategia fue efectiva y adaptable, con una articulación sólida con actores estatales, producción de evidencia, y estrategias de comunicación a gran escala. Aunque el cumplimiento de prioridades anuales fue autocalificado como parcial, se observaron avances sostenidos, particularmente en violencia y educación, que se mantuvieron como focos prioritarios del programa.
- Los avances han sido diversos según las líneas programáticas. UNICEF logró contribuciones significativas a escala en salud mental adolescente y el abordaje de la violencia mediante el programa Ni Silencio Ni Tabú y acciones de incidencia que resultaron en campañas nacionales, alianzas institucionales y asignación presupuestaria. No obstante, persisten vulneraciones de derechos que requieren una reforma estructural del sistema de protección especial. Se avanzó en posicionar la pobreza infantil y la equidad educativa en la agenda pública, a través de generación de evidencia e incidencia política. Se impulsaron acciones con enfoque especial en los/as niños/as más vulnerables y se desarrollaron programas para prevenir el sobrepeso y proteger la lactancia, con necesidad de una mejor planificación e integración para lograr un impacto sostenido.
- El programa mostró un enfoque en la equidad y la inclusión, con avances relevantes en salud mental, violencia y pobreza infantil, que afectan desproporcionadamente a grupos vulnerables. Se impulsaron acciones innovadoras en migración, discapacidad y primera infancia, aunque existe la necesidad de seguir trabajando en transformaciones sistémicas.

### Logro de prioridades programáticas

La oficina de país formula sus prioridades anuales en su AMP, el cual tiene como objetivo garantizar que los recursos de la oficina se concentren en el logro de los resultados establecidos en el CPD. Las prioridades programáticas para el período 2021-2024 se incluyen en la Tabla 5 junto con un breve resumen del nivel de logro. Dicho resumen se compone del promedio asociado al nivel de logro



para cada uno de los indicadores<sup>43</sup>. Para mayor detalle sobre las prioridades, sus resultados e indicadores asociados, consultar el Anexo 12.

En general, la oficina cumplió parcialmente sus prioridades anuales durante la mayoría de los años: algunas acciones se completaron según lo previsto mientras que otras avanzaron los años siguientes. Los temas de la violencia y la educación continuaron siendo prioritarios a lo largo de varios años, avanzando progresivamente con las acciones previstas. El trabajo territorial fue prioritario en 2021 y 2022, pero luego perdió relevancia. Si bien se avanzó en el análisis de la

situación y el vínculo con gobiernos locales, el progreso fue limitado en desarrollar una estrategia operativa para fortalecer capacidades locales con foco en infancia (ver Pregunta 2.2). A partir de 2022 se priorizó el trabajo en el área de salud mental, lográndose en 2024 el inicio exitoso del Programa de Salud Mental Adolescente en colaboración con INJU. A finales de ese mismo año, comenzó a priorizarse la pobreza infantil. Si bien la generación de evidencia avanzó satisfactoriamente, no se logró posicionarla como una prioridad nacional hasta 2024, cuando se convirtió en uno de los temas de las campañas electorales.

**Tabla 5. Prioridades programáticas de AMP 2021-2024 y el nivel de logro de los indicadores asociados<sup>44</sup>**

| Prioridades programáticas 2021  | Nivel de logro | Resumen  |
|---|----------------|--|
| Prioridad #1: Incremento de las capacidades de los gobiernos departamentales de frontera con Brasil y de los municipios de Montevideo para diseñar/monitorear políticas sociales con foco en infancia                         | 67%            | Las prioridades en 2021 se alcanzaron de forma parcial. Prácticamente no se identifican acciones logradas con excepción de la prioridad 4.   |
| Prioridad #2: Incremento de las capacidades del sistema educativo para una educación inclusiva y para garantizar que un mayor número de adolescentes - sobre todo los más desfavorecidos - finalicen la educación secundaria. |                |  |
| Prioridad #3: Fortalecimiento del sistema de protección de la infancia para la respuesta a la violencia y reducción del número de niños, niñas y adolescentes separados de su medio familiar                                  |                |  |
| Prioridad #4: Campaña integrada sobre adolescentes  |                |  |
| Prioridades programáticas 2022  |                |  |
| Prioridad #1: Trabajo en territorio   | 72%            | En 2022 se logró avances en todas las prioridades, pero también varias quedaron en proceso.  |
| Prioridad #2: Salud mental adolescente  |                |  |
| Prioridad #3: Violencia sexual  |                |  |
| Prioridad #4: Políticas de primera infancia y nutrición   |                |  |
| Prioridad #5: Transformación educativa  |                |  |
| Prioridades programáticas 2023  |                |  |
| Prioridad #1: Disminuir la pobreza infantil y la incidencia de otras privaciones en los niños, niñas y adolescentes   | 63%            | En 2023 se avanzó bien en las prioridades 2, 3 y 4, aunque ca. la mitad de los indicadores parcialmente logrado. La nueva prioridad 1 se logró producir varios informes, sin embargo, no se logró la mitad de los indicadores. |
| Prioridad #2: Generación de políticas de prevención y atención a la salud mental respetuosas de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.  |                |  |
| Prioridad #3: Disminuir la violencia contra niños, niñas y adolescentes   |                |  |
| Prioridad #4: Disminuir las brechas de resultados educativos en enseñanza media   |                |  |
| Prioridades programáticas 2024  |                |  |
| Prioridad #1: Estrategia de abogacía sobre prioridades infancia, incluyendo pobreza infantil, durante el proceso electoral  | 100%           | Ambas prioridades programáticas fueron alcanzadas con éxito.   |
| Prioridad #2: Implementación del Programa de Salud Mental Adolescente   |                |  |

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de los AMP 2021-2024.

43 La metodología siguió los siguientes pasos: 1) se asignó una escala de 1 para los indicadores logrados, 0,5 para los parcialmente logrado, y 0 para los no logrados o que no contaran con información; 2) se realizó la sumatoria de los indicadores y se los dividió por el total de indicadores; 3) se aplicó el rating establecido por UNICEF en el sistema RAM: “totalmente logrado” se define como cumplir ≥99% del objetivo, “mayormente logrado” es ≥80% del objetivo, “parcialmente logrado” es ≥50% del objetivo y “no logrado” es <50% del objetivo. Se calculó el promedio para cada año.

44 Los AMP también incluyen prioridades sobre la recaudación de fondos y operaciones de la oficina, pero no se incluyen en este análisis.

## Resultados según Líneas de acción

A continuación, se presentan los resultados para cada una de las Líneas de acción programáticas, tomando como referencia la TdC. Primero, se brinda una breve descripción general de La línea de acción, seguida de un análisis de los principales logros alcanzados para cada resultado.

### Línea de acción 1

Durante el primer año del programa las acciones se retrasaron debido a la COVID-19 y por el cambio de autoridades, lo que afectó la planificación. En 2022, con la vuelta a la presencialidad, se priorizó el trabajo en torno a la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, la relación entre la violencia basada en género (VBG) y la violencia contra la infancia, y el cierre de centros de salud mental donde residen menores. En 2022 y 2023, el equipo de Protección dedicó gran parte de su trabajo a responder a retrocesos legislativos en derechos, y en 2023 se apoyó a la transformación del sistema de protección a niños/as sobre los que no se logró avanzar como estaba planificado. Aun así, UNICEF fortaleció su colaboración con jueces y defensores públicos, y su participación en intervenciones de emergencia en los centros de atención 24 horas permitió conocer su funcionamiento e identificar áreas de mejora.

A continuación, se recorren algunos de los principales logros alcanzados para cada resultado de la línea de Protección.

**Resultado 1.1.** El abordaje de la violencia ha sido uno de los principales logros en el CPD según varios actores de UNICEF, así como de contrapartes. La encuesta a contrapartes reveló una alta percepción de eficacia en la sensibilización de familias y comunidades sobre VBG y prácticas patriarcales<sup>45</sup>. La mayoría identificó este enfoque como el principal resultado de su colaboración con UNICEF. UNICEF también generó evidencia clave a través de estudios como el análisis de la Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia sobre VBG<sup>46</sup>, que

visibilizó la violencia sufrida en la infancia por el 37% de las mujeres consultadas. Esta información fue un insumo para diseñar la campaña No Creas y el proyecto Violencia en Foco, en alianza con otras agencias de la ONU y la Unión Europea. Asimismo, el estudio sobre abuso sexual infantil<sup>47</sup> posibilitó elaborar un diagnóstico, orientaciones para el personal policial, y propuestas para mejorar los sistemas de información y visibilización de estos delitos.

**Resultados 1.2. y 1.3.** UNICEF contribuyó al fortalecimiento del sistema de justicia y la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en Uruguay. La alianza con la Suprema Corte de Justicia permitió elaborar una guía sobre el interés superior del niño, distribuida en todos los tribunales del país, y facilitó la articulación con el Centro de Estudios Judiciales para capacitar a jueces en activo y en formación durante 2025. Aunque no se identificaron acciones significativas para la promoción de modelos alternativos de cuidado<sup>48</sup>, se mantuvo una colaboración activa con INAU y la Institución Nacional de Derechos Humanos para desarrollar capacitaciones y formular recomendaciones. En 2021, se apoyó mejoras en las condiciones de adolescentes privados de libertad, incluyendo un programa de formación dual (con INAU y el Centro de Neumáticos) y un censo para conocer sus características y promover su reintegración (con el Instituto Nacional para la Inclusión Social Adolescente). En 2022, se fortalecieron capacidades del personal de INAU y se trabajó con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en salud mental adolescente. En 2023, se colaboró con el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura para emitir recomendaciones para cada centro de detención penal juvenil. En 2024, ante vulneraciones de derechos en centros de larga estadía gestionados por INAU, UNICEF brindó asistencia técnica y contribuyó a recomendaciones orientadas a transformar enfoques, prácticas laborales y estructuras organizativas del sistema de protección. Estas recomendaciones serán claves para el diálogo con el nuevo gobierno. Además,

45 Existe un nivel de percepción de eficacia alto (46%), muy alto (28%) y satisfactorio (24%) de las acciones de UNICEF en el resultado 'Un mayor número de familias y comunidades son conscientes de que la disciplina basada en la violencia, las prácticas patriarcales y la violencia contra las mujeres y las niñas son prácticas perjudiciales' (excluyendo respondientes que respondieron 'No lo sé').

46 UNICEF Uruguay, INMUJERES & SIPIAV. (2019).

47 Uruguay Ministerio del Interior & UNICEF Uruguay. (2024).

48 Cabe destacar que en el RAM 2022 se plantea la necesidad de un cambio de enfoque para este Resultado en el entendido de que la promoción de modelos alternativos de cuidado no reducirá la cantidad de niños, niñas y adolescentes en centros de larga estadía, la cual sigue siendo muy importante.

el acuerdo con la Suprema Corte y los resultados obtenidos han permitido avanzar en una guía para el monitoreo de centros de protección 24 horas de INAU, consolidando así una contribución estratégica al fortalecimiento institucional.

**Resultado 1.4.** UNICEF intensificó sus esfuerzos para apoyar a niños, niñas y adolescentes migrantes, especialmente tras la pandemia de COVID-19, en un contexto donde la respuesta estatal es débil y no existe un sistema de seguimiento específico para esta población. Entre sus principales contribuciones se destaca la implementación de un servicio de acompañamiento en Montevideo, que brinda asesoramiento para acceder a documentación, educación, salud y apoyo psicoemocional. En Rivera, UNICEF apoyó la Casa Trampolín, una solución innovadora que se convirtió en una respuesta integral para familias migrantes, articulando con otras iniciativas como la campaña No creas y promoviendo la colaboración interinstitucional. Asimismo, se capacitó a personal del gobierno y de la sociedad civil que trabajan en las fronteras en un modelo de atención psicosocial para mujeres jóvenes y adolescentes sobrevivientes de violencia de género, fortaleciendo así la respuesta en contextos de alta vulnerabilidad.

## Línea de acción 2

A lo largo del período se generaron acciones para el mejoramiento de la calidad educativa destacando el abordaje de la deserción escolar y el desarrollo de iniciativas, recursos, y plataformas para la promoción de la educación inclusiva. Se lograron implementar servicios de salud mental para adolescentes, y se promovió la inversión para la reducción de la pobreza infantil. El cambio climático y la infancia se colocó en agenda; y se contribuyó en la mejora de los sistemas de atención y nutrición en la primera infancia.

**Resultados 2.1 y 2.2.** En materia de Primera infancia, como de Salud y Nutrición, no ha existido en este ciclo programático una estrategia y planificación clara que facilite el trabajo de UNICEF. Como surge de la evidencia analizada, la pandemia COVID-19 retrasó el desarrollo de políticas orientadas a esta población, y no fue hasta 2022 que se logró avanzar con mayor eficacia. A pesar de este contexto se desarrollaron guías, investigaciones, plataformas, y capacitaciones, con enfoque especial en niños/as más vulnerables, sus familias, y personal

de la salud. La participación de UNICEF en el Consejo Coordinador para la Primera Infancia (CCEPI) permitió incidir en políticas públicas, y apoyó la mejora de la calidad en centros de educación infantil temprana transferidos al INAU. En 2022, se inició un diagnóstico del programa Aduana de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) para fortalecerlo y articularlo con otros programas como Uruguay Crece Contigo. En 2023 y 2024, se trabajó en la implementación de las recomendaciones orientadas a reforzar las visitas domiciliarias durante los primeros tres años de vida, para prevenir la mortalidad infantil.

En Salud y Nutrición, se impulsó acciones para prevenir sobrepeso y la obesidad, proteger la lactancia materna y promover la alimentación saludable en escuelas. Destaca la elaboración de un curso sobre la prevención del sobrepeso y la obesidad en la plataforma CREA de Ceibal para docentes, y una investigación con Udelar sobre el impacto de la ley de etiquetado frontal, que evidenció alto conocimiento, aceptación y uso de la ley. Se colaboró en la reactivación de espacios como el Consejo para la Lucha contra el Sobrepeso y la Obesidad, y la Comisión de Seguimiento de la ley de alimentación saludable en centros educativos. Junto al Ministerio de Salud y la sociedad civil se evaluó 11 maternidades y se mejoraron los indicadores de inicio temprano de la lactancia materna. Además, se desarrolló un sistema de monitoreo con indicadores sobre la lactancia materna en la historia clínica electrónica, y estableció la capacitación obligatoria, a cargo de UNICEF, para médicos residentes y posgraduados en neonatología.

**Resultado 2.3 a y b.** Se trabajó junto al Estado en la implementación de la reforma educativa para dar respuesta a la problemática de desvinculación en secundaria. Revuelta Educativa logró posicionar en la agenda pública la importancia de la protección de trayectorias educativas en educación media. Además, se logró transferir el programa para una implementación 100% a cargo del Estado en 2025. En educación inclusiva se logró el posicionamiento de UNICEF en el abordaje de la discapacidad en la educación, pero no se logró los resultados previstos para la construcción de una hoja de ruta para la transformación del sistema de la educación para niños con discapacidad.

**Resultado 2.4.** Parte de los fondos previstos para este resultado se redirigieron a atender la crisis

hídrica, mientras que la salud mental de niños, niñas y adolescentes y la pobreza infantil ganaron centralidad tras la pandemia. Distintos actores reconocen como crucial el rol de UNICEF en abogar por una mayor inversión pública para reducir la pobreza infantil, destacándose su capacidad de incidencia en políticas públicas. A nivel territorial, UNICEF trabajó con gobiernos subnacionales en 7 de los 19 departamentos en proyectos sobre cambio climático con adolescentes, y recibió propuestas desde 15 departamentos en el marco de una capacitación a los Consejos Consultivos Honorarios Departamentales de INAU sobre planes de acción, participación adolescente y planificación presupuestaria. Asimismo, UNICEF aportó a la Segunda y Tercera Contribución Determinada a Nivel Nacional al Acuerdo de París, logrando que se incorporaran enfoques de derechos para la infancia y los niños, niñas y adolescentes más vulnerables.

**Resultado 2.5.** El desarrollo una estrategia de salud mental y bienestar psicoemocional de adolescentes y jóvenes fue ampliamente valorada por las contrapartes encuestadas, quienes lo percibieron como resultado de alta eficacia<sup>49</sup>. El programa NSNT cumplió con los resultados previstos tanto para UNICEF como para sus contrapartes, logrando instalar 6 de los 7 centros planificados y superando las metas de actividades de reflexión con adolescentes en 2024. En 2023 se alcanzaron 19.000 adolescentes y jóvenes, y en 2024 la cifra aumentó a 24.313 participantes en 850 actividades a nivel nacional. Tal como se menciona en el reporte RAM 2023, estos resultados impulsaron la creación de una nueva línea presupuestaria de 4,8 millones de dólares por parte del Parlamento, incluida en el presupuesto nacional para 2024 y 2025, destinada a la implementación del programa. La iniciativa también se destacó por su enfoque descentralizado, con una fuerte articulación territorial junto a intendencias y dependencias estatales, lo que permitió ampliar su alcance a nivel nacional.

### Línea de acción 3

En 2021 UNICEF produjo evidencia sobre las familias más vulnerables y difundió mensajes dirigidos a ellas en el contexto de la pandemia. En 2022 centró sus esfuerzos en promover la participación adolescente en áreas clave como la salud mental, el cambio climático y el sistema educativo del futuro. En 2023 las acciones se enfocaron en la incidencia política y social: se abogó por políticas sociales, se sensibilizó a niños y niñas víctimas de VBG, se trabajó para evitar reformas legislativas regresivas, se impulsó el programa NSNT y se hizo escuchar la voz de niños y adolescentes en la reforma educativa. En 2024 continuaron las campañas de comunicación, la generación de evidencia, los contenidos de capacitación y las acciones de participación e incidencia de los adolescentes en áreas clave como salud mental, educación, VBG, la inversión en políticas sociales, en especial pobreza, y cambio climático. Asimismo, se desarrollaron acciones de abogacía durante la campaña electoral para influir en los programas de gobierno, buscando asegurar mayor inversión en infancia y posicionar las prioridades para la infancia en Uruguay.

**Resultado 3.1.** El aumento del conocimiento y compromiso con los derechos de niños, niñas y adolescentes fue identificado como uno de los logros más eficaces de esta Línea de acción, según los datos de la encuesta<sup>50</sup>. Entre las distintas campañas masivas realizadas No Creas fue frecuentemente mencionada por lograr posicionar en la agenda pública la violencia que sufren niños, niñas y adolescentes cuando existe VBG hacia las mujeres. Para llevar la campaña a todo el territorio, en 2024, se realizó talleres institucionales para orientar futuras acciones de prevención y respuesta de la violencia contra las mujeres y la niñez<sup>51</sup>. Por su parte, la campaña NSNT, liderada por el INJU con apoyo de UNICEF, el Ministerio de Salud Pública (MSP) y otras instituciones, promovió la sensibilización sobre salud mental y bienestar psicosocial en la adolescencia. A través de acciones masivas de comunicación, actividades territoriales

49 Con un nivel de percepción de eficacia muy alto (40%), bastante alto (30%) y satisfactorio (25%) de las acciones de UNICEF respecto al resultado 'Desarrollo e implementación de una estrategia de promoción de salud mental y bienestar psicoemocional de adolescentes y jóvenes' (excluyendo respondientes que respondieron 'No lo sé').

50 Con un nivel de percepción de eficacia alto (34%), bastante alto (30%) y satisfactorio (34%) de las acciones de UNICEF respecto al resultado 'El público general, los responsables de la adopción de decisiones (públicos y privados), los medios de comunicación, los profesionales, los trabajadores comunitarios y las familias muestran una mayor concienciación, comprensión y compromiso con los derechos de los niños y los adolescentes.' (excluyendo respondientes que respondieron 'No lo sé').

51 UNICEF Uruguay y Sociolab Uruguay. (2025).



y articulación interinstitucional, logró involucrar activamente a adolescentes y jóvenes, visibilizando sus voces y propuestas. En 2023 alcanzó a 19.000 adolescentes y en 2024 a 24.000, con presencia en todos los departamentos del país, consolidando su impacto como una estrategia de participación y transformación social.

**Resultado 3.2.** UNICEF fortaleció la participación adolescente a través de diversas iniciativas. En 2024, se inició la Mesa Adolescente de UNICEF, que contribuyó a distintas iniciativas de la oficina de país y al diseño de materiales dirigidos a jóvenes. Entre 2021 y 2023, la iniciativa Reimaginar la educación permitió incorporar la visión de adolescentes en el proceso de la reforma curricular<sup>52</sup>. La campaña NSNT también dio protagonismo a sus voces, lo que llevó a la institucionalización del Espacio Joven de NSNT. En el ámbito ambiental, la estrategia de participación se consolidó con la iniciativa Acción Climática Joven<sup>53</sup>, en alianza con el Ministerio de Ambiente, para recoger aportes adolescentes en la Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional. En 2024, UNICEF apoyó la creación de la Red de Jóvenes para la Justicia Climática, un movimiento nacional de adolescentes y jóvenes de 13 y 24 años enfocado en participación, incidencia y acción climática. Además, en colaboración con la Universidad de Montevideo, se desarrolló la plataforma virtual Mapa Verde, co-creada con jóvenes activistas. También se trabajó con INJU en el traspaso de capacidades mediante la metodología del Youth Challenge de Generación Sin Límites, adaptada para la creación del Programa Nacional Jóvenes A Todo Cambio<sup>54</sup>.

**Resultado 3.3.** UNICEF apoyó a varios socios gubernamentales en la generación de evidencia sobre temas prioritarios relacionados con la infancia. Se destaca la investigación sobre pobreza infantil<sup>55</sup> (UNICEF, 2023) que reveló que más del 50% de los hogares con niños, niñas y adolescentes enfrentaron inseguridad alimentaria. Asimismo, contribuyó con MIDES la actualización del cálculo del gasto público por edad (y de la inversión en infancia) y con el INE

en la determinación del índice oficial de pobreza multidimensional. Además, en marco de la campaña NSNT y el posterior diseño del programa de salud mental adolescente, se realizó varios estudios que aportaron conocimiento relevante sobre la salud mental adolescente, destacando que el género es una dimensión sustantiva para su análisis y subrayando la importancia de abordar conjuntamente la salud mental y la violencia, con un enfoque de prevención en lugar de concentrarse en la mortalidad por suicidio (que había sido el foco inicial del debate público)<sup>56</sup>. En conjunto con el área de educación, brindó asistencia técnica para la producción de informes sobre niños y niñas con discapacidad a partir de registros administrativos<sup>57</sup>; y, contribuyó al análisis de registros administrativos del Ministerio de Salud Pública<sup>58</sup>.

**En su mayoría los actores entrevistados consideran que se han logrado los resultados previstos para cada una de las prioridades programáticas en las que fueron consultados.** En la encuesta a contrapartes, los ítems sobre los que se identifica mayor cantidad de respuestas para el nivel de eficacia Bajo son las siguientes: Mejorar la capacidad del sistema de justicia para reducir el internamiento de niños, niñas y adolescentes (13%) correspondiente a Protección, Refuerzo del sistema para una educación inclusiva innovadora y de calidad (8%) correspondiente a Inclusión social, y Participación adolescente (10%). Por otro lado, los adolescentes participantes de la Mesa Adolescente valoraron de forma muy positiva la experiencia de participación, destacando la importancia que se le da sus voces. Reconocen el rol relevante de UNICEF en el logro de resultados en materia de protección de los derechos de las niñas, niñas y adolescentes, aunque consideran que es el Estado que tiene la capacidad de impulsar transformaciones estructurales. Identificaron la salud mental como uno de los temas más trabajados y con mayor visibilidad pública por parte de UNICEF. Como desafío, uno de los dos grupos focales señaló que, si bien se trabaja mucho a nivel de formación y reflexión, falta un mayor contacto directo con niños,

52 <https://www.unicef.org/uruguay/reimaginar-la-educacion>

53 <https://www.unicef.org/uruguay/accion-climatica-joven>

54 <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/atc-jovenes-todo-cambio-proyectos-seleccionados>

55 UNICEF Uruguay. (2024b).

56 UNICEF Uruguay & INJU. (2022); UNICEF Uruguay & INJU. (2023).

57 UNICEF Uruguay & INEEd. (2023).

58 UNICEF Uruguay & MSP. (2023).

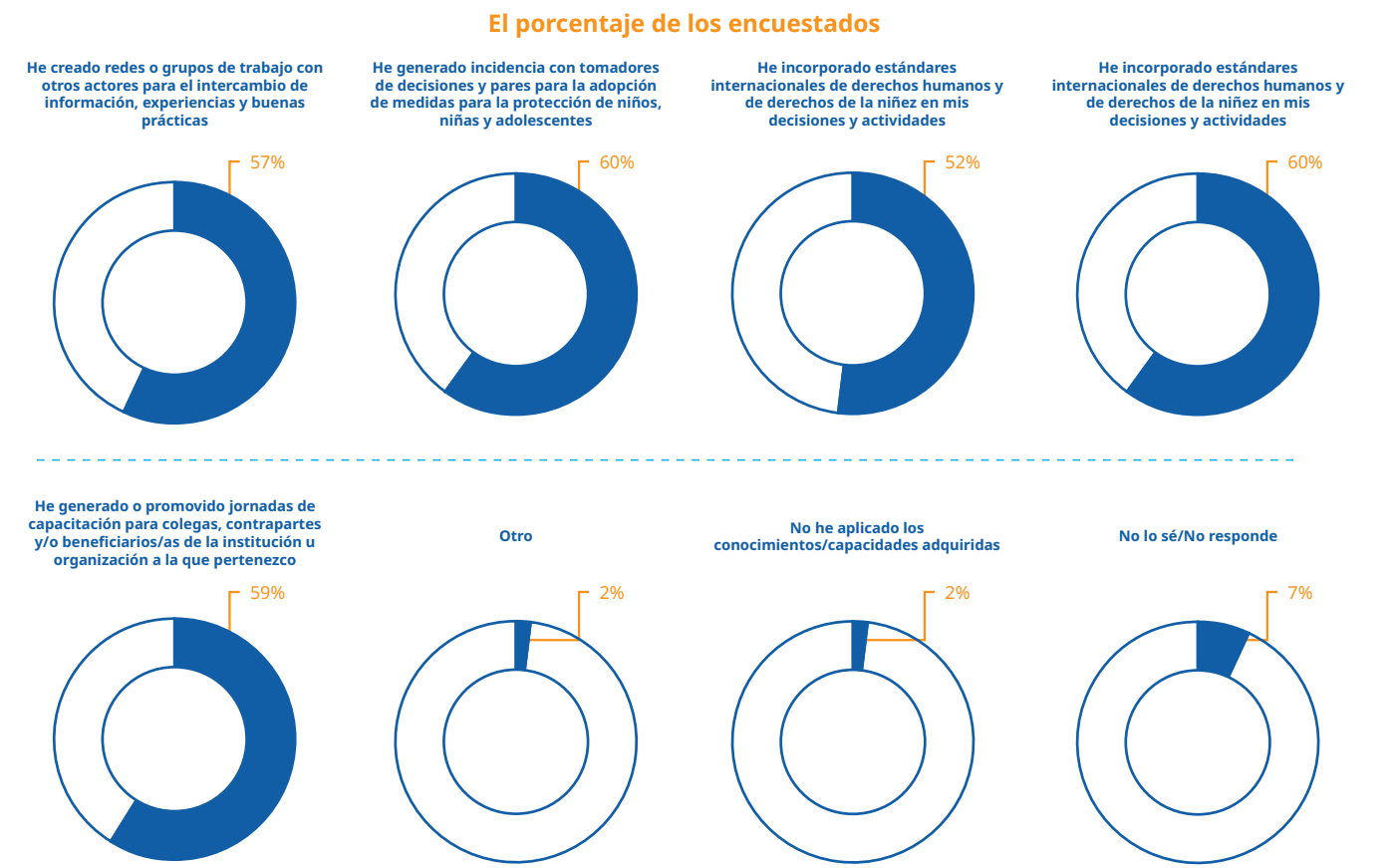
niñas y adolescentes.

Fortalecimiento de capacidades

El fortalecimiento de capacidades de los garantes de derechos es una de las estrategias principales en la TdC del programa, y varios de los resultados apuntan a capacidades fortalecidas para lograr resultados para la niñez a largo plazo. UNICEF logró resultados en materia de desarrollo de capacidades en sus socios. De la encuesta surge que un 70% ha participado de

actividades para la promoción de capacidades internas de su organización, apoyadas por UNICEF. Dentro de esta población un 67% consideró que las capacidades mejoraron mucho a partir de las actividades realizadas, y un 29% que mejoraron un poco. Asimismo, casi el 90% seguiría utilizando y aplicando las herramientas, conocimientos, o metodologías adquiridas, en caso de no contar con apoyo desde UNICEF. En el Gráfico 3 se puede ver de qué manera las organizaciones socias han aplicado las capacidades o conocimientos adquiridos.

Gráfico 3. ¿Cómo ha aplicado en su labor profesional los conocimientos/ capacidades adquiridas en las actividades, capacitaciones y/o colaboraciones con UNICEF? (N=58)



Fuente: Encuesta a contrapartes

Otro aspecto que se destaca por parte de una de las OSC entrevistadas es la necesidad de que UNICEF articule en mayor medida con la academia y sirva de “puente” con las OSC.

Las contrapartes valoran como muy positiva la experiencia de trabajo de UNICEF, destacando el alto nivel técnico de sus equipos, la estabilidad que mantienen dentro de la oficina de país, la cual

facilita el trabajo a largo plazo, así como el buen relacionamiento. A nivel estatal y dentro del ONU todos los organismos cuentan con una larga experiencia de trabajo con UNICEF, mientras que en el caso de las OSC y la academia las experiencias son más diversas tanto en duración como en estabilidad de los vínculos. No obstante, casi el 75% de los actores encuestados ha trabajado con UNICEF por más de tres años, lo que refleja una base sólida de cooperación. Consultadas

sobre los principales resultados alcanzados, se destaca la generación de conocimiento y evidencia en áreas clave como los desafíos de las políticas sociales para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes, la interrelación entre la violencia en la pareja y la violencia hacia la infancia, y el impacto de la violencia en los territorios sobre la vida de los niños, niñas y adolescentes.



## VALORACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO

La oficina de país realiza el monitoreo de las acciones en base a los **AMP**, revisando el logro durante el año y en la reunión de cierre. Incluyen las prioridades programáticas y de operaciones para ese año, indicadores, y los resultados del programa asociados a dichas prioridades. El seguimiento del programa a partir del sistema de monitoreo de los AMP tiene algunas debilidades: 1) no hay vinculación directa y comprehensiva entre indicadores y Líneas de acción, lo que no permite identificar el nivel de logro por Línea y/o resultado del CPD; 2) aunque suele reportarse información detallada sobre lo realizado, no se aplica una valoración estandarizada del nivel de logro, lo que dificulta su interpretación; 3) aunque las metas son generalmente suficientemente específicas e implícitas en la formulación del indicador, no siempre son medibles<sup>59</sup>; 4) los indicadores no miden suficientemente a nivel de resultados; y 5) los indicadores AMP no están bien vinculados con el sistema RAM.

El **sistema RAM** constituye un mecanismo de reporte global que permite dar seguimiento al logro de los resultados para cada Línea de acción de las oficinas de país. Cuenta con información detallada para cada año y desde 2023 se integran los datos para los Core Standard Indicators (CSI) correspondientes a cada resultado. Su uso para dar seguimiento a los resultados del programa tiene varias debilidades: 1) ofrece información narrativa pero poca cuantitativa para entender el nivel del logro, salvo los CSI reportados desde la segunda parte del programa; 2) algunos CSI no son relevantes ya que no miden resultados esperados del programa<sup>60</sup>; 3) no se aclara las fuentes de verificación de los CSI; 4) la calificación cualitativa de los resultados tiene baja utilidad ya que se reporte mayormente un nivel de logro de tipo Parcial o Progreso promedio (ver tablas en el Anexo 13)<sup>61</sup>; y, 5) no distingue entre tipos de poblaciones vulnerables, limitando el acceso a datos clave.

Finalmente, ambos sistemas carecen de información que permita evaluar de forma directa, el nivel de logro para cada uno de los efectos esperados de la teoría del cambio que se propone el Programa de Cooperación de UNICEF.

59 Por ejemplo, el AMP 2023 incluye un indicador 'ANEP expande el modelo de intervención de Revuelta Educativa'. No queda claro la meta y cuándo se logra este indicador.

60 Por ejemplo, se reporta sobre indicadores relacionados con registros de nacimiento, trabajo infantil, salud primaria y programas de transferencia monetaria. Ver UNICEF LACRO (2024) Revisión de evaluabilidad del programa país de Uruguay 2021-2025.

61 La única línea de acción que fue alcanzada en todo el período fue la de Movilización en 2021.

## **PREGUNTA 2.2 ¿CÓMO LAS ESTRATEGIAS DE LA COORDINACIÓN INTERSECTORIAL, ALIANZAS CON EL SECTOR PRIVADO, EL TRABAJO EN TERRITORIO E INNOVACIÓN HAN CONTRIBUIDO AL ALCANCE DE LOS RESULTADOS? ¿QUÉ ELEMENTOS DE LAS ESTRATEGIAS HAN FUNCIONADO BIEN, O NO TAN BIEN, Y EN QUÉ CIRCUNSTANCIAS?**

### **HALLAZGOS CLAVE**

- La teoría de cambio y el diseño del programa proponen diversas estrategias y enfoques para alcanzar los resultados, tales como la coordinación intersectorial, las alianzas con el sector privado<sup>62</sup>, el trabajo en territorio y la innovación. En general, la ausencia de una conceptualización clara y compartida de estas estrategias en el diseño del programa ha limitado su potencial, especialmente en alianzas con el sector privado e innovación. No obstante, a pesar de limitaciones estructurales y operativas, UNICEF Uruguay ha logrado implementar iniciativas relevantes y con resultados concretos, gracias a la colaboración con contrapartes y la adaptación al contexto.
- UNICEF ha promovido eficazmente la coordinación intersectorial<sup>63</sup> e interinstitucional<sup>64</sup>, articulándose con múltiples actores y espacios liderados por el gobierno, lo que ha contribuido a potenciar resultados y generar sinergias, a pesar de que la mayoría de las alianzas se establecieron de forma bilateral.
- Si bien UNICEF ha desarrollado colaboraciones puntuales con el sector privado durante el ciclo programático, la ausencia de una estrategia clara y de una visión compartida sobre su propósito ha limitado el aprovechamiento pleno de estas más allá de la movilización de fondos, generando también cierta ambigüedad interna respecto a su liderazgo y orientación.
- UNICEF Uruguay ha enfrentado desafíos para mantener una presencia territorial regular fuera de Montevideo. No obstante, ha logrado implementar intervenciones clave en distintas regiones mediante alianzas estratégicas, avanzando hacia un enfoque más integral y nacional.

- Aunque UNICEF Uruguay ha promovido iniciativas con componentes innovadores y ha avanzado hacia la institucionalización de una estrategia de innovación, la ausencia de un marco local finalizado y operativo ha limitado su integración sistemática en los portafolios, resultando en enfoques mayormente ad hoc. Aun así, las experiencias innovadoras implementadas han demostrado potencial para generar resultados a escala y responder eficazmente a las necesidades de poblaciones vulnerables.

### **Coordinación intersectorial**

UNICEF Uruguay ha promovido un enfoque integrado y colaborativo para la protección de los derechos de la infancia, coordinando y articulando esfuerzos con diferentes sectores públicos, sociedad civil y academia. Para ello, se firmaron convenios con la mayoría de las contrapartes con las cuales la oficina trabaja, aunque casi siempre de manera bilateral.

Existe un amplio consenso entre las contrapartes sobre el valor de la coordinación intersectorial, destacando su impacto positivo en los resultados del programa. La gran mayoría de las contrapartes encuestadas consideran que existió un alto grado de coordinación tanto entre UNICEF y otras instituciones, como internamente entre distintas áreas de trabajo de la organización.

Iniciativas como NSNT ejemplifican cómo la articulación entre distintos niveles de gobierno (ej. INJU y varias intendencias) puede potenciar los logros. Asimismo, en contextos como la respuesta a emergencias o la participación en espacios liderados por el gobierno (por ejemplo, el Consejo Coordinador de la Educación de la Primera Infancia), la intervención de UNICEF fue valorada como muy relevante y positiva, contribuyendo a generar sinergias, evitando duplicaciones y coordinando responsabilidad de acuerdo con la experiencia y capacidades de cada entidad involucrada.

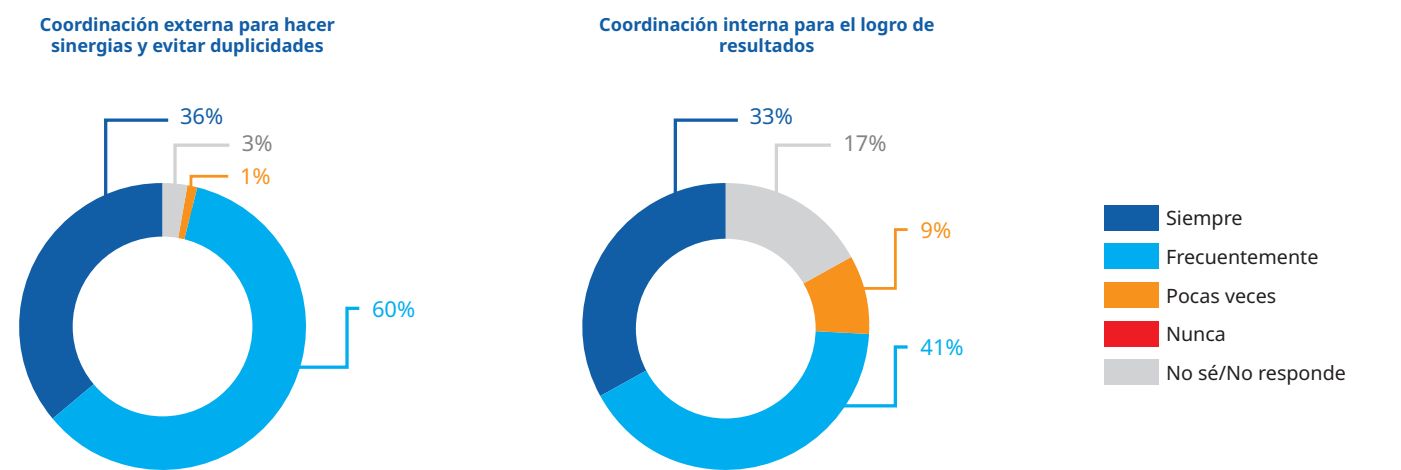
<sup>62</sup> En UNICEF también se refiere a Business for Results (B4R).

<sup>63</sup> La coordinación intersectorial facilita la integración de esfuerzos entre distintas áreas de trabajo, como salud, educación, asistencia social, entre otras, para asegurar la atención integral a la niñez y adolescencia.

<sup>64</sup> La coordinación interinstitucional implica la coordinación entre distintas instituciones y entidades, incluyendo el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, para que todos trabajen juntos en la defensa de los derechos de la niñez.



Gráfico 4. Percepción del grado de coordinación externa and interna de UNICEF (N=70)<sup>65</sup>



Fuente: Encuesta a contrapartes

Alianzas con el sector privado

Las alianzas con el sector privado en el programa de UNICEF Uruguay no han sido sistemáticas, lo que refleja la inexistencia de una estrategia clara que oriente su propósito, objetivos y liderazgo. Aunque existen ejemplos puntuales valiosos de trabajo con el sector privado—como en la atención a emergencias, prevención de la explotación sexual, apoyo a emprendimientos juveniles, campañas de comunicación y mentorías en “Jóvenes a todo cambio”—, estas iniciativas no responden a una visión estructurada ni sostenida.

Durante el ciclo del CPD se elaboró una propuesta de estrategia para el trabajo con el sector privado, lo cual representó un avance importante. Sin embargo, su implementación quedó en pausa debido a diferencias de enfoque dentro del equipo. Esta situación evidenció la necesidad de fortalecer una visión compartida que facilite la coordinación y la definición clara de responsabilidades entre las áreas de programas y recaudación de fondos en lo relativo a la movilización de alianzas con el sector privado. Abordar este desafío representa una oportunidad clave para mejorar la coherencia interna y potenciar el impacto de las acciones conjuntas<sup>66</sup>.

“Yo no creo que tengamos grandes avances con el sector privado en UNICEF durante este período. Tradicionalmente el approach de UNICEF, es verlo como un donante. Y ese paradigma del sector privado como donante únicamente, es un paradigma antiguo que ya quedó obsoleto. Creo que nuestra oficina todavía no lo ha podido capitalizar.”  
(UNICEF\_p)

A pesar de que UNICEF promueve alianzas con empresas y fundaciones la mayoría de los integrantes del equipo entrevistados reconoce que este tema no fue debidamente potencializado. Existen varios desafíos y oportunidades en las alianzas con el sector privado, tal como medir su contribución a los objetivos del programa, garantizar la transparencia en su gestión, la rendición de cuentas respecto a los resultados obtenidos, y la sostenibilidad más allá del financiamiento externo.

Aunque no forman parte del sector privado con fines de lucro, las instituciones académicas han sido contrapartes no-gubernamentales en varios proyectos, como Mapa Verde, Kids Online y la elaboración de guías para la atención de niños, niñas y adolescentes en contextos de femicidio. Estas alianzas han aportado conocimiento

65 Pregunta de encuesta sobre la coordinación externa: En la experiencia de trabajo de su organización, ¿con qué frecuencia se coordina UNICEF con otras instituciones (por ejemplo, instituciones de gobierno, sociedad civil, academia, etc.) para hacer sinergias y evitar duplicidades?  
Pregunta de encuesta sobre la coordinación interna: En las actividades con las que colabora o ha colaborado con UNICEF, ¿con qué frecuencia considera que las distintas áreas de trabajo de UNICEF (ejemplo, Salud, Educación, Protección de la Niñez e Inclusión Social) se coordinan de manera articulada entre sí para el logro de resultados?

66 Se nota que el CPMP indica que ‘El Gerente de Recaudación de Fondos también desarrollará y guiará la implementación de la estrategia Business for Results (B4R)’.

técnico y análisis de datos relevantes. Si bien han sido relevantes, presentan un potencial de fortalecimiento en el próximo CPD.

## Estrategia territorial

En los AMP de 2021 y 2022, UNICEF priorizó el trabajo en territorio con gobiernos subnacionales (particularmente en departamentos de frontera), alineado con el CPMP, que proponía trabajar con las intendencias con los indicadores sociales más reducidos. Sin embargo, la implementación enfrentó varios desafíos:

1. **Concentración poblacional:** Más de 50% de la población vive en la capital y cerca de 95% en zonas urbanas, lo que concentra los retos sociales en el sur del país.
2. **Limitaciones logísticas:** El acceso a regiones alejadas es costoso y lento, lo que implica un uso desproporcionado de recursos en relación a la cantidad de niños, niñas y adolescentes que beneficiarían de una presencia regular de UNICEF en algunos de esos territorios.
3. **Capacidades gubernamentales:** Las propias instituciones gubernamentales no siempre tienen una representación capacitada en todos los territorios. Los gobiernos departamentales en particular carecen de recursos y equipos encargados de los temas que se cruzan con las prioridades de UNICEF, y el personal local suele estar sobrecargado con múltiples funciones.

---

“En la mayoría de los departamentos (...) tampoco tenés instituciones locales que tengan un mandato de desarrollo social. Porque los gobiernos departamentales tienen tu departamento muchas veces es una persona, algunas ni siquiera tienen, algunas es tipo desarrollo social, turismo y cultura.” (UNICEF\_k)

4. **Capacidad operativa de UNICEF:** El equipo de programas de UNICEF es reducido en relación con la amplitud de áreas de trabajo que maneja y de intervenciones que lidera, lo que dificulta una presencia sostenida en el territorio sin comprometer otras áreas clave.

Frente a esto, el equipo de UNICEF Uruguay reconoce las dificultades para mantener una presencia regular y estratégica fuera de Montevideo. No obstante, existen ejemplos concretos que demuestran esfuerzos por integrar un enfoque territorial en intervenciones clave, como Casa Trampolín, Revuelta Educativa, Puentes Digitales, proyectos sobre cambio climático, centros NSNT y capacitación en INAU para direcciones departamentales. Estas acciones llegaron con éxito a distintas regiones gracias a acuerdos con contrapartes gubernamentales y no gubernamentales, asegurando un enfoque integral y nacional.

Desde 2023, y en respuesta a las limitaciones de recursos humanos y financieros, UNICEF ha adaptado un enfoque más costo-eficiente, priorizando intervenciones en centros urbanos, especialmente en el área metropolitana de Montevideo, donde se concentra la mayor población de niños, niñas y adolescentes y los costos logísticos son menores.

## Innovación

Desde el comienzo del Programa de Cooperación, UNICEF Uruguay ha impulsado varias iniciativas con elementos marcadamente innovadores:

- Puentes Digitales es un ejemplo en que, desde su diseño, se buscó integrar, evaluar e identificar elementos con potencial de replicabilidad (incluso en otros países). Los elementos innovadores permitieron, entre otras cosas, lograr que niñas, niños y adolescentes de distintas regiones tienen acceso a clases de inglés o a equipos adaptados para personas con discapacidad. O sea, permitió lograr resultados a escala, como define el marco 5D de innovación de UNICEF<sup>67</sup>.
- Acción Climática Joven (ACJ) integró desde su diseño elementos innovadores para potenciar la eficacia del proyecto, combinando abordajes de educación, comunicación, tecnología y participación juvenil. Esta integración de diferentes abordajes permitió desarrollar una nueva visión sobre el tema del cambio climático (la dimensión de los efectos del cambio climático para los jóvenes) y movilizar los jóvenes para defender sus derechos ambientales.
- Revuelta Educativa, aunque no represente una

---

67 El Marco de Innovación 5D de UNICEF ofrece un enfoque estructurado para identificar, validar y escalar ideas y soluciones innovadoras, considerando cinco dimensiones: innovación, modelo de negocio, impacto, escalabilidad y riesgo. UNICEF (2025) Explanatory Memo: 5-Dimensional Innovation Framework, UNICEF Office of Innovation, Stockholm, May 2025.

innovación del punto de vista del método, introdujo un modelo de trabajo personalizado que permite dar atención individualizada a los adolescentes desvinculados o en riesgo de desvinculación, involucrando a las familias. Esto hace que el proceso sea más respetuoso y humanizado.

- Casa Trampolín, casa para mujeres migrantes con hijos a su cargo, introduce en la respuesta a esta población la atención integral a familias migrantes.
- Ni Silencio, Ni Tabú fue diseñado para abordar un problema social sin respuestas estructuradas en el país, incorporando, además, la participación directa de adolescentes.

Estas intervenciones demuestran que la incorporación de elementos innovadores permitió a UNICEF Uruguay ampliar el alcance de sus acciones o apoyar de manera más adecuada a poblaciones vulnerables. Facilitaron también respuestas eficaces a problemas clave, como el acceso a educación para personas con discapacidad o de regiones más lejanas de los centros urbanos, atendiendo las demandas y necesidades de las partes interesadas.

En el Plan Estratégico de UNICEF 2022-2025, UNICEF define la innovación como una solución nueva o significativamente mejorada que contribuye al progreso de la infancia y acelera los resultados para los niños, niñas y jóvenes<sup>68</sup>. A partir de esta estrategia marco, las oficinas de país fueron invitados a desarrollar mecanismos propios como definir una estrategia marco nacional o reclutar recursos humanos específicos para apoyar a su implementación. En este marco, UNICEF Uruguay ensayó pasos hacia la institucionalización de innovación en el programa. A finales de 2023, se incorporó una persona encargada de liderar el desarrollo de una estrategia de innovación de UNICEF en el país. Además, en 2024, Uruguay fue seleccionado, junto con otros seis países, para participar en un programa de la Oficina Global de Innovación para diseñar su estrategia de innovación local<sup>69</sup>.

Sin embargo, a la fecha de redacción de este reporte, la oficina no había finalizado una estrategia para la transversalización de la innovación, ni había finalizado el documento marco para la innovación local. El borrador disponible, al que tuvo acceso el equipo evaluador, se limita a resumir principios generales de la estrategia global y conceptos teóricos sobre procesos de innovación. No incluye elementos fundamentales como:

- la definición de temas priorizados por la oficina país (portafolios locales prioritarios);
- la identificación de iniciativas existentes que califiquen como innovadoras según los criterios globales;
- mecanismos para evaluar la eficacia de las innovaciones;
- directrices claras sobre coordinación interna entre equipos y con la especialista en innovación.

Esto se debe a varios factores: hasta fines de 2023 no se contaba con una especialista en innovación para apoyar el equipo de programa (en particular) y los demás equipos de la oficina; las principales contrapartes gubernamentales tienden a ser poco propensas a innovar; el vínculo con el sector privado, tradicionalmente más abierto a la innovación y con mayor capacidad tecnológica, ha sido aún incipiente; UNICEF Uruguay enfrenta restricciones de recursos financieros y humanos para implementar algunas innovaciones. Además, la evaluación identificó una comprensión poco homogénea del concepto de innovación dentro del equipo, así como la ausencia de una visión compartida sobre cómo priorizar, implementar y escalar soluciones innovadoras.

A partir de la experiencia acumulada durante este ciclo programático, es importante que el marco local de innovación integre orientaciones estratégicas claras sobre sostenibilidad, escalabilidad, análisis de riesgo y medición de impacto. Estas dimensiones son esenciales para integrar la innovación de forma más integral en las intervenciones de UNICEF Uruguay.

68 UNICEF (2020) UNICEF Global Innovation Strategy and Framework 2.0. La estrategia promueve los siguientes tipos de innovación: innovaciones digitales, innovaciones en productos físicos, innovaciones en programas y procesos, e innovaciones financieras.

69 De hecho, Brasil y Uruguay fueron los dos primeros países de América Latina en iniciar este proceso.

## PREGUNTA 2.3 ¿EN QUÉ MEDIDA LAS ACCIONES VINCULADAS CON ABOGACÍA E INCIDENCIA CONTRIBUYERON A MANTENER O PROMOVER LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES?

### HALLAZGOS CLAVE

UNICEF ha contribuido significativamente a mantener los derechos de la infancia en la agenda pública mediante campañas de comunicación, generación de evidencia e incidencia política, logrando avances concretos en áreas como violencia, salud mental, educación y pobreza infantil.

La participación adolescente en el marco de un proceso de diálogo y decisión pública ha sido una estrategia destacada, aunque persisten desafíos para consolidar mecanismos sostenibles e inclusivos, especialmente para los más vulnerables, y para traducir la evidencia generada en acciones articuladas y efectivas.

El CPD sostiene que la comunicación, abogacía y participación social, incluida la de los adolescentes, son fundamentales para impulsar cambios en favor de los niños, lo que incluye facilitar en la modificación de la legislación y las políticas públicas, aumentar los recursos públicos y privados para los niños, así como activar el apoyo público. En este marco, la incidencia y abogacía desempeñan un papel clave en la promoción y protección de los derechos de la infancia, contribuyendo a mantener estos derechos en la agenda pública, influir en decisiones políticas y generar cambios significativos en la vida de niños, niñas y adolescentes.

Uno de los principales aportes de UNICEF ha sido su capacidad para posicionar en el debate político temas vinculados a la vulneración de derechos de la niñez, promoviendo respuestas concretas del Estado. A través de acciones de comunicación e incidencia, la organización ha logrado visibilizar problemáticas específicas, como la violencia de género y su impacto

en la infancia. Un ejemplo destacado es la campaña nacional *No Creas*, que sensibiliza sobre la interrelación entre la violencia contra las mujeres y la violencia hacia niños, niñas y adolescentes. En 2024, la campaña se implementó a nivel nacional mediante una estrategia integral que combinó talleres, comunicación masiva e intervenciones artísticas y culturales. Se logró una amplia cobertura territorial y sectorial, amplificando su alcance a través de alianzas estratégicas y el uso de medios tradicionales y digitales<sup>70</sup>. Como resultado, se generó un diagnóstico departamental y nacional para mejorar políticas públicas.

Otro ejemplo es la campaña, movilización social y formación de capacidades sobre la problemática de salud mental como parte del programa *NSNT*, implementada desde 2022. Sentó las bases para una colaboración sostenida entre UNICEF, *INJU* y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). La campaña contribuyó a un mayor reconocimiento de la problemática y a la adopción de medidas para su abordaje. Son dos ejemplos dentro una portafolio amplia y diversa de campañas y movilizaciones sociales implementadas durante el ciclo programático<sup>71</sup>.

UNICEF también ha logrado proteger y promover los derechos de la niñez mediante la incidencia política basada en evidencia. La generación de evidencia a través de distintos proyectos ha servido para visibilizar problemas y promover soluciones. Durante la campaña electoral en 2024, UNICEF lanzó una estrategia de incidencia para promover seis prioridades para la infancia en el próximo período de gobierno, buscando posicionar a niños, niñas y adolescentes en el centro de la agenda de políticas públicas. La organización presentó evidencia sobre los principales desafíos que enfrentan, junto con propuestas de acción para consolidar los logros alcanzados y orientar futuras políticas dirigidas a la infancia, adolescencia y sus familias. Entre los desafíos identificados se encuentran la pobreza, la violencia, la falta de un entorno familiar protector, el abandono escolar, el acceso limitado a

70 Se realizaron 25 talleres en los 19 departamentos, alcanzando al 70% de los Comités de Recepción Local del SIPIAV y a más de 1.000 personas que trabajan en violencia de género e infancia. La comunicación masiva se amplió fuera de la capital con la emisión del spot en 13 canales locales, 1 de alcance nacional y 38 radios. Se realizaron 9 intervenciones urbanas en 6 territorios y, gracias a una alianza con la Asociación Uruguaya de Fútbol, se usaron soportes no tradicionales. La estrategia en redes sociales alcanzó a 2,5 millones de personas, aumentando en 585% las sesiones en la web de la campaña respecto a 2023 (RAM 2024; and datos provistos por responsable de género UNICEF Uruguay).

71 Otras campañas fueron: Adolescentes, no están perdidos en 2021 (Informe Anual 2021); y, el relanzamiento de la campaña No hay excusas en colaboración con el Centro de Comerciantes de Neumáticos del Uruguay en 2022 (Informe Anual 2022)



servicios de salud integral y a nutrición de calidad, y los efectos del cambio climático<sup>72</sup>.

Durante 2024, la pobreza infantil ocupó un lugar destacado en la agenda política, en parte gracias a las acciones de incidencia de UNICEF, otras agencias de la ONU y actores sociales. UNICEF centró su discurso en la necesidad de invertir para erradicar un problema persistente por más de tres décadas, respaldando su incidencia con evidencia global y estudios locales que demuestran que Uruguay cuenta con las condiciones necesarias para lograrlo. Ese mismo año, se aprobaron dos iniciativas parlamentarias dirigidas a reducir la pobreza infantil: el Fondo para la Infancia y la Ley de Garantías para la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia.

---

“Que todos los partidos políticos en su programa de gobierno pongan infancia primero tiene que ver con algo, pobreza infantil tenemos hace rato, pero que todos digan en el discurso y en el plan de gobierno es importante la creación de fondo de infancia es muy importante. Si no hubiera estado UNICEF, que estuvo hablando con el secretario de la presidencia, con el asesor del presidente de la república, que hay que crear, que hay que articular.”  
(Gob\_f)

Si bien UNICEF busca alinear su cooperación con las prioridades gubernamentales, también mantiene un margen de autonomía que le permite abordar temas sensibles relacionadas con la vulneración de derechos de la infancia. Por ejemplo, UNICEF ha abogado activamente para evitar retrocesos normativos que afecten a niños, niñas y adolescentes. A través de estrategias de incidencia directa con parlamentarios (llamada por algunos entrevistados como *soft diplomacy*), la organización ha alertado sobre los impactos negativos de ciertos cambios legislativos, logrando modificar o eliminar disposiciones perjudiciales. Un caso emblemático ha sido su oposición a la ley de tenencia compartida, la cual representaba un retroceso en la garantía de derechos de la infancia y adolescencia.

La participación de adolescentes y jóvenes ha sido una estrategia central en el trabajo de incidencia de UNICEF, en línea con un enfoque de derechos. La organización

ha promovido espacios donde los titulares de derechos pueden influir directamente en decisiones que los afectan. A través del apoyo a la Plataforma de Infancia y Adolescencia, se han articulado diversas voces para posicionar temas clave en la agenda pública. Con la iniciativa *Reimaginar la Educación*, UNICEF facilitó diálogos en los que jóvenes expresaron su visión sobre el modelo educativo que desean. En 2023, contribuyó a la reforma de la educación secundaria superior mediante un mecanismo de participación adolescente, que permitió codiseñar el nuevo Plan de Educación Secundaria junto a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Este proceso, solicitado por el presidente de la ANEP, incluyó a adolescentes de todo el país y a 40 expertos, y sus resultados fueron presentados en 2024 a actores clave como Ceibal y el Parlamento Juvenil del MERCOSUR<sup>73</sup>. Además, UNICEF fortaleció su alianza con el Ministerio de Ambiente y grupos juveniles para incorporar la perspectiva infantil en las políticas de cambio climático, promoviendo su participación y empoderamiento, incluso la creación de la *Red de Jóvenes para la Justicia Climática* (RJJC) y su incorporación al Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la variabilidad.

El apoyo técnico que brinda UNICEF a sus contrapartes gubernamentales también contribuye a garantizar que las políticas públicas y las acciones de los garantes de derechos estén alineados con los marcos normativos de derechos de la niñez. Por ejemplo, UNICEF brindó apoyo al SIPIAV en la reformulación o modificación del código de la niñez y la adolescencia (2017-2018), particularmente en las áreas de justicia y lucha contra la violencia. Los entrevistados destacan que el asesoramiento ha sido clave para asegurar la rigurosidad de determinadas acciones, ordenar procesos y sensibilizar a distintos actores sobre la necesidad de integrar enfoques de género, equidad y derechos humanos.

No obstante, persisten desafíos que limitan el impacto de estas acciones. Uno de ellos es la falta de mecanismos consolidados de participación. Apesar de los esfuerzos de UNICEF, Uruguay aún no cuenta con espacios sólidos y sistemáticos para la participación de niños, niñas y adolescentes, particularmente en el

---

72 UNICEF Uruguay, Informe Anual 2024.

73 RAM 2024

ámbito educativo. Asimismo, distintos entrevistados señalaron la necesidad de reforzar la incidencia en temas de pobreza y desigualdad. Si bien se reconoce que UNICEF ha abordado estas problemáticas de manera más explícita en los últimos años, algunas fuentes destacan la persistente dificultad de alcanzar a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad extrema. En este sentido, sugieren que la organización incremente su enfoque en estos temas y en el fortalecimiento institucional para ampliar la cobertura y efectividad de sus acciones. Esta percepción se refleja en los resultados de la encuesta a contrapartes, donde solo la mitad (52%) de los encuestados consideró ‘bastante eficaz’ o ‘muy eficaz’ el trabajo de UNICEF en promocionar la participación de adolescentes sobre todo los más vulnerables. Finalmente, tanto en los AWP como en acciones específicas, se identifica como un desafío constante la necesidad de mejorar la articulación entre campañas y de traducir más eficazmente la evidencia generada en acciones concretas que logren los resultados esperados.

**PREGUNTA 2.4 ¿EN QUÉ MEDIDA UNICEF ESTÁ ADECUADAMENTE PREPARADO PARA RESPONDER A LAS EMERGENCIAS, Y HA CONTRIBUIDO A UNA RESPUESTA OPORTUNA, COORDINADA, CON RESPONSABILIDAD ANTE LAS POBLACIONES AFECTADAS/EN RIESGO Y CON UNA LÓGICA DE TRANSICIÓN A DESARROLLO? ¿CUÁL HA SIDO EL VALOR AGREGADO DE UNICEF EN LA PREPARACIÓN Y RESPUESTA A LAS EMERGENCIAS?**

UNICEF ha asumido, desde la pandemia, un rol determinante a nivel nacional en la respuesta a diferentes crisis de carácter humanitario, brindando asistencia técnica a diferentes organismos y sistemas del gobierno, pero también movilizandorecursos para garantizar la asistencia en términos de insumos de primera necesidad a las personas más vulnerables, en particular niños, niñas y adolescentes y sus familias.

La respuesta de UNICEF a emergencias se alinea con el mandato de la organización, en particular con los *Core Commitments for Children in Emergencies*, pero asumió un rol de destaque en este CPD como resultado de la “obligación” colectiva frente a los desafíos que se pusieron durante la pandemia y que después se extendieron a la sequía, las inundaciones y la crisis

migratoria que afectaron Uruguay a lo largo de los últimos años.

**HALLAZGOS CLAVE**

- UNICEF ha desempeñado un papel crucial en la gestión de emergencias, fortaleciendo capacidades estatales, movilizandorecursos y asegurando la inclusión de las necesidades de las personas más vulnerables, especialmente niños, niñas, adolescentes, en los mecanismos de preparación, respuesta y recuperación. Su capacidad de respuesta rápida y adaptativa, articulación con otros actores — incluso agencias de la ONU — y enfoque de transición al desarrollo han sido ampliamente valorados.
- Se identifica como prioridad la definición de una visión estratégica y posicionamiento clara sobre el rol de UNICEF Uruguay en emergencias, que orienta sus objetivos, responsabilidades y prioridades en un contexto de un país de altos ingresos. Esta definición contribuirá a fortalecer la coherencia programática y presupuestaria, y para avanzar hacia un enfoque más proactivo y sostenible en la preparación ante riesgos y fenómenos emergentes.

“UNICEF se vio obligada a dar respuesta a la pandemia en primer lugar, pero después la sequía, después el tema de migrantes, todo eso. Es decir, obviamente en Uruguay no hay una sola agencia que, aunque pusiese todos sus recursos podría mover la aguja. Por la comparación entre recursos que maneja una agencia y que maneja el Estado, nosotros podemos, y en el caso UNICEF, puede influir en el bienestar de los niños y adolescentes a través de las políticas públicas que desarrolla el Estado, influyendo en su diseño e implementación, incidiendo en su diseño e implementación.” (ONU\_e)

El país enfrentaba desafíos en cuanto a la capacidad de respuesta rápida y eficaz y capaz ante situaciones de emergencia. En este contexto, UNICEF colaboró activamente en el fortalecimiento del SINAE y la introducción de protocolos orientados a la protección de niños, niñas y adolescentes y sus familias en situaciones de desplazamiento. Ante una crisis con consecuencias humanitarias, resulta fundamental comprender rápidamente cómo esta afecta a la infancia, contar con datos desagregados que permitan monitorear la situación, definir prioridades e

implementar soluciones adaptadas a las necesidades de distintos grupos.

Según las contrapartes gubernamentales y de otras agencias de la ONU consultadas, la actuación de UNICEF ha sido eficaz (adecuada y ajustada) y eficiente (ágil y pronta) en la respuesta a las distintas emergencias durante los últimos años. Su capacidad de recaudar fondos le permite asumirse como un socio estratégico en la respuesta material a las crisis enfrentadas por el país, algo muy valorado por las contrapartes gubernamentales, que señalan la importancia de brindar insumos oportunamente a las personas en situación de necesidad humanitaria.

---

“Creo que la respuesta de UNICEF fue oportuna y congruente, en la medida justa, porque iniciamos en pandemia ante una necesidad inmediata de dar una respuesta. Y luego en contexto hídrico también trabajamos con el SINAIE, es decir, el SINAIE solicitando insumos al sistema y articulando nosotros, OIM, UNICEF, etc. para dar una respuesta alineada al SINAIE en concreto en estas solicitudes.” (ONU\_c)

---

“Una cosa que me ha impresionado bien y que fue muy buena, porque a veces uno no está acostumbrado a algunas agencias o mismo en el gobierno es la capacidad rápida de respuesta; no? De cómo necesitamos esto y a los tres días lo teníamos.... o sea la verdad que en ese sentido muy rápida la forma de accionar hasta con la compra de insumos en el caso de que fuera necesario, entonces te diría que en ese sentido de verdad te diría que es lo que más me impresionó.” (Gob\_i)

La capacidad de UNICEF para aportar valor en contextos de emergencia, respetando los roles institucionales, ha sido reconocido como un rasgo transversal en las diferentes emergencias en las que se sumó bajo coordinación del gobierno. Agentes con responsabilidades en esta materia, incluidas otras agencias de la ONU, coinciden en que la relación con UNICEF durante las respuestas a crisis ha sido fluida, responsiva y articulada. Durante la pandemia, colaboró con ACNUR y OIM en el apoyo al MIDES, tanto en la instalación de un hospital de campaña como en la cobertura de costos de alojamiento para personas en situación de vulnerabilidad. Durante las inundaciones,

apoyó en la elaboración de un protocolo para la atención de la infancia en emergencias, garantizando que se incluía la mirada de la infancia cuando hay emergencias. De forma similar, durante la crisis migratoria, UNICEF se sumó a los esfuerzos de OIM y del gobierno, promoviendo una respuesta rápida considerando los derechos de niños, niñas y adolescentes.

---

Con los migrantes lo tengo presente, con UNICEF como aportando en el liderazgo realmente del tema, con ideas, fuerza, con un papel bueno como lo debe tener UNICEF (Gob\_a)

Las contrapartes consultadas también destacan que UNICEF no solo contribuye a la atención humanitaria inmediata, sino que se extiende al apoyo en los procesos de recuperación, la evaluación de las consecuencias—en particular para niños, niñas y adolescentes—y la propuesta de mejoras en los mecanismos de respuesta activados a nivel nacional. Dos experiencias ilustran cómo UNICEF ha integrado, siempre que posible, una lógica de transición al desarrollo en sus respuestas: (1) el apoyo técnico brindado a distintas instituciones gubernamentales en el desarrollo de procedimientos o capacitación de personal, y (2) el caso de *Casa Trampolín*, que surge como respuesta a la crisis migratoria. Ante la saturación de la capacidad estatal para alojar personas migrantes, el MIDES con el apoyo de UNICEF, OIM, ACNUR y otras entidades del gobierno, impulsó la creación de un espacio que brinda atención integral de salud y educación a familias migrantes con niños, niñas y adolescentes. Este proyecto sigue siendo gestionado de manera conjunta por el MIDES, INAU y UNICEF, que aún apoya el alquiler de la casa.

Hacia el futuro es fundamental que UNICEF Uruguay defina una visión estratégica clara sobre su rol en la preparación y la respuesta a emergencias. Si bien su trabajo en este ámbito ha sido valorado, y contribuye a la visibilidad y recaudación de fondos, no existe aún un posicionamiento definido en términos de objetivos, roles, responsabilidades y prioridades. Esta falta de visión conceptual y estratégica también afecta la coherencia programática y presupuestaria.

“No tenemos una visión estratégica sobre las emergencias. Eso es lo primero. Creo que se junta mucho con, casi por falta de definición conceptual, con la parte precisamente de cambio climático, de DRR, de preparedness, de lo que piden las áreas de programas.” (UNICEF\_j)

Finalmente, se identifica como oportunidad de mejora la necesidad de realizar análisis estructurado de riesgos que permita fundamentar la programación de emergencias en los riesgos que enfrentan niños, niñas y adolescentes y sus familias. Actualmente, la respuesta de UNICEF se basa más en las necesidades o limitaciones de los sistemas gubernamentales, lo que favorece la coordinación, pero no necesariamente responde a una estrategia propia alineada con su mandato. Esto resulta del hecho de que la actuación de UNICEF frente a las emergencias es de carácter reactivo, y en función de las solicitudes del gobierno, y no de un posicionamiento definido por una estrategia clara de UNICEF.

La Plataforma de Preparación de Emergencias de UNICEF facilita el análisis estructurado de riesgos. A pesar de los avances, se reconoce la necesidad que la oficina de país actualice la Plataforma, especialmente en lo relativo a la definición de roles, como se evidenció en un ejercicio de simulación realizado con la Oficina Regional de Emergencias de UNICEF. Además, considerando las directrices “*Acciones mínimas de preparación y estándares mínimos de preparación*” de UNICEF<sup>74</sup>, se identifica como otra oportunidad de mejora la integración de un enfoque a largo plazo para la preparación ante emergencias. Esta necesidad está alineada con lo señalado previamente en cuanto a la importancia de definir una estrategia clara para la respuesta a emergencias por parte de UNICEF Uruguay.

### 3.3 Eficiencia

**PREGUNTA 3.1 ¿EN QUÉ MEDIDA LA PRIORIZACIÓN, USO Y DIVERSIFICACIÓN DE LOS RECURSOS DE LA OFICINA (ECONÓMICOS Y NO ECONÓMICOS) PERMITE LA ADECUADA Y OPORTUNA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS?**

#### HALLAZGOS CLAVE

- UNICEF Uruguay ha logrado una sólida diversificación de fuentes de financiamiento (incluso con recursos flexibles) y mantiene niveles elevados de ejecución presupuestaria, lo que ha favorecido una implementación oportuna del programa.
- La distribución del presupuesto por las Líneas de acción es adecuada, siendo que la única área de trabajo que no tiene un presupuesto específico asignado es emergencias, para el cual se movilizan fondos de otros componentes programáticos o fuentes adicionales cuando es necesario.
- Aunque se han registrado avances, existe espacio para mejorar la planificación estratégica, la asignación de recursos humanos y logísticos y la atención a áreas transversales como innovación, alianzas, y monitoreo y evaluación.

La oficina de UNICEF en Uruguay recibe fondos regulares y ha logrado, desde la pandemia, incrementar significativamente su capacidad para recaudar fondos de diversas fuentes. Complementó el financiamiento programático con grants temáticos (ej. al Fondo de Innovación de UNICEF) y, por primera vez, recibió fondos públicos para ejecutar actividades programáticas (programa de salud mental adolescente, *Ni Silencio Ni Tabú*). Esto significa que los recursos están bien diversificados, incluyendo recursos no asignados, lo que brinda flexibilidad y favorece una implementación adecuada y oportuna del programa.

La asignación presupuestaria por Línea de acción la define el equipo de Programas y el Representante, partiendo de los compromisos establecidos en el CPD y de acuerdo con los ajustes en los objetivos programáticos. Tal como indica la Tabla 6, el presupuesto inicial del CPD era de 15,25 millones de dólares, actualizado a 23,11 millones de dólares (+52%)<sup>75</sup>. Se asignó entre 14% (Eficacia del programa) y 43% (Inclusión social) del presupuesto revisado a las distintas Líneas de acción. Esta última aumentó en importancia presupuestaria debido a la

74 UNICEF EMOPS. (2016). Preparedness for Emergency Response in UNICEF: Guidance Note.

75 La actualización se llevó a cabo de manera incremental a lo largo del ciclo programático. El presupuesto revisado presentado en la Tabla 5 refleja la situación correspondiente a mayo de 2025.



incorporación de un resultado de salud mental que recibe el financiamiento gubernamental destinado a este propósito a través de la implementación de UNICEF. No hay un presupuesto específico para el área de emergencias (está incluida en el área de Eficacia del

programa), por lo cual en las crisis se ha recurrido a recursos regionales/globales (ej, para la respuesta a la pandemia o la crisis migratoria), recaudación de fondos privados (PFP) o reasignación de fondos que estaban reservados para otras Líneas de acción.

Tabla 6. Resumen del presupuesto del CPD (valor en US\$)

| Línea de acción       | Presupuesto inicial |      | Presupuesto revisado |      |
|-----------------------|---------------------|------|----------------------|------|
|                       | valor               | %    | valor                | %    |
| Protección infancia   | 4.350.000           | 29%  | 4.850.110            | 21%  |
| Inclusión social      | 4.950.000           | 32%  | 9.969.861            | 43%  |
| Movilización social   | 3.800.000           | 25%  | 5.012.435            | 22%  |
| Eficacia del programa | 2.150.000           | 14%  | 3.281.962            | 14%  |
| Total                 | 15.250.000          | 100% | 23.114.368           | 100% |

Fuente: CPD y Output Plan de UNICEF Uruguay

La ejecución presupuestaria promedio ha sido de 91% (ver Tabla 7), con altos niveles de ejecución anual. El mayor presupuesto se registró en 2024, al

recibir fondos gubernamentales, aunque los retrasos iniciales hacen que 2025 tenga una ejecución más alta que prevista.

Tabla 7. Presupuesto planificado, financiado y utilizado, por año (en US\$)

| Año   | Planificado <sup>a</sup> | Financiado | Utilizado <sup>b</sup> | Utilizado/<br>planificado (%) |
|-------|--------------------------|------------|------------------------|-------------------------------|
| 2021  | 3.379.766                | 2.088.360  | 2.088.360              | 62%                           |
| 2022  | 3.900.412                | 4.138.413  | 4.138.413              | 106%                          |
| 2023  | 4.104.258                | 3.992.706  | 3.992.706              | 97%                           |
| 2024  | 6.586.903                | 5.099.355  | 5.099.355              | 77%                           |
| 2025  | 5.143.029                | 7.333.989  | 5.635.307              | 110%                          |
| Total | 23.114.368               | 22.652.822 | 20.954.140             | 91%                           |

<sup>a</sup> Planificado en los planes de trabajo anuales; <sup>b</sup> 'Utilizado' incluye gastos actuales y fondos comprometidos para gastos

Fuente: UNICEF Insights, Management Reports/Programme Implementation

También el financiamiento del presupuesto (financiado versus planificado), incluyendo las provisiones hasta final de 2025, alcanza un nivel muy elevado (98%).

Además, la Tabla 8 muestra que las tasas de ejecución por Línea de Acción son igualmente elevados (entre 86% y 94%).

Tabla 8. Presupuesto planificado, financiado y utilizado, por Línea de acción (en US\$)

| Línea de acción       | Planificado | Financiado | Utilizado  | Utilizado/<br>planificado (%) |
|-----------------------|-------------|------------|------------|-------------------------------|
| Protección infancia   | 4.850.110   | 4.799.281  | 4.571.080  | 94%                           |
| Inclusión social      | 9.969.861   | 10.268.607 | 9.193.834  | 92%                           |
| Movilización social   | 5.012.435   | 4.543.565  | 4.355.486  | 87%                           |
| Eficacia del programa | 3.281.962   | 3.041.369  | 2.833.740  | 86%                           |
| Total                 | 23.114.368  | 22.652.822 | 20.954.140 | 91%                           |

Fuente: UNICEF Insights, Management Reports/Programme Implementation

La oficina no cuenta con un perfil técnico especializado en planificación que tenga a su cargo la elaboración de un presupuesto integrado entre las diversas áreas. Para mitigar esta limitación, desde fines de 2023 se conformó un grupo de trabajo integrado por el coordinador, oficiales de las distintas áreas y la asociada de programas, mejorando la articulación entre la gestión programática y financiera, y promoviendo una mirada más integral sobre la definición y seguimiento del presupuesto. En vistas a un próximo programa de cooperación, sería recomendable incorporar capacidades que fortalezcan la integración de una perspectiva estratégica más robusta en la asignación de recursos, considerando criterios para priorizar recursos según las prioridades del programa.

“Eso no está muy establecido como procedimiento. Y eso es una de las cosas que como oficina debemos mejorar. Yo creo que no es un ejercicio muy consciente a nivel de oficina o a nivel de management, eso de definir las prioridades. Cada área lo ve a su nivel y lo revisa con el representante. Eso sucede también por falta de una posición de deputy de programas y hace que el representante tenga un rol muy importante en eso, que todas esas decisiones se ven directamente con él. En una estructura normal habría un deputy de programas que tenga un como ese rol más también estratégico de planning.” (UNICEF\_c)

Además de los recursos financieros, la planificación y gestión de recursos humanos y logísticos es un aspecto clave para la implementación eficiente y eficaz del programa. En los últimos años, la oficina de UNICEF Uruguay ha experimentado un crecimiento significativo en personal y espacio físico, aunque el

entorno actual presenta limitaciones en accesibilidad, sostenibilidad ambiental, capacidad para albergar el equipo completo y realizar reuniones.

En el ámbito de recursos humanos, se identifican varios retos. El equipo de programas, compuesto por menos de 20 personas, asume múltiples funciones como responsabilidades temáticas, presupuestarias, de planificación y monitoreo y evaluación. Esta carga de trabajo y acumulación de responsabilidad limitan la atención a aspectos estratégicos como gestión basada en resultados (y el monitoreo y evaluación), la innovación, y el fortalecimiento de alianzas con el sector privado. Además, según varios miembros del equipo, dificultan el enfoque en resultados prioritarios y generan duplicación de esfuerzos (por sobrecarga, dificultades de comunicación).

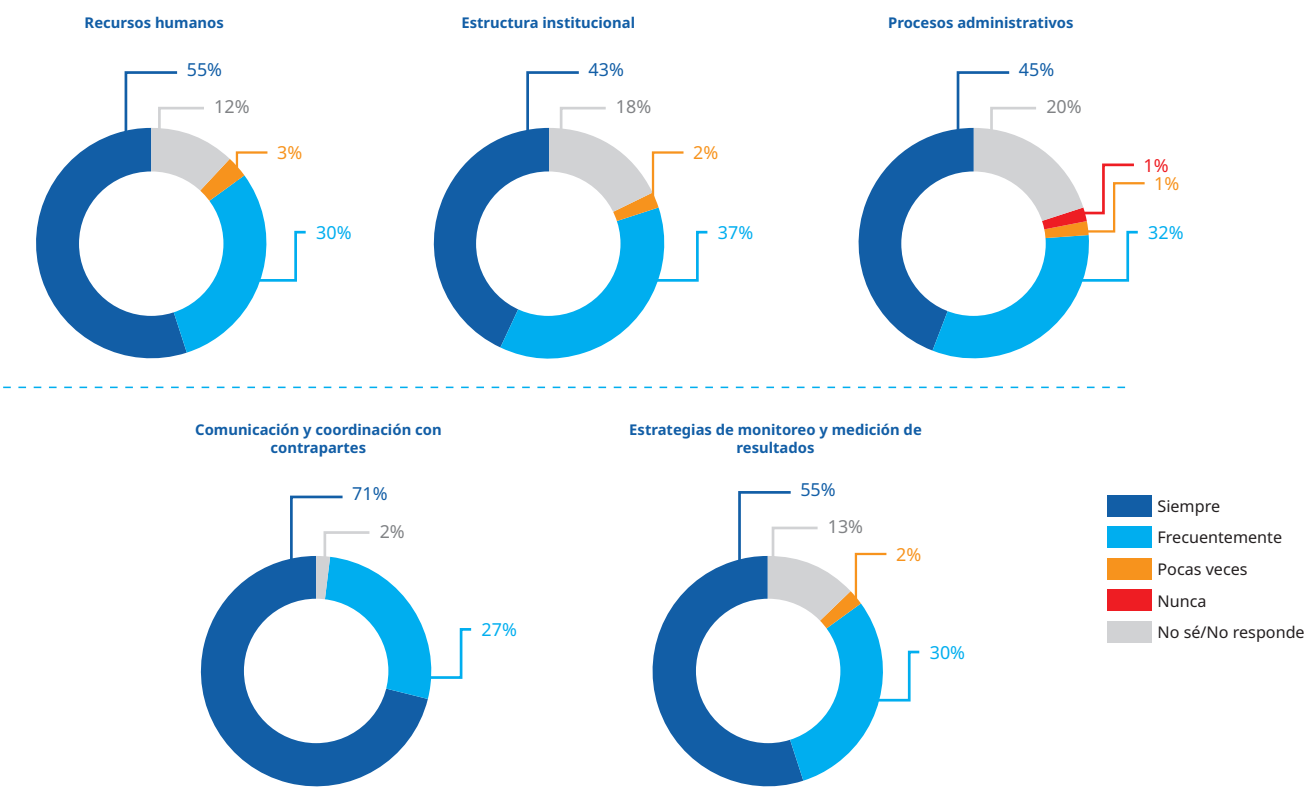
El equipo de Operaciones y Recursos Humanos, con 6 integrantes, enfrenta una alta demanda operativa, ya que cada persona gestiona un área crítica (recursos humanos, finanzas, TIC, servicios administrativos, entre otros). Esta estructura compacta puede generar demoras en procesos clave y requerir apoyo de otros equipos, afectando la eficiencia general.

Algunos actores señalaron que los procedimientos administrativos y los plazos contractuales pueden representar desafíos para avanzar con intervenciones previstas, asociados tanto a los marcos institucionales de Naciones Unidas como a los del Estado. A pesar de los retos, el 85 % de las contrapartes encuestadas considera que los recursos humanos disponibles son adecuados o muy adecuados para alcanzar los resultados previstos (ver Gráfico 5).



©UNICEF Uruguay/2019/Pazos

Gráfico 5. Percepción sobre los recursos y capacidad de UNICEF (N=60)<sup>76</sup>



Fuente: Encuesta a contrapartes

En resumen, unos de los principales desafíos es mejorar la planificación integrada y alinear las demandas que se desprenden del programa de país y sus modificaciones con el equipo disponible para llevarlas a cabo, tomando en cuenta los fondos disponibles. Adicionalmente, aún no se cuenta con un análisis de riesgos estructurado asociado a estas limitaciones.

**PREGUNTA 3.2 ¿EN QUÉ MEDIDA LOS PROCESOS OPERATIVOS DE UNICEF CONTRIBUYEN A UNA IMPLEMENTACIÓN OPORTUNA Y EFICIENTE PARA EL LOGRO DE RESULTADOS PROGRAMÁTICOS, TOMANDO EN CUENTA LAS CARACTERÍSTICAS DEL PAÍS Y EL VOLUMEN DE FONDOS INVOLUCRADO EN LOS ACUERDOS?**

En los últimos años, particularmente tras la pandemia, la dimensión operativa<sup>77</sup> de UNICEF Uruguay creció de manera significativa<sup>78</sup> tanto para la recaudación de fondos como para las actividades programáticas. Este aumento ha generado una mayor complejidad en los procesos operativos, sin que el equipo de Operaciones haya crecido en proporción al volumen de trabajo. Según varios miembros del equipo de UNICEF Uruguay entrevistados, esta situación ha generado una presión considerable sobre el equipo, dado que sus funciones son esenciales para una implementación eficiente de las actividades programáticas.

76 Pregunta de encuesta sobre recursos y capacidades de UNICEF: ¿Qué tan adecuados considera los siguientes recursos y capacidades de UNICEF Uruguay para el logro de resultados?  
77 La dimensión operativa refiere al trabajo de Operaciones, incluyendo gestión de recursos humanos, finanzas, logística, TIC, etc.  
78 A lo largo de los últimos años aumentó el presupuesto, los recursos humanos, las demandas en términos de gestión de contratos y donantes, espacio de la oficina e incluso a nivel de apoyo operativo/logístico que el programa exige (con emergencias, por ejemplo).

- La expansión programática y presupuestaria de UNICEF Uruguay ha incrementado la presión sobre los equipos, quienes han debido asumir múltiples funciones, y generando cuellos de botella en la estructura de soporte operativo. Aunque se han introducido cambios relevantes en el modelo de trabajo y el equipo muestra alto compromiso, esta asimetría limita la eficiencia operativa, desviando la atención de las funciones estratégicas.
- A pesar de las mejoras introducidas, la ausencia de una planificación y monitoreo presupuestario integrados y de un análisis de riesgos sistemático evidencian la necesidad de consolidar procesos de planificación integrada más estructurados.

Y a nivel de estructura de operaciones, si bien lo que es recaudación de fondos, programas, comunicación, han crecido para responder al plan de trabajo, desde operaciones no hemos tenido la misma rapidez en cuanto a tener una mejor estructura para alcanzar los resultados, y eso ha sido como un gran reto. (UNICEF\_c)

A nivel institucional, se han introducido cambios globales orientados a agilizar procesos en áreas como recaudación de fondos e innovación. Sin embargo, estos avances no se han reflejado de igual manera en los procedimientos operativos asociados a las políticas globales, que continúan siendo percibidos como burocráticos, especialmente en lo relativo a recursos humanos y adquisiciones.

Entre los procesos operacionales clave (que tienen mayor impacto, según el equipo de UNICEF, en la capacidad de implementación programática), se destacan la planificación y monitoreo presupuestario, así como la gestión de personas. Aunque se han logrado avances, persisten desafíos. Tal como mencionado en la respuesta a la Pregunta 3.1, la oficina carece de un perfil técnico

especializado en planificación, lo que limita la coherencia y visión integrada en la elaboración del presupuesto. En cuanto a la gestión o monitoreo presupuestario, el desafío es similar. La responsabilidad recae en los equipos programáticos, sin contar con un perfil técnico dedicado a un seguimiento consolidado del presupuesto<sup>79</sup>. Este proceso es tanto más complejo cuanto más crece el presupuesto de la oficina y requiere coordinación entre el equipo de programas y de operaciones. La reciente creación de un comité para apoyar la consolidación presupuestaria representa un paso positivo hacia una mayor coherencia y coordinación.

En materia de recursos humanos, se identifican limitaciones estructurales que representan un desafío operativo relevante ante la dimensión actual del programa de cooperación y de la operación de recaudación de fondos. La eliminación de ciertos puestos en el área de Programas durante el presente ciclo programático<sup>80</sup> ha llevado a que algunos miembros del equipo asuman múltiples funciones, lo que ha generado un sentimiento, entre varios miembros del equipo, de incapacidad de atender a todas las demandas. Asimismo, se señala la ausencia de un rol de adjunto al Representante, lo cual podría fortalecer la gestión del desempeño y la planificación estratégica de la oficina<sup>81</sup>. En el área de Operaciones, varias personas entrevistadas con cargos de liderazgo en la oficina señalaron que contar con una sola persona asignada a cada una de las funciones críticas resulta insuficiente frente al crecimiento de la operación de la oficina, del presupuesto y del equipo. Por otro lado, en la sección de PFP no se cuenta actualmente con un perfil especializado en planificación ni en presupuestos, y se registra una carga operativa adicional para el Representante, con tareas que no necesariamente aportan valor estratégico a su rol ni al posicionamiento institucional de UNICEF en el país.

UNICEF Uruguay ha promovido cambios relevantes en su modelo de trabajo, como la separación de funciones de recursos humanos de Operaciones<sup>82</sup> y la contratación de una persona responsable por

79 Actualmente, el monitoreo del presupuesto es realizado en conjunto por el coordinador de programas, con apoyo de una asociada de programas y en colaboración con los oficiales de programas. Cada oficial asume la responsabilidad de monitoreo del presupuesto de su propia área. Cuando hay necesidades de hacer ajustes entre Líneas de acción es la asociada de programas quien se encarga del proceso, a pesar de no contar con una formación técnica especializada en planificación y gestión presupuestaria.

80 Al inicio del programa se suprimieron puestos de oficiales para temas como salud o políticas sociales.

81 Varias personas consultadas mencionan que el liderazgo del área es más orientado a knowledge management que a gestión de performance del equipo

82 En línea con la orientación global, la función de Recursos Humanos fue transferida a la supervisión directa del Representante.



el tema de innovación. Estas transformaciones reflejan una apuesta institucional por nuevas formas de trabajo, y han sido bien recibidas por el equipo, que reconoce su potencial para mejorar la eficacia y eficiencia operativa.

Sin embargo, la incorporación simultanea de nuevas prioridades programáticas (ej, salud mental y cambio climático), alianzas con el sector privado, enfoques territoriales e innovación ha generado una alta demanda de adaptación. La falta de tiempo y capacidad para definir una estrategia clara o realizar análisis de riesgos adecuado ha incrementado la presión sobre los equipos y generado un sentimiento (entre varios integrantes del equipo) de “no se puede todo”. Aun así, se destaca un ambiente de colaboración y compromiso muy grande que resulta en apoyo mutua entre equipos, aunque no siempre de la manera más estratégica o eficiente.

### 3.4 Coherencia

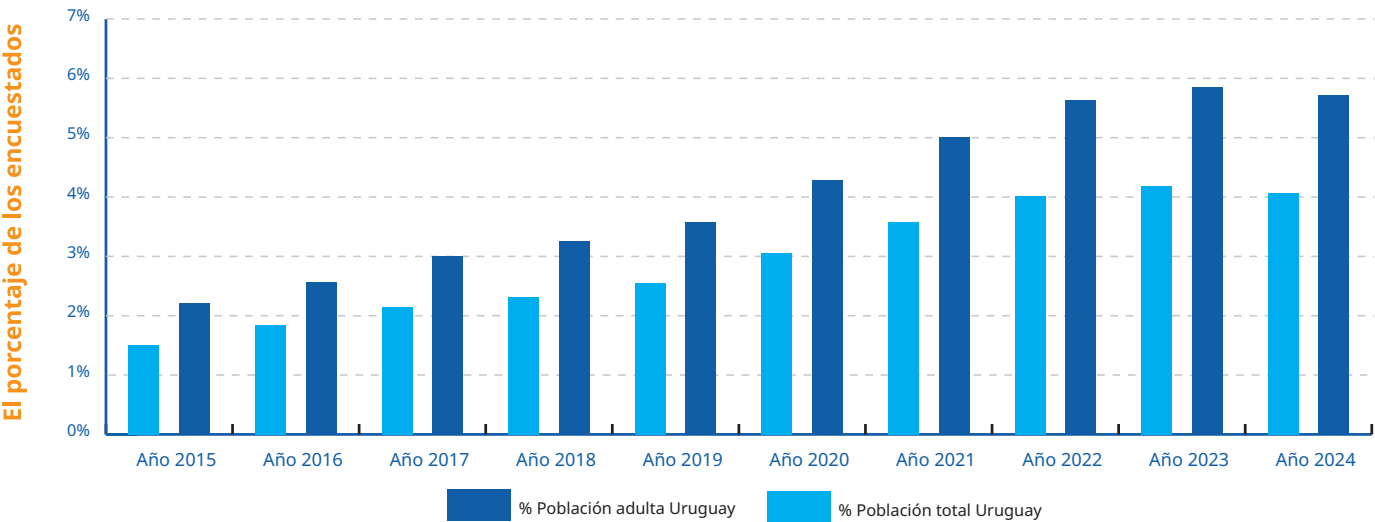
**PREGUNTA 4.1 EN QUÉ MEDIDA LOS OBJETIVOS Y ACTIVIDADES PROGRAMÁTICAS Y DE RECAUDACIÓN DE FONDOS PRIVADAS (PFP) SE APOYAN O SE DEBILITAN ENTRE SÍ? ¿CÓMO SE PUEDE FORTALECER SINERGIAS Y COORDINACIÓN, Y MITIGAR RIESGOS?**

#### HALLAZGOS CLAVE

- La sólida capacidad de recaudación de UNICEF Uruguay, sustentada en una marca confiable, una estrategia de reinversión en capacidades operativas y un equipo PFP robusto, ha fortalecido su flexibilidad programática y su capacidad de respuesta ante necesidades imprevistas.
- La articulación entre Programas, Comunicación y PFP ha generado sinergias y ejemplos de colaboración efectiva, pero la coherencia ha sido parcial con oportunidad de mejorar la coordinación. La instalación de un mecanismo formal de coordinación entre las áreas podría permitir lograr una mayor sinergia en las oportunidades comunicacionales y de recaudación.

UNICEF Uruguay ha logrado instalar procesos de recaudación de fondos muy eficaces (ver Gráfico 6, que presenta el crecimiento de la recaudación con donantes individuales). Esta capacidad otorga a la oficina una mayor flexibilidad programática y estratégica, al reducir su dependencia de fondos regulares de UNICEF Global y otros recursos (OR) de otros donantes (generalmente están asignados a fines específicos). Además, la disponibilidad de fondos propios ha fortalecido la capacidad de respuesta de la oficina ante necesidades imprevistas.

Gráfico 6. Evolución del porcentaje de donantes de UNICEF en Uruguay



Fuente: Datos del equipo de PFP de UNICEF Uruguay

Esta capacidad se sustenta tanto en la reputación muy positiva de UNICEF en el país, basada en una marca reconocida, confiable y creíble <sup>83</sup>, como en una estrategia deliberada de reinversión en medios de trabajo, personal y herramientas digitales.

Sin embargo, hay señales de que el margen de crecimiento anual está reduciendo, debido a la creciente competencia de otras entidades de la sociedad civil que también recaudan fondos y a las limitaciones propias de un país con una población relativamente pequeña. Además, la estrategia de recaudación se ha centrado exclusivamente en donantes individuales y, aunque las opiniones del equipo se dividan sobre el potencial, se debería estudiar la posibilidad de extender la estrategia de recaudación al sector privado empresarial.

Los objetivos y actividades programáticas, de comunicación y de recaudación de fondos privados muestran una coherencia parcial: los esfuerzos de comunicación y visibilidad del equipo de PFP se alinean con varias prioridades del CPD, pero no en su totalidad. No todos los temas e intervenciones programáticos tienen el mismo atractivo desde una perspectiva comunicacional orientada a la recaudación. Por un lado, los donantes individuales tienden a mostrar mayor interés por ciertas causas. Por otro, algunas intervenciones, como campañas o respuestas a emergencias, tienen mayor potencial de movilización que acciones menos visibles y no dirigidas directamente a los titulares de derechos, como asistencia técnica, abogacía o capacitación institucional.

De todas formas, existen ejemplos positivos de articulación, permitiendo mejores resultados para programas y recaudación de fondos. Uno de los ejemplos es el trabajo conjunto en la preparación del programa televisivo donde UNICEF tiene un espacio regular: el equipo de Programas apoya a definir los temas relevantes y Comunicación apoya PFP a ajustar los mensajes para asegurar un enfoque programático más allá de la recaudación.

El estudio Brand Barometer 2023 concluye que los donantes pasados y potenciales tienen más probabilidades de donar a causas locales que a causas internacionales, lo que indica una posible sinergia entre la programación a nivel de país y la recaudación de fondos. Si bien el abordaje de temas programáticos locales para recaudar fondos requiere un tratamiento más cuidadoso del mensaje<sup>84</sup> que los temas internacionales (que suelen venir acompañados de directrices claras desde oficinas regionales o globales sobre su uso), el abordaje de temas locales implica una mayor exigencia de coordinación para asegurar una comunicación adecuada y sostenida en el tiempo.

Durante la mayor parte del CPD, la identificación de oportunidades de comunicación para la recaudación de fondos, a partir de trabajo o evidencia programática en Uruguay, dependió en gran medida de iniciativas individuales y del conocimiento ad hoc que el equipo de PFP tenía sobre las actividades programáticas. Por otra parte, las entrevistas realizadas revelaron cierto desconocimiento, por parte del resto de la oficina, sobre las actividades diarias de comunicación que realiza PFP. La mejora de la comunicación interna es clave para generar sinergias, aumentar la eficacia de la estrategia de comunicación de UNICEF en el país y reducir los riesgos asociados a mensajes no alineados. En ese sentido, en 2024 se estableció un mecanismo formal entre los equipos de Programas, Comunicación y PFP<sup>85</sup>, que podrá tener un papel importante en esta mejora.

---

“Mecanismos formales reales creo que no hay. O sea, está el CMT, pero no es para alinear programas y fundraising. Y después no hay ninguna otra reunión formal en la que programas y fundraising se sienten en la mesa. Eso es un problema. Es algo que hemos venido levantando con el Representante y con el equipo de programas, de que necesitamos de alguna forma en la que no sea como perder el tiempo, pero que necesitamos un mecanismo para poder ir alineando nuestros trabajos.” (UNICEF\_o)

---

83 IPSOS. (2023). PFP Audience and Market Insight | Brand Barometer 2023.

84 Los temas locales/nacionales implican riesgos de comunicación asociados a exposición de personas o instituciones nacionales, sensibilidades políticas, simplificación de problemáticas complejas, entre otros.

85 En 2024 se estableció el Comité de Contenidos para mejorar la coordinación entre equipos con foco en la generación de contenidos para las distintas audiencias.

## 3.5 Enfoques Transversales

### PREGUNTA 5.1 ¿EN QUÉ MEDIDA EL PROGRAMA DE PAÍS INTEGRÓ EN SU DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN LOS ENFOQUES DE IGUALDAD DE GÉNERO, EQUIDAD (INCLUYENDO DISCAPACIDAD) Y DERECHOS HUMANOS?

#### HALLAZGOS CLAVE

- El programa de país integró en medida significativa los enfoques de derechos humanos y equidad (incluida la discapacidad), alineándose con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y los ODS, contribuyendo a reformas de políticas, fortalecimiento institucional, visibilización de vulneraciones y participación adolescente. Se priorizó a grupos vulnerables— incluidos niños, niñas y adolescentes con discapacidad y migrante— mediante políticas inclusivas y alianzas con actores clave, aunque persisten desafíos en desagregación de datos, un abordaje interseccional más robusto y resultados dirigidos a población afrodescendiente.
- Se incorporó un enfoque explícito de igualdad de género, con resultados programáticos calificados mayoritariamente como transformadores o responsivos al género, y con inversiones acordes al Plan de Acción de Género de UNICEF. Las contrapartes reconocen el liderazgo de UNICEF en integrar esta perspectiva, aunque no siempre hay una integración interseccional (por ejemplo, género y migración). Los adolescentes consultados no identifican el género como un eje central del trabajo.
- Como aspecto de mejora, no se cuenta con indicadores desagregados por tipo de población (discapacidad, sexo/ género, migración), lo que limita el monitoreo de resultados en igualdad de género y equidad.

Esta sección examinará primero la integración de enfoques de derechos humanos y equidad (incluyendo discapacidad) en el programa de país y luego la integración del enfoque de igualdad de género.

#### Enfoques de derechos humanos y equidad

UNICEF Uruguay diseñó su programa de país con un fuerte enfoque en los derechos humanos y la equidad. El CPD y las notas de estrategia programática se

encuentran alineados con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y los ODS (ver también la Sección 3.1), priorizando reformas legales en áreas como la protección infantil, el cuidado alternativo, la justicia juvenil y la VBG, de conforme a estándares internacionales. Además, el programa busca fortalecer los sistemas de monitoreo, evaluación y datos, promover organismos de supervisión independientes y generar evidencia de acceso público sobre privaciones críticas de derechos de la niñez para, con el fin de facilitar la rendición de cuentas de los garantes de derechos y promover la transparencia.

La participación y el empoderamiento constituyen también estrategias centrales, con énfasis en el fortalecimiento de la agencia de adolescentes, entre otros, mediante plataformas digitales, iniciativas escolares y campañas, reflejando en un resultado específico de participación adolescente. El programa reconoce que transformar normas sociales y actitudes requiere empoderar a los y las adolescentes y a sus familias.

En cuanto a la perspectiva de no discriminación y equidad, el diseño prioriza llegar a los niños, niñas y adolescentes más vulnerables, incluyendo aquellos que enfrentan violencia, problemas de salud mental, institucionalización, discapacidad o exclusión educativa y de otros servicios, particularmente en el marco de la Línea de acción 2. En la segunda mitad del ciclo programático se reforzó el enfoque en la pobreza infantil, con un énfasis especial en visibilizar vulnerabilidades mediante datos y evidencia. El programa asumió además un compromiso con la equidad territorial, orientado a fortalecer capacidades locales en las regiones con peores indicadores sociales<sup>86</sup>. Tal como se analiza en la Sección 3.2, aunque UNICEF logró implementar intervenciones relevantes en distintas regiones con vulnerabilidades específicas (por ejemplo, población migrante), el enfoque territorial mostró ciertas limitaciones.

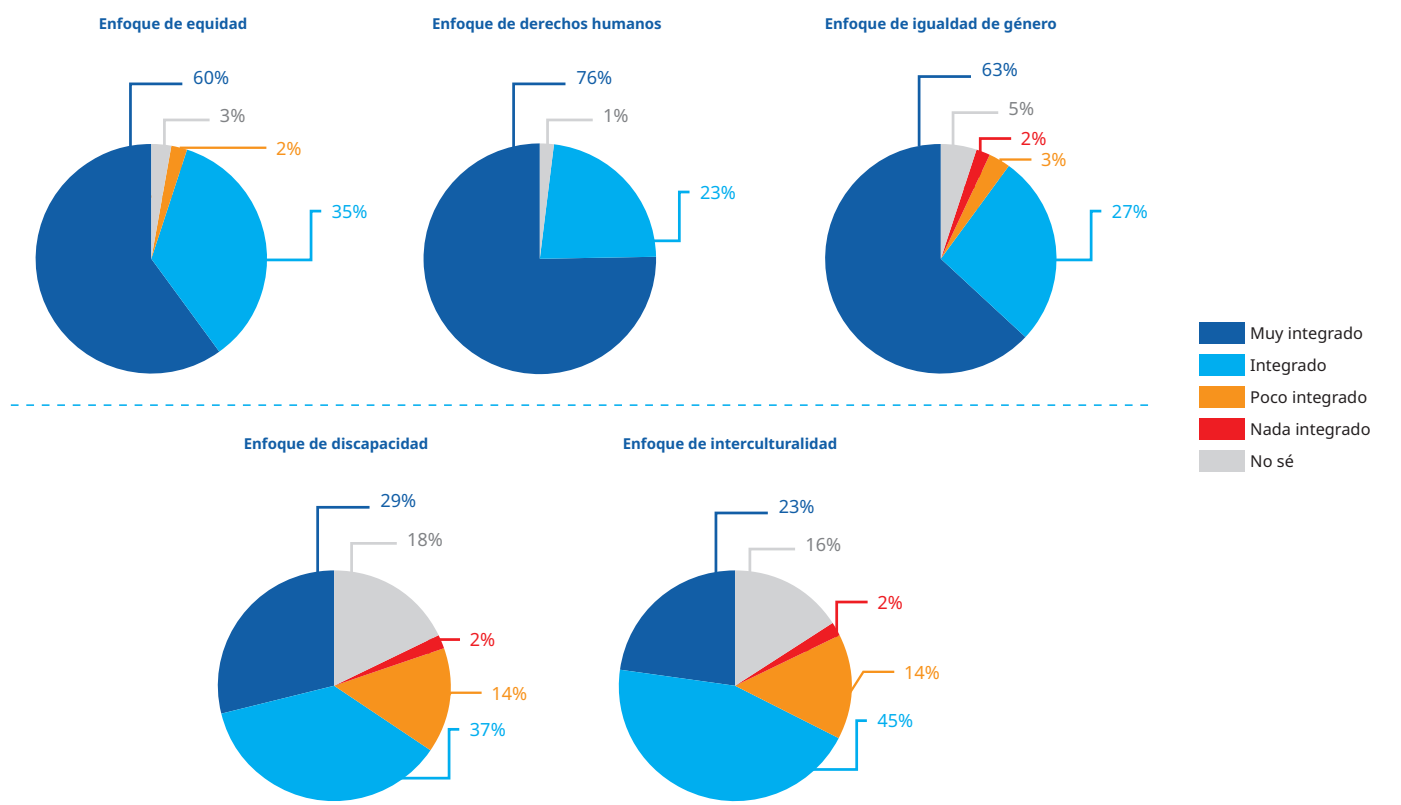
En términos de monitoreo de los resultados, no es posible contar con indicadores desagregados para grupos poblacionales excluidos a partir de los reportes de seguimiento. El *Integrated Results and Resources Framework*, que acompaña al CPD, no

86 UNICEF Country Programme Management Plan (2020); y planes anuales de gestión 2021 y 2022.

distingue el número de personas alcanzadas según características específicas (mujeres, varones, personas con discapacidad o migrantes), y esta información tampoco figura en los RAM ni en los planes anuales de gestión. Si bien la oficina reporta algunos Core standard indicators (CSI) vinculados a vulnerabilidades, no los utiliza de forma sistemática para dar seguimiento al progreso del programa (por ejemplo, en relación con la discapacidad)<sup>87</sup>. No obstante, es posible identificar logros para cada resultado con un enfoque particular en equidad.

Según las contrapartes encuestadas, UNICEF considera las necesidades de los grupos excluidos (mujeres, personas en situación de pobreza, afrodescendientes, migrantes, personas con discapacidad) en sus intervenciones: cerca del 70% está totalmente de acuerdo con esta afirmación y el 23% está de acuerdo. Asimismo, una amplia mayoría percibe que los enfoques de derechos humanos y equidad están “muy integrados” o “integrados” en las actividades implementadas en colaboración con UNICEF (Gráfico 7). Respecto de la discapacidad e la interculturalidad existe menor consenso sobre su nivel de integración.

**Gráfico 7.** Percepción de la integración de diferentes enfoques transversales en las actividades implementadas con UNICEF Uruguay (N=62)<sup>88</sup>



Fuente: Encuesta a contrapartes

En términos de resultados, UNICEF Uruguay contribuyó a reformas legales y al desarrollo o fortalecimiento de políticas en protección infantil, primera infancia, la

salud mental y VBG, asegurando su coherencia con la CDN y los ODS<sup>89</sup>. También, fortaleció las capacidades de funcionarios públicos a nivel nacional y local en

87 La oficina de país informa sobre indicadores sensibles a la discapacidad relacionados con la educación y la primera infancia, pero no relacionados con el cambio de comportamiento social o el fortalecimiento del sistema para no dejar a nadie atrás.

88 Pregunta de encuesta sobre integración de enfoques: ¿En qué medida considera Ud. que los siguientes enfoques han sido integrados en las actividades implementadas en colaboración con UNICEF Uruguay?

89 Por ejemplo, UNICEF Uruguay contribuyó al desarrollo y adopción del nuevo Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (2023–2028); a la creación del Código Nacional de Conducta para la Prevención de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes en los ámbitos del viaje y el turismo; a la elaboración de orientaciones para la adecuada interpretación legal del principio del interés superior del niño en el sistema judicial nacional; a la incorporación de los derechos de la infancia en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés); y a la elaboración de la Guía para la Inclusión de la Niñez en la Reducción del Riesgo de Desastres.



materia de derechos de la niñez, y apoyó la prevención de retrocesos en la agenda política que pudieran vulnerar estos derechos<sup>90</sup>. Además, UNICEF contribuyó a la rendición de cuentas institucional mediante alianzas con el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo y los sistemas de protección infantil para monitorear el cumplimiento de los derechos<sup>91</sup>. Igualmente, fomentó la transparencia y el acceso a la información a través de sistemas de datos, campañas nacionales y consultas públicas —incluso con candidatos presidenciales—, promoviendo una amplia difusión de evidencia, datos y propuestas con enfoque de derechos. No obstante, tal como señalado en la Sección 3.1, persisten brechas en garantizar los derechos de la niñez en todas las políticas y en su implementación.

Tal como se indica en la Sección 3.2, UNICEF fortaleció la participación adolescente a través de diversas iniciativas, situando a los y las adolescentes en el centro de las estrategias de participación y empoderamiento del programa, y promoviendo su rol como agentes de cambio en sus comunidades (por ejemplo, actividades de reflexión de NSNT). Para garantizar su involucramiento directo e influencia en la definición de políticas nacionales (por ejemplo, reforma educativa, salud mental o cambio climático), UNICEF facilitó procesos de co-diseño intergeneracional con socios gubernamentales. Además, reforzó redes para construir capacidades sostenibles de agencia, como en el ámbito climático. Se realizaron esfuerzos deliberados para garantizar una participación inclusiva, aunque persisten desafíos para involucrar plenamente a adolescentes en situación de vulnerabilidad, con discapacidad o de menor edad (Sección 3.1, pregunta 1.1) y la falta de mecanismos consolidados de participación (ver Sección 3.2, pregunta 2.3).

En relación con la integración de un enfoque de equidad en el programa, se observan avances orientados a mejorar las condiciones de vida de niños, niñas y

adolescentes migrantes, a promover la educación inclusiva de estudiantes con discapacidad, y a posicionar la problemática de la pobreza infantil en la agenda política y pública. En cuanto a la migración, UNICEF ha desarrollado programas en colaboración con socios estratégicos que incluyen una perspectiva interseccional y de género. Por ejemplo, mediante la priorización de personas migrantes con niños, niñas o adolescentes a cargo pertenecientes a grupos vulnerables. A nivel de investigación existe una primera aproximación a la temática que incluye características de la población migrante en Uruguay, aunque no se evidencia un abordaje interseccional. Por su parte, como fue mencionado en la Sección 3.2 tanto en los RAM y AMP no existen indicadores que permitan conocer el alcance y características de la población migrante atendida. En colaboración con actores gubernamentales clave, y respaldado por la generación de evidencia<sup>92</sup>, UNICEF brindó un apoyo sólido al desarrollo de herramientas inclusivas—como libros de texto accesibles, rampas digitales y contenidos de aprendizaje adaptados— para mejorar el acceso educativo de niños y niñas con discapacidad<sup>93</sup>. Por otro lado, respecto de la discriminación hacia la población afrodescendiente, las contribuciones de UNICEF han sido puntuales (en educación y políticas sociales), pero en términos generales limitadas, a pesar del reconocimiento de las inequidades estructurales en el ámbito educativo y en la pobreza.

## Enfoque de igualdad de género

Uruguay cuenta con una institucionalidad avanzada en materia de género<sup>94</sup>, y presenta avances significativos en varias metas del ODS 5 en comparación con otros países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, el mayor rezago se observa en la meta 5.2, relativa a la violencia de género (ODS 5.2)<sup>95</sup>. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su informe de noviembre de 2023<sup>96</sup>, instó al Estado uruguayo a

90 En particular, se abogó para la prevención del avance del proyecto de ley sobre la tenencia compartida presentado en el Parlamento.

91 Por ejemplo, mediante la generación de evidencia sobre la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, y el fortalecimiento de los sistemas de información judicial y policial en esta temática; y el monitoreo de centros de protección y cuidado institucional de 24 horas.

92 En 2023 UNICEF realizó junto al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) el estudio 'Aproximación a la Identificación de alumnos con discapacidad en educación primaria', el cual mostró que un 3,2% de estudiantes sufre discapacidad.

Otro estudio, apoyado por UNICEF, 'Acoso escolar en Uruguay. Informe de estado de situación' (Brum S y Noya J. C., 2021) muestra que la situación de discapacidad es un factor que aumenta la probabilidad de sufrir acoso escolar.

93 El proyecto 'Puentes digitales para la equidad educativa' de UNICEF en colaboración con Ceibal, fue una iniciativa innovadora que permitió internacionalizar la experiencia de Uruguay en materia de educación inclusiva, y fortalecer la alianza entre ambas instituciones.

94 UNICEF Uruguay. (2020). Nota Estratégica de Género.

95 Naciones Unidas Uruguay. (2025).

96 Informe periódico de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas

reforzar su respuesta ante esta problemática.

En este contexto, el MCNUDES 2021–2025, con apoyo de UNICEF, incorpora una línea de acción para promover la igualdad de género y erradicar la violencia basada en género. Dicha orientación se refleja en el CPD, que—a partir de un análisis de situación y una Nota Estratégica de Género (2020)—incluye intervenciones para prevenir y responder a la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, transformar normas sociales y promover una programación con enfoque de género.

En su diseño, ocho de los once resultados programáticos (nivel “output”) se califican como responsivos o

transformadores en materia de género (ver Tabla 9)<sup>97</sup>, contribuyendo así al objetivo del Plan de Acción para la Igualdad de Género de UNICEF (GAP, por sus siglas en inglés) de generar resultados transformadores. La alineación con el GAP se refleja particularmente en las diversas estrategias del programa para combatir la violencia basada en género. El programa también promueve la participación de adolescentes (aunque no necesariamente con foco específico en las niñas adolescentes), la crianza con equidad de género y la incorporación de la perspectiva de género en los sistemas educativos.

**Tabla 9.** Niveles de enfoque de igualdad de género de los resultados del programa y su alineación con el GAP 2022-2025

| Resultados del programa                         | Nivel de enfoque de igualdad de género | Alineación con el GAP 2022-2025  |
|---|--|--|
| 1.1 Prevención y protección contra la violencia | ●                                      | Combatir la violencia de género  |
| 1.2 Justicia para la infancia                   | ●                                      |  |
| 1.3 Modelos alternativos de cuidado             | ●                                      |  |
| 1.4 Niños y niñas migrantes y vulnerables       | ●                                      |  |
| 2.1 Desarrollo de primera infancia              | ●                                      | Salud y nutrición (crianza con una mayor igualdad de género, salud mental adolescente)                                     |
| 2.2 Salud y nutrición                           | ●                                      |  |
| 2.3 Educación                                   | ●                                      | Sistemas educativos con perspectiva de género  |
| 2.4 Políticas sociales                          | ●                                      |  |
| 2.5 Salud mental de adolescentes                | ●                                      |  |
| 3.1 Movilización social/pública                 | ●                                      | Combatir la violencia de género  |
| 3.2 Participación de adolescentes               | ●                                      | Promoción de cambio de normas sociales y participación de niñas adolescentes mediante campañas, participación y evidencia. |
| 3.3 Evidencia y datos                           | ● <sup>98</sup>                        |  |

● Transformador de género (GEM3)   ● Responsivo al género (GEM2)   ● Sensible a género (GEM1)   ● Ciego al género (GEM0)

No obstante, el sistema de monitoreo y reporte no facilita el análisis de resultados diferenciados por sexo y género. El marco de resultados del CPD y los planes anuales carecen de indicadores desagregados<sup>99</sup>; la gran mayoría de CSIs seleccionados por UNICEF

Uruguay no permiten dicha desagregación<sup>100</sup>; y, el RAM y los informes anuales tampoco presentan de forma sistemática la contribución a la igualdad de género (aparte de las narrativas en RAM para los resultados con enfoque particular de género). El enfoque

del inglés)

97 Resultados responsivos al género pretenden contribuir significativamente a la igualdad de género, mientras resultados transformadores de género tienen como objetivo principal el avance de la igualdad de género y/o el empoderamiento de mujeres y niñas.

98 Al inicio del programa el resultado de evidencia y datos fue calificado como transformador de género, pero su calificación fue ajustada en 2024.

99 Pellens, T. (2023).

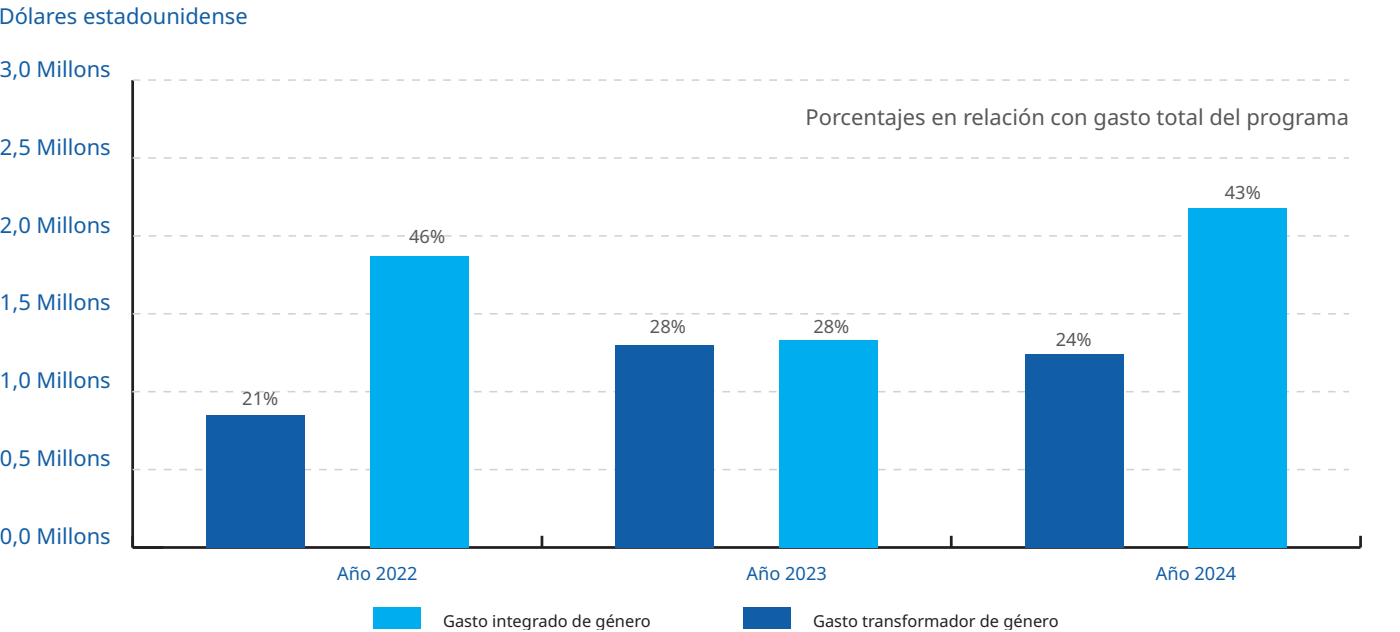
100 El panel global de género de UNICEF indica que UNICEF Uruguay no utiliza los indicadores estándar de género del RAM. No obstante, sí reporta en algunos indicadores estándar básicos relacionados con género y proporciona datos desglosados por género en aquellos pocos indicadores que permiten dicha desagregación.

predominantemente sistémico del programa—con pocas intervenciones directas sobre titulares de derechos—agrega complejidad a la generación de datos desagregados.

En la implementación programática si se observa una asignación presupuestaria acorde con el GAP: entre 2022 y 2024 UNICEF destinó 3,39 millones de dólares a gastos transformadoras y 5,38 millones de dólares

a gastos integrados de género, lo que representa el 25% y el 39% del gasto total de UNICEF Uruguay, respectivamente (ver Gráfico 8)<sup>101</sup>. De este modo, UNICEF Uruguay cumple con la norma establecida en el GAP, que requiere destinar al menos el 15% del gasto a actividades transformadoras de género.

Gráfico 8: Gastos transformador de género e integrado de género, totales y porcentajes, 2022-2024



Fuente: UNICEF Insights

“Lo integran mucho y es de las cosas incómodas que cuando no las ponemos en los productos son las cosas que se revisan. O sea, me parece que son como el detector de “hola”, no está. Entonces es eso que yo te decía, hemos revisado consultorías y nada. Para mí eso es un ojo clínico que está buenísimo porque te hace pensar, porque lo más fácil es volver a no integrar esa mirada, porque uno tiene el cerebro como matizado de seguir pensando las cosas de una manera. Entonces está buenísimo tener a alguien que te esté llamando la atención con eso. Yo creo que no sólo lo integran sino que nos alertan cuando no lo integramos.” (Gob\_e)

Las contrapartes consultadas, tanto en las entrevistas como la encuesta, corroboran el compromiso de UNICEF de integrar un enfoque de género en las acciones. Un 63% de los encuestados afirma que el enfoque de género está “muy integrado” y un 27% que está “integrado” en las actividades realizadas en colaboración con UNICEF Uruguay (ver Gráfico 7). Las y los adolescentes participantes en grupos focales demuestran familiaridad con la temática de género, pero señalan que no ha sido un área concreta de trabajo.

101 Los gastos transformadores de género corresponden a todas las actividades etiquetadas con enfoque de género bajo los resultados transformadores. En el Gráfico 8, se considera como transformadores los gastos asociados al resultado Evidencia y datos en los años 2022 y 2023, pero no en 2024. Los gastos integrados de género corresponden a todas las actividades etiquetadas con enfoque de género bajo los resultados responsivos al género, así como al 50% del gasto de las actividades etiquetadas con enfoque de género bajo los resultados sensibles al género.



©UNICEF Uruguay/2024/Barreiro

Para evaluar con mayor profundidad la contribución de las intervenciones de UNICEF a la igualdad de género, se analizaron el diseño y los resultados de una muestra de proyectos ejecutados para contribuir a resultados transformadores y responsivos al género<sup>102</sup> (ver Tabla 10). El análisis muestra una alta coherencia entre el diseño y los logros en los resultados transformadores 1.1 y 3.1, con evidencia de uso y transformación. Existe una correspondencia entre las problemáticas que se propuso abordar UNICEF y aquellas identificadas por los diferentes actores. Si bien la campaña NSNT y el programa asociado se alinean con el énfasis del GAP en salud mental adolescente, carecen de un enfoque transformador de género específico, lo que representa una oportunidad para reforzar su perspectiva de género. Los proyectos vinculados al resultado 3.3, aunque incluyen datos desagregados y aportes útiles para futuras acciones, tampoco adoptan un enfoque transformador.

Los proyectos analizados evidencian problemáticas recurrentes, destacando la violencia basada en género y el abuso sexual hacia niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas, así como debilidades en el sistema de protección para abordarlas<sup>103</sup>. Las entrevistas y revisión documental también identificaron brechas relacionadas a: la autonomía económica e inserción laboral de las mujeres; la distribución desigual de los cuidados; estereotipos de género; la salud mental—con expresiones diferenciadas por género—; y la explotación sexual. En línea con la Nota Estratégica de Género inicial, los entrevistados enfatizaron la necesidad de incorporar de manera más sistemática un enfoque de masculinidades en la conceptualización de género y en las acciones programáticas.

102 Se seleccionaron dos proyectos para cada uno de los resultados transformadores (1.1 y 3.1), así como para el resultado 3.3 sobre evidencia y datos, que fue reclasificado como responsivo al género en 2024. La selección se basó en la disponibilidad de información secundaria y contrapartes relevantes para incluir en la muestra.

103 Entre otros, por dificultades en los sistemas de detección, respuesta y reparación del daño; falta de servicios de acompañamiento en materia de salud sexual y reproductiva; y, falta de acompañamiento de las madres en caso de violencia infantil.



**Tabla 10.** Resultados y transformaciones obtenidas para cada proyecto

| Resultado | Iniciativa programática  | Resultados obtenidos   | Usos de los resultados y transformaciones  |
|-----------|--|--|--|
| 1.1       | Estudio 'La violencia contra niños, niñas y adolescentes. Análisis en el marco de la Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones 2019.' | Caracterización de la VBG en Uruguay, destacando el alto nivel de violencia contra las mujeres y su relación hacia niños y niñas                   | Fue la base para el diseño de la campaña No Creas<br>Permitió desarrollar acciones para el abordaje de estereotipos de género e igualdad en escuelas del Municipio B de Montevideo, y el diseño e implementación de un modelo de respuesta de la VBG-Niños, Niñas y Adolescentes con la Intendencia de Montevideo y UNFPA.<br>Se desarrollaron una ruta para el abordaje de huérfanos/as por femicidio con SIPIAV, FGN y Facultad de Psicología.<br>Contribuyó al diseño del proyecto Violencia en Foco, en acuerdo con otras agencias |
|           | Investigación 'Caracterización del abuso sexual en niños, niñas y adolescentes en Uruguay'   | Evidencia muestra que el abuso sexual infantil está profundamente vinculado a las desigualdades de género.   | Facilitó un diagnóstico y propuestas de mejora del sistema de información para visibilizar este tipo de denuncias y otros delitos asociados, incluso la construcción de indicadores de violencia sexual<br>En alianza con el Ministerio del Interior, se elaboraron materiales con orientaciones para el personal policial ante las denuncias de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.  |
| 3.1       | Campaña No creas   | Logró posicionar en la agenda pública la violencia infantil cuando existe VBG hacia la mujer.  | Identificación de acciones para la prevención y respuesta de la violencia contra la mujer y niños, niñas y adolescentes la cual nutrirá los planes de acción de los próximos años.   |
|           | Campaña Ni Silencia Ni Tabú (NSNT)   | Buscó sensibilizar sobre la salud mental y bienestar psicosocial en la adolescencia.   | Se logró colocar en la agenda pública y en el trabajo con adolescentes el tema de la salud mental desde una perspectiva integral y no sanitarista.<br>Cambios en las costumbres de los centros educativos respecto a la salud mental.<br>Contribuyó a posicionar la salud mental como política de estado.  |
| 3.3       | Análisis de la Pobreza Infantil en Uruguay y Propuestas de Políticas   | Aunque el diseño no tiene enfoque de género, el estudio recomienda ampliar las políticas de cuidados para favorecer la inclusión laboral femenina. | La promoción de servicios de cuidados surge como una recomendación del estudio y ha formado parte de la estrategia de abogacía sobre pobreza infantil.   |
|           | Panorama de la salud mental y el bienestar psicosocial en adolescentes y jóvenes de 16 a 19 años desde el Panel de Juventudes de la ENAJ   | Aunque el diseño no tiene enfoque de género, la información desagregada ha contribuido a integrar esta dimensión en salud mental y violencia.      | Aportó al diseño de las bases programáticas de los centros NSNT, a la revisión del kit de herramientas NSNT y al diseño del curso de profundización en salud mental para adultos/as del proyecto NSNT.   |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de diferentes documentos



©UNICEF Uruguay/2024/Barreiro

## 4 Conclusiones y lecciones aprendidas

### 4.1 Conclusiones

#### Conclusión 1. Pertinencia

El programa de país de UNICEF en Uruguay aborda problemáticas clave y UNICEF es un actor central en la agenda de infancia y adolescencia en Uruguay, priorizando áreas donde su valor agregado es más significativo. Su capacidad para incidir en la agenda pública, su solidez técnica y capacidad de adaptación al contexto contribuyeron para la promoción de normas sociales favorables a la infancia y para revertir algunas medidas regresivas en normativas nacionales. En los últimos años del programa de cooperación UNICEF extendió su trabajo a brechas que estaban insuficientemente abordadas en el programa de cooperación, como la salud mental, la persistencia de la pobreza infantil y la influencia de las desigualdades estructurales en las trayectorias educativas. De todas formas, hay cuellos de botella persistentes, como la débil articulación interinstitucional e intersectorial en el gobierno, y las resistencias de algunos actores que dificultan el avance en temas sensibles, como la justicia penal juvenil.

#### Conclusión 2. Pertinencia

El programa de país acordado entre el gobierno y UNICEF muestra una sólida alineación con prioridades globales, como los ODS. A nivel del gobierno nacional, se considera que las áreas priorizadas en el CPD son estratégicas para la promoción y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el país. Sin

embargo, hay algunos temas clave—como la reducción de la pobreza infantil (ODS 1), la educación inclusiva, equitativa y de calidad (ODS 4), y la disminución de las desigualdades (ODS 10)— que podrían haber tenido más protagonismo en el programa y que, de hecho, fueron profundizados en los últimos años. UNICEF también ha demostrado capacidad para adaptarse a necesidades emergentes, como se evidenció durante la pandemia de COVID-19 y en respuesta a otras emergencias. Por otra parte, la alineación con la sociedad civil, y especialmente con el sector privado, se percibe como menor, lo que representa una oportunidad para fortalecer alianzas.

#### Conclusión 3. Eficacia

UNICEF ha logrado avances significativos en materias como la lucha contra la violencia, con énfasis en la sensibilización sobre la violencia de género y prácticas patriarcales, en el sistema de protección o en términos de apoyo psicosocial y asistencia en trámites para niños, niñas y adolescentes migrantes. En el ámbito de la inclusión social, se registraron progresos importantes mediante acciones orientadas a la primera infancia y nutrición, la educación, y la salud mental adolescente. Los resultados de la implementación del CPD incluyen también la promoción de derechos, el fomento de la participación juvenil, el desarrollo de capacidades y la generación de información clave para la formulación de políticas públicas más adecuadas a las necesidades de niños, niñas y adolescentes. La valoración y comunicación de los resultados se ve limitado por una disponibilidad limitada de datos de seguimiento y evaluación del CPD.

## Conclusión 4. Eficacia

UNICEF ha desempeñado un papel crucial en la gestión de emergencias en el país. Se basa en una coordinación eficaz con actores del sistema nacional de respuesta a emergencias y se distingue por la mirada de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Su capacidad técnica y de movilización de fondos ha permitido complementar y fortalecer las capacidades del gobierno. Es importante que UNICEF Uruguay defina con mayor claridad su visión estratégica frente al rol que debe cumplir en las emergencias, orientando sus objetivos y prioridades en un contexto de un país de altos ingresos y en coherencia con su mandato institucional.

## Conclusión 5. Eficacia

El programa de cooperación propone diversas estrategias y enfoques para alcanzar los resultados, entre ellas la coordinación intersectorial, el trabajo en territorio, alianzas con el sector privado e innovación. Si bien la falta de una conceptualización clara y compartida de estas estrategias en el diseño programático ha limitado su aprovechamiento pleno, especialmente en lo relativo a la innovación y la colaboración con el sector privado, UNICEF ha demostrado capacidad de adaptación y habilidad para mediar y articular entre partes involucradas en situaciones complejas. UNICEF ha avanzado hacia una estrategia más integral y nacional mediante alianzas estratégicas en diversas regiones, considerando que no contaba con recursos propios suficientes para sostener una forma directa de trabajo en territorio. UNICEF Uruguay promovió innovaciones, pero sin una estrategia para la transversalización de la innovación siguen siendo acciones puntuales.

## Conclusión 6. Eficiencia

La oficina de país ha contado con una sólida diversificación de fuentes de financiamiento, niveles elevados de ejecución presupuestaria, y una distribución equilibrada del presupuesto por las Líneas de acción en base a las necesidades identificadas en el programa de cooperación. El proceso de planificación del uso de los recursos de la oficina en forma integrada ha mostrado avances, pero aún existe espacio de mejora. En particular,

hay áreas transversales como innovación, alianzas y el monitoreo y evaluación programático y presupuestario que podrían beneficiarse de una determinación más clara de objetivos y recursos asignados.

## Conclusión 7. Eficiencia

Los procesos operativos son importantes para una implementación oportuna y eficiente del programa, pero el incremento de las demandas del programa de país a medida que ha incorporado nuevos temas no ha tenido un correlato en la capacidad operativa de la oficina. Se identifican limitaciones en procesos clave como la planificación y monitoreo del presupuesto, así como en personal en varias áreas de la oficina y la priorización frente a las demandas, lo que perjudica la capacidad de respuesta. Sin embargo, el espíritu colectivo y de entreayuda hace que los equipos se apoyen y se logren resultados importantes. Es necesario realizar un análisis de riesgos asociados al desequilibrio entre la demanda operativa y el personal disponible y una identificación de los procesos operativos clave que necesitan ser reforzados, modificados o simplificados.

## Conclusión 8. Coherencia

UNICEF Uruguay ha desarrollado procesos de recaudación de fondos altamente eficaces, lo que le otorga cierta flexibilidad programática y estratégica. Este logro se sustenta en una reputación institucional positiva en el país y una decisión estratégica de reinvertir una parte de los fondos obtenidos en el país, tanto en capacidad de recaudación como programática. Se ha generado sinergias y ejemplos de colaboración efectiva entre las áreas de Programas, Comunicación y PFP de la oficina. Sin embargo, la coherencia entre objetivos y actividades de las diferentes áreas no es plena por prioridades que a veces son divergentes debido a la naturaleza de cada área. La instalación de un mecanismo formal de coordinación entre las áreas podría permitir lograr una mayor sinergia.

## Conclusión 9. Enfoques Transversales

Los enfoques de igualdad de género, equidad (incluyendo discapacidad) y derechos humanos han sido integrados de manera significativa en el diseño

y la ejecución del programa de país, aunque no en todos los resultados programáticos. Se han logrado avances en equidad y derechos humanos, con impacto en niños con discapacidad—fundamentalmente a través de la promoción de la educación inclusiva—y migrantes. Las iniciativas con respecto a la población afrodescendiente, así como el abordaje interseccional, son más limitadas. Del análisis de género realizado surge que existe una correspondencia entre las problemáticas que se propuso abordar UNICEF y aquellas identificadas por los diferentes actores. Las contrapartes reconocen el liderazgo de UNICEF en integrar la perspectiva de igualdad de género, y el programa de país, tanto a nivel de diseño como de intervención, promovió transformaciones de género. El abordaje de las masculinidades surge como una brecha de género y un desafío para el próximo CPD.

## 4.1 Lecciones aprendidas

**Lección 1.** El prestigio del que goza UNICEF en el país, respaldado por su experticia técnica, perfil apolítico y sólida reputación como marca, constituye un activo clave que fortalece su capacidad de articulación con diversas contrapartes para la promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Asimismo, facilita la movilización de donantes individuales y el respaldo a las causas e iniciativas de la organización.

**Lección 2.** La efectividad de la intervención de UNICEF se vio fortalecida por su capacidad de adaptarse a contextos, prioridades y necesidades cambiantes, incluso situaciones de emergencias, y agendas políticas variables. Esta flexibilidad fue posible gracias a su estrecha articulación con actores clave, su capacidad de movilizar fondos y una incidencia proactiva en agendas basada en evidencia. No obstante, esta adaptabilidad también ha exigido una alta flexibilidad operativa del

personal y ha puesto a prueba los procesos internos, lo que resalta la necesidad de fortalecer el análisis de riesgos ex ante y continuo para anticipar y gestionar los desafíos operativos.

**Lección 3.** Para permitir una gestión, monitoreo y evaluación eficaces del CPD, es importante que sus componentes programáticos y estratégicos (resultados y líneas de acción) estén correctamente definidos. Esto implica que deben reflejar con precisión los cambios estructurales que se ambicionan, basándose en una clara identificación de las brechas críticas y los cuellos de botella que justifican la priorización de las áreas programáticas. Una formulación sólida desde el inicio permite una mejor alineación entre los objetivos del programa y los mecanismos de seguimiento y evaluación.

**Lección 4.** La decisión de invertir parte de los fondos recaudados en el equipo local, tanto de recaudación como programático, resultó clave para ampliar sus capacidades operativas. La experiencia demuestra que destinar recursos al fortalecimiento institucional puede generar retornos sostenibles y potenciar la autonomía financiera del programa. Además, la programación en el país contribuye a generar interés de donantes para apoyar financieramente.

**Lección 5.** Si bien los vínculos con intervenciones a nivel local son importantes para llegar a los grupos más vulnerables, un abordaje de intervención territorial debe estar alineado con el alcance operativo y los recursos disponibles de los gobiernos/ socios implementadores locales, así como con las capacidades institucionales de UNICEF.





©UNICEF Uruguay/2013/Pirozzi

## 5 Recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación se derivan de los hallazgos y conclusiones de esta evaluación. Fueron desarrolladas por el equipo de evaluación y discutidas en un taller con el equipo de UNICEF Uruguay para priorizar y validarlas. Luego fueron refinadas y ajustadas en colaboración con LACRO y UNICEF Uruguay para asegurar su relevancia al contexto cambiante de UNICEF como organización y facilitar su apropiación. Finalmente, se presentaron al grupo de referencia para recibir retroalimentación final.

### Recomendación 1. (Conclusión 1, 2, 3 y 9)

**SE RECOMIENDA QUE EL PRÓXIMO PROGRAMA DE COOPERACIÓN ENTRE UNICEF Y EL GOBIERNO DE URUGUAY QUE PROFUNDICE EL TRABAJO EN LA POBREZA INFANTIL Y LAS INEQUIDADES ESTRUCTURALES, ADEMÁS DE DAR CONTINUIDAD A TEMAS EN LOS QUE AÚN SE REGISTRAN BRECHAS.**

Varias de las temáticas que el programa de cooperación entre UNICEF y el Gobierno estableció como prioridades en 2020 continúan siendo relevantes. En particular, las diferentes formas de violencia hacia niños, niñas y adolescentes, el derecho a vivir en familia, la culminación de los ciclos educativos y la mejora de la salud, particularmente la nutrición y salud mental.

El próximo programa debería atacar en mayor profundidad la pobreza infantil y las desigualdades estructurales que afectan a los hogares más vulnerables. Estas inequidades se refieren, entre otras, a nivel socioeconómico, ubicación geográfica, género,

ascendencia, condición de movilidad, discapacidad. Todas ellas tienen efectos sobre los temas mencionados previamente, incluyendo la probabilidad de transitar exitosamente por el sistema educativo, de tener un acceso a alimentación y atención de la salud adecuadas para el nivel de desarrollo del país, y la exposición a riesgos derivados del cambio climático.

Sin embargo, se reconoce que la amplitud de los temas exige a la oficina una planificación cuidadosa a partir de los recursos con los que cuenta y dada la actual coyuntura de la cooperación internacional (ver recomendación siguiente).

**Para quien:** UNICEF Uruguay y Gobierno

**Prioridad:** Próximo programa de cooperación

### Recomendación 2. (Conclusión 5, 6, 7, 9)

**SE RECOMIENDA QUE LA OFICINA DE PAÍS DESARROLLE UN MODELO ALTERNATIVO DE OPERACIÓN, CON MAYOR ÉNFASIS EN LAS ESTRATEGIAS QUE APROVECHAN EL VALOR AGREGADO DE UNICEF PARA AVANZAR EN LA AGENDA DE INFANCIA.**

Dado el tamaño del equipo y las pocas posibilidades de crecimiento, particularmente en la coyuntura actual, la oficina podría optar por priorizar su trabajo por áreas y desarrollar su programa únicamente en algunos temas. Sin embargo, dada la sólida reputación de UNICEF en el país, su credibilidad, neutralidad y capacidad técnica, así como su perfil apolítico, parece más recomendable que la oficina ajuste sus estrategias en cada uno

de los temas de acuerdo con el valor agregado que puede aportar y procurar incrementar su influencia involucrando más actores.

Algunas estrategias con potencial para ampliar el alcance del trabajo de UNICEF y que, de acuerdo con la evidencia que surge de la evaluación, deberían explorarse con mayor profundidad en el próximo ciclo de programación son:

- **Apoyar el fortalecimiento de la coordinación intersectorial en el Estado, particularmente en territorio.** UNICEF podría apostar al fortalecimiento de los mecanismos de coordinación intersectorial en el territorio, con el objetivo de movilizar de manera más efectiva a los actores relevantes y garantizar una respuesta articulada e integral a las necesidades de niños, niñas y adolescentes, especialmente los territorios donde las vulnerabilidades son más prevalentes. Para ello, UNICEF podría apoyarse en su capacidad de comunicación, que fue altamente valorada por las contrapartes, que también destacaron que la oficina ha actuado como un respaldo en la coordinación intersectorial. En este caso, es importante realizar una revisión de la estrategia en territorio seguida en los primeros años del presente programa de cooperación, para recuperar lecciones aprendidas, y diseñar la próxima con mayor involucramiento de actores de distintos niveles de gobierno.
- **Fortalecer las alianzas con el sector privado:** El potencial del sector privado para colaborar con las necesidades de la infancia en el país parece no estar del todo explotado. UNICEF debería generar una estrategia integral de la oficina (incluyendo a Programas, Recaudación y Comunicaciones) para trabajar más eficazmente con este sector. Para ello, será fundamental definir quién liderará la estrategia y cuál es el rol de cada una de las áreas en ella, teniendo presente que el objetivo último es lograr resultados que contribuyan a cerrar brechas de derechos en la infancia.
- **Transversalizar la innovación e integrar a otros actores:** Si bien UNICEF Uruguay tiene varias iniciativas innovadoras relevantes, las entrevistas al equipo de la oficina muestran que aún no

hay una conceptualización clara y compartida de la innovación, pese a los esfuerzos para tener una estrategia integrada (comenzando a diseñar el Marco de Innovación local). Por otra parte, la persistencia de varias de las brechas de derechos de la infancia, sustentadas en parte en normas sociales arraigadas, muestra la necesidad de ensayar nuevos enfoques. Los esfuerzos realizados en los años más recientes del programa de cooperación para construir una estrategia de innovación deberían servir de base, pero dadas las limitaciones de los recursos de la oficina y las características del país, sería recomendable aumentar la ambición e integrar en esta estrategia a algunos actores de gobierno, sociedad civil y el sector privado.

**Para quien:** UNICEF Uruguay

**Prioridad:** Próximo programa de cooperación

### Recomendación 3. (Conclusión 4)

**SE RECOMIENDA QUE UNICEF DEFINA EN FORMA MÁS CLARA SU ROL EN LA PREPARACIÓN Y RESPUESTA A LAS EMERGENCIAS EN COORDINACIÓN CON EL GOBIERNO, FORTALEZCA EL ANÁLISIS ESTRUCTURADO DE RIESGOS E IDENTIFIQUE QUÉ CAPACIDADES DEBE TENER LA OFICINA LOCAL.**

Durante este ciclo de cooperación, Uruguay se enfrentó a tres emergencias importantes y diferentes a las usuales (como inundaciones y tormentas): la pandemia por COVID-19, la prolongada sequía que afectó la disponibilidad de agua potable y la llegada de migrantes en muy malas condiciones de salud. En estas emergencias, UNICEF actuó no sólo con propuestas de mejora en los mecanismos de respuesta, sino proveyendo insumos básicos e incluso con atención directa en algunos casos. Los actores consultados valoran positivamente su coordinación efectiva y su valor agregado en la atención de las necesidades de la infancia más vulnerable. Sin embargo, esta actuación fue principalmente reactiva en función de las solicitudes del gobierno o de las brechas que se observaban en la atención.

En un país con las características de Uruguay y con una oficina pequeña, parece recomendable que la labor de UNICEF se concentre en la asistencia

técnica para la preparación en base de análisis estructurado de riesgos, incluso la identificación de nuevos riesgos (por ejemplo, los derivados del cambio climático), y la capacitación de los equipos a cargo, y sólo brindar apoyo directo en condiciones muy excepcionales.

**Para quien:** UNICEF Uruguay

**Prioridad:** inmediato

## Recomendación 4. (Conclusión 3)

**SE RECOMIENDA QUE UNICEF TRABAJE EN EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN QUE SE AJUSTE AL TIPO DE PROGRAMACIÓN QUE REALIZA LA OFICINA EN URUGUAY Y QUE CONTRIBUYA AL APRENDIZAJE DE LA ORGANIZACIÓN.**

El equipo de evaluación encontró una disponibilidad limitada de datos de seguimiento y evaluación del CPD, especialmente en relación con el progreso logrado en cada Resultado y Línea de acción. Los sistemas a través de los que UNICEF reporta sus resultados a nivel global carecían de información que permitiera evaluar de forma directa el nivel de logro para cada uno de los efectos esperados de la Teoría de Cambio que se proponía el Programa de Cooperación de UNICEF. Por otro lado, si bien la oficina cuenta con información sobre las distintas intervenciones, la misma no es homogénea ni se encuentra en un sistema integrado de monitoreo que complemente al utilizado a nivel global.

Una oficina de las características de UNICEF Uruguay, que trabaja principalmente a nivel de sistemas y que cuenta con pocos beneficiarios directos, debe realizar más esfuerzos para producir evidencia más sustanciada de la contribución que realiza a las políticas públicas (esfuerzos y progresos en materia legislativa, políticas, regulaciones) y a la mejora de la situación de los niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, la oficina debe elaborar indicadores que sean factibles de recolectar y que sean coherentes en cada Línea de acción y Resultado y complementarios entre sí. Cuando ello sea adecuado, estos indicadores deberían ser cuantitativos y permitir identificar grupos de población, por ejemplo: mujeres, varones, niños, niñas, y adolescentes (según género), personas con discapacidad, migrantes, y personas afrodescendientes.

Es también importante que la formulación de Resultados y Líneas de acción en el nuevo CPD se haga de manera consistente del punto de vista técnico, garantizando que todos estos componentes se definan como cambios o resultados en base a la TdC, y no como estrategias o actividades.

**Para quien:** UNICEF Uruguay

**Prioridad:** para el nuevo CPD

## Recomendación 5. (Conclusión 6 y 7)

**SE RECOMIENDA A UNICEF QUE COMPLETE EL DESARROLLO DE UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y MONITOREO PRESUPUESTARIOS QUE ABARQUE A TODA LA OFICINA Y DEFINA UN PERFIL TÉCNICO RESPONSABLE DE ESTA TAREA.**

UNICEF Uruguay ha demostrado una gran capacidad para gestionar y diversificar sus fondos, logrando una alta ejecución presupuestaria. Al mismo tiempo, la expansión programática y presupuestaria ha generado una presión considerable sobre los equipos, quienes asumen múltiples funciones (temáticas, presupuestarias, planificación). Esto limita la eficiencia operativa y desvía la atención de aspectos estratégicos como la gestión basada en resultados, la innovación y las alianzas.

Actualmente, la oficina carece de un perfil técnico especializado en planificación para la elaboración de un presupuesto integrado entre las diversas áreas. La oficina ha buscado superar esta limitación conformando un grupo de trabajo para mejorar la articulación entre la gestión programática y financiera, lo que es un paso en la dirección correcta. De todas formas, los integrantes de este grupo continúan teniendo varias tareas a cargo y no hay una clara asignación de quién tiene la responsabilidad final sobre el presupuesto.

En síntesis, la planificación presupuestaria se ve desafiada por la falta de un perfil especializado, la carga de trabajo del personal, y la necesidad de una visión más estratégica e integrada que alinee las demandas de la oficina con los recursos humanos y operativos disponibles. Se sugiere incorporar o designar un rol con capacidad estratégica y técnica para liderar la planificación y consolidación presupuestaria a nivel de oficina, asegurando una visión integral que vaya más allá de la gestión individual por Línea de acción.



**Para quien:** UNICEF Uruguay

**Prioridad:** inmediato

## Recomendación 6. (Conclusión 9)

**SE RECOMIENDA QUE UNICEF REFUERCE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO DE MANERA TRANSVERSAL A TODO EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN, CUBRIENDO TODAS LAS LÍNEAS DE ACCIÓN E INCORPORANDO RESULTADOS ESTRATÉGICOS EN CADA UNA DE ELLAS.**

UNICEF Uruguay ha integrado de forma significativa la perspectiva de género en varias Líneas de acción, con reconocimiento de sus contrapartes, especialmente en el abordaje de la violencia. No obstante, esta integración no es uniforme en todo el programa. Se recomienda reforzarla en otras Líneas de acción, reforzar las capacidades internas en género, incorporar explícitamente el enfoque de masculinidades con intervenciones dirigidas a hombres y niños, y adoptar una perspectiva interseccional robusta que contemple variables de vulnerabilidad tal como etnia, discapacidad, estatus migratorio y condición socioeconómica.

En monitoreo, como ya se comentó en la recomendación 4, una limitación clave es la ausencia de indicadores

desagregados por tipo de población (discapacidad, género, migración), lo que limita el monitoreo de resultados en igualdad de género y equidad. Es fundamental desarrollar e implementar un sistema robusto de indicadores desagregados. Esto permitirá un seguimiento más preciso del impacto de las intervenciones en diferentes grupos poblacionales, facilitará la identificación de brechas en la programación con enfoque de género y equidad, y mejorará la rendición de cuentas sobre los resultados alcanzados.

Finalmente, los adolescentes consultados no identifican el género como un eje central del trabajo de UNICEF. A pesar de los esfuerzos en participación adolescente y la inclusión de la diversidad de género en los espacios, esta percepción podría indicar una desconexión entre el diseño programático y la experiencia de los beneficiarios. Se sugiere que la oficina revise sus estrategias de comunicación y participación para asegurar que el enfoque de género sea más explícito y relevante para las y los adolescentes involucrados, haciendo visible cómo el género impacta sus vidas y cómo las acciones de UNICEF buscan transformarlo.

**Para quien:** UNICEF Uruguay

**Prioridad:** para el nuevo CPD



©UNICEF Uruguay/2024/ADHOCFOTOS





©UNICEF Uruguay/2019/Pazos

## 6 Bibliografía

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). (2023a). *Uruguay en PISA 2022*. Montevideo: ANEP. Recuperado de <https://pisa.anep.edu.uy>.

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). (2023b). *Asiste a la escuela todos los días. Plan de acción para mejorar la asistencia en Educación Inicial y Primaria*. Montevideo: ANEP. Recuperado de [Plan ASISTE 2023.pdf](#).

Amarante, V., & Labat, J.P. (coords.). (2018). *Las políticas públicas dirigidas a la infancia: aportes desde el Uruguay*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Banco Central del Uruguay. Encuesta de Expectativas Económicas. En: <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Expectativas-Economicas.aspx>.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2023). Observaciones finales sobre el décimo informe periódico del Uruguay respecto a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/URY/CO/10). Naciones Unidas. Recuperado de [CEDAW/C/URY/CO/10: Observaciones finales sobre el décimo informe periódico del Uruguay - Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer | OHCHR](#).

Filgueira, F., Gutierrez, M., & Papadópulos, J. (2011). *A perfect storm? Welfare, care, gender and generations in Uruguay*. Development and change.

Graham, A., Powell, M., Taylor, N., Anderson, D. &

Fitzgerald, R. (2013). *Ethical Research Involving Children*. Florence: UNICEF Office of Research - Innocenti. Recuperado de [Ethical-Research-Involving-Children-compendium-2013-EN.pdf.pdf](#).

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). (2023). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2021-2022. Tomo 2. Montevideo: INEEEd. Recuperado de [Informe-estado-educacion-Uruguay-2021-2022-Tomo2.pdf](#).

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). (2024). *Evaluación del programa Revuelta Educativa*. Montevideo: INEEEd. Recuperado de [Evaluacion-Revuelta-Educativa.pdf](#).

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). Mirador educativo. En: [Tasa de finalización de educación media superior - Mirador Educativo - INEEEd](#).

Instituto Nacional de Estadística (INE) & Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). (2018). *Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS) 2018*. Montevideo: INE.

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2021). *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2020*. Boletín Técnico. Montevideo: INE. Recuperado de [Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso 2020.pdf](#).

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2023). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso*. Recuperado de: [Estimación de la pobreza por el método del ingreso](#)

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024). *Resultados definitivos del Censo de Población, Hogares y Viviendas 2023*. Montevideo: INE. Recuperado de <https://www.ine.gub.uy>.

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Estudios de población y proyectos. En: <https://www.inau.gub.uy/estudios-de-poblacion-y-proyectos/item/3762-ano-2024>.

IPSOS. (2023). *Brand Barometer Study 2023 UNICEF Uruguay 2023*. Commissioned by UNICEF Uruguay, Montevideo.

Ministerio de Salud Pública. (2023). Recomendaciones en relación al consumo de agua de OSE en Montevideo y Canelones, zona metropolitana. Recuperado de [Recomendaciones en relación al consumo de agua de OSE en Montevideo y Canelones, zona metropolitana | MSP](#).

Naciones Unidas. (1990). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990.

Naciones Unidas Uruguay. (2021a). *Análisis de la situación de Uruguay y sus retos frente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Análisis Común de País de las Naciones Unidas en Uruguay*. Montevideo: Naciones Unidas. Recuperado de [Análisis de la situación de Uruguay y sus retos frente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible | Naciones Unidas en Uruguay](#)

Naciones Unidas Uruguay. (2021b). *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Uruguay 2021-2025*. Montevideo: Naciones Unidas. Recuperado de [Marco de Cooperación | Naciones Unidas en Uruguay](#).

Naciones Unidas Uruguay. (2025). Perfil de género y generaciones de Uruguay. Montevideo: Naciones Unidas. Recuperado de [Perfil de género y generaciones de Uruguay | Naciones Unidas en Uruguay](#).

OECD. (2021). *Mejores criterios para una mejor evaluación: Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/8c1741fb-es>.

Pellens, T. (2023). *Revisión de evaluabilidad del programa de país de Uruguay 2021-2025*. Panama: UNICEF LACRO.

Poder judicial. Monitoreo de los indicadores sobre la justicia penal adolescente en Uruguay. Mesa Interinstitucional: Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, INISA, UNICEF. Recuperado de <https://www.poderjudicial.gub.uy/transparencia/informacion-estadistica/43-por-materias/5901-indicadores-unicef.html>.

Sanchez-Laguardia, G., & Tenenbaum, V. (2020). Panorama de la situación de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes en Uruguay. Montevideo: UNICEF Uruguay & CEPAL. Recuperado de [220\\_Panorama\\_infancia\\_afrodescendiente\\_Uruguay.pdf](#).

Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV). (2025). *Informe de gestión 2024: Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV)*. Montevideo: SIPIAV. Recuperado de <https://www.inau.gub.uy/sipiaiv/informes-de-gestion-sipiaiv/download/10368/1494/16>

UNEG. (2020). *Directrices Éticas para Evaluaciones*. UNEG. Recuperado de [UNEGEthicalGuidlinesSpanish\\_2866\\_21727775596074.pdf](#).

UNICEF. (2020). *Country programme document: Uruguay (2021-2025) (E/ICEF/2021/P/L.10)*. New York: UNICEF. Recuperado de [Country Programme Document: Uruguay](#).

UNICEF. (2020). *UNICEF Global Innovation Strategy and Framework 2.0: The 'ABCs' of innovation. Matching today's challenges with tomorrow's solutions*. UNICEF. Recuperado de [Strategy Document\\_V4\\_13March2020 \(1\).pdf](#).

UNICEF. (2021). *UNICEF Procedure on Ethical Standards in Research, Evaluation, Data Collection and Analysis*. New York: UNICEF. Recuperado de [UNICEF Procedure](#)

on Ethical Standards in Research, Evaluation, Data Collection and Analysis | UNICEF Evaluation.

UNICEF. (2021). *Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros del UNICEF para 2022-2025 (E/ICEF/2021/31)*. New York: UNICEF. Recuperado de [2021-31-Gender\\_Action\\_Plan\\_2022-2025-ES-ODS.pdf](#).

UNICEF EMOPS. (2016). *Preparedness for Emergency Response in UNICEF. Guidance Note 2016*. New York: UNICEF.

UNICEF Evaluation Office. (2022). *Disability-Inclusive Evaluation in UNICEF. Guideline for Achieving UNDIS Standards*. New York: UNICEF. Recuperado de [Disability-Inclusive Evaluations in UNICEF](#).

UNICEF Uruguay. (2020a). *Nota Estratégica de Género*. Montevideo: UNICEF Uruguay.

UNICEF Uruguay. (2020b). *Uruguay Country Programme Management Plan (CPMP). Country Programme 2021-2025*. Montevideo: UNICEF Uruguay.

UNICEF Uruguay. (2023). *13 principios para Reimaginar la Educación*. Montevideo: UNICEF Uruguay. Recuperado en [reimaginar\\_educacion\\_final1\(23jun22\).indd](#).

UNICEF Uruguay. (2024a). *La infancia como prioridad: seis desafíos claves de políticas públicas en Uruguay*. Montevideo: UNICEF Uruguay. Recuperado de [La infancia como prioridad - Seis desafíos claves.pdf.pdf](#).

UNICEF Uruguay. (2024b). *Análisis de la pobreza infantil en Uruguay y propuestas de política*. Montevideo: UNICEF Uruguay. Recuperado de [Análisis de la pobreza infantil en Uruguay | UNICEF Uruguay](#).

UNICEF Uruguay & Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). (2023). *Aproximación a la identificación de alumnos con discapacidad en educación primaria*. Montevideo: UNICEF Uruguay & INEEd. Recuperado de [Identificacion-alumnos-discapacidad-primaria.pdf](#).

UNICEF Uruguay & Instituto Nacional de la Juventud (INJU). (2022). *Situación de bienestar psicosocial y salud mental en adolescentes y jóvenes en Uruguay*. Montevideo: UNICEF Uruguay & INJU. Recuperado de [Bienestar psicosocial salud mental adolescentes Uruguay.pdf](#).

UNICEF Uruguay & Instituto Nacional de la Juventud (INJU). (2023). *Panorama de la salud mental y el bienestar psicosocial en adolescentes y jóvenes de 16 a 19 años desde el Panel de Juventudes de la ENAJ*. Montevideo: UNICEF Uruguay & INJU. Recuperado de [doc\\_num.php](#).

UNICEF Uruguay, INMUJERES & SIPIAV. (2021). *La violencia contra niños, niñas y adolescentes. Análisis en el marco de la Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones 2019*. Montevideo: UNICEF Uruguay, INMUJERES, SIPIAV. Recuperado de [https://bibliotecaunicef.uy/documentos/210\\_Violencia\\_contra\\_infancia\\_Encuesta%20VBGG.pdf](#)

UNICEF Uruguay & Ministerio de Salud Pública (MSP) (2023). *Análisis de datos de desarrollo infantil en Uruguay. El aporte de las metas asistenciales del Sistema Nacional Integrado de Salud*. Montevideo: UNICEF Uruguay & MSP. Recuperado de [Análisis de datos de desarrollo infantil en Uruguay\\_\(interior-digital\).pdf](#).

UNICEF Uruguay & Socialab Uruguay. (2025). *El impacto de la violencia contra la mujer en niños, niñas y adolescentes: hallazgos y recomendaciones en el proceso de reflexión y consulta a nivel nacional*. Montevideo: UNICEF Uruguay & Socialab Uruguay. Recuperado de [NoCreas-InformeFinal](#).

World Bank Group. PIB per cápita, PPA (dólares internacionales corrientes) - Uruguay. En: [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=UY](#).



© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNICEF  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe  
Calle Alberto Tejada, Edificio 102  
Ciudad de Saber  
Panamá, República de Panamá.

Agosto 2025