

Registro Nacional de Evaluaciones de Intervenciones Públicas

Ficha técnica de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de la intervención Acciones Vinculadas con Anticoncepción

1. Descripción de la intervención

Nombre de la intervención:	Acciones Vinculadas con Anticoncepción		
Área Programática	Salud (13)	Objetivos de Desarrollo Sostenible	Salud y Bienestar (3) Igualdad de Género (5)
Organismo responsable	Ministerio de Salud (MSP) – Dirección General de la Salud (DIGESA)		
Objetivo de la intervención	Mejorar el acceso de la población en edad reproductiva a MAC seguros, eficientes y asequibles, y su capacidad para el ejercicio informado de los derechos sexuales y reproductivos, a través de la promoción de MAC modernos, el apoyo en el acceso a los mismos para los prestadores del Sistema Nacional Integrado de Salud (en adelante SNIS), la capacitación de los prestadores de salud, y el apoyo a actividades de educación y promoción vinculadas a la temática.		
Principales características	Para mejorar el acceso a métodos anticonceptivos (en adelante MAC) seguros, eficientes y asequibles, y el ejercicio informado de los derechos sexuales y reproductivos la intervención evaluada compra MAC en forma centralizada, y los entrega sin costo para los prestadores de salud del SNIS en base a una detección de necesidades en que los mismos participan. A su vez, capacita a los referentes de los equipos de salud encargados de la orientación anticonceptiva dentro de cada prestador de salud, elabora guías y manuales dirigidos al personal de la salud, y apoya las actividades de promoción llevadas adelante por Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante OSCs) o instituciones educativas, con materiales (folletería, posters, kits), preservativos y capacitaciones. Finalmente contribuye a la detección y promoción de MAC innovadores y a viabilizar su implementación.		
Presupuesto anual (2015)	\$U 6.173.091 ¹	Año de comienzo	2005

2. Ficha técnica del estudio

Nombre:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de la intervención Acciones Vinculadas con Anticoncepción				
Tipo de Estudio:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) con énfasis en implementación				
Organismo responsable del estudio:	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión; Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)				
Año de realización del estudio:	2016	Período evaluado:	2011-2015	Duración del estudio:	5 meses
Equipo evaluador:	Fernando Salas, Ana Sosa y Jimena Acosta.				

¹ El presupuesto de la intervención fue estimado a partir del gasto de la misma destinado a la compra de MAC, los costos de recursos humanos, y los gastos de la intervención (capitaciones, pago de consultores, impresiones, etc.) financiados a través de transferencias (no reembolsables) realizadas por UNFPA.

2.1.Objetivo del estudio

Esta evaluación tuvo como propósito brindar insumos técnicos para: (i) facilitar el aprendizaje organizacional de la intervención; (ii) impulsar acciones de mejora y (iii) apoyar el proceso de toma de decisiones.

En el momento de la evaluación la intervención contaba con 11 años desde su origen, y se encontraba en medio de un contexto de creciente institucionalización en el país de los derechos a la salud sexual y la salud reproductiva (a través de la Ley 18.426 y su reglamentación) en general, y en particular en el SNIS, donde la anticoncepción a partir de decretos del Poder Ejecutivo promulgados entre 2010 y 2012, se va incorporando a los Programas Integrales de Salud y al Catálogo de Prestaciones de Salud.

En este contexto, la intervención buscó una mirada externa que brindara insumos al organismo rector de la política, y a la unidad responsable de la intervención en particular, para aportar a la toma de decisiones respecto al diseño de la intervención y su implementación. Si bien la evaluación se enfocó en las acciones desarrolladas desde el MSP, el equipo evaluador también buscó conocer las opiniones de los prestadores públicos y privados que se vinculan con la intervención para completar su descripción.

2.2.Estrategia metodológica

La estrategia metodológica de este estudio se basó en un enfoque formativo, en el sentido de detección de lecciones aprendidas, combinado con un enfoque sumativo, destinado a alcanzar juicios de eficacia, eficiencia, calidad, pertinencia y sostenibilidad sobre la intervención evaluada.

Como forma de asegurar la confiabilidad y validez de las conclusiones se recurrió a la triangulación en un sentido comparativo contemplando distintas dimensiones. Por un lado se triangularon datos, utilizando distintas fuentes aportadas por la intervención, o generadas por el equipo evaluador. En segundo lugar se combinó la expertise del equipo evaluador, conformando un equipo especialmente para la evaluación que integró disciplinas diferentes y complementarias. Por último se combinaron metodologías cuantitativas y cualitativas.

Inicialmente se definió el alcance de la evaluación por parte de AGEV, partiendo de un enfoque participativo que busca involucrar a quienes gestionan la intervención en el proceso de evaluación, no solo en esta etapa sino también en la gestión de información y en la revisión de los informes intermedios y finales de la evaluación. El diseño de evaluación original se ajustó en función de nuevas preguntas de investigación que fueron surgiendo y la información disponible, manteniendo los lineamientos metodológicos y objetivos definidos al inicio del estudio.

Para asegurar la calidad técnica del producto y el cumplimiento de los objetivos del proceso de evaluación, se contó con la conducción técnica por parte de AGEV y el acompañamiento en todas las etapas del proceso.

La estrategia de análisis partió de la identificación del diseño de la intervención (sus resultados esperados, teoría del cambio, servicios, actividades, e indicadores), para luego analizar la consistencia del mismo con el problema o necesidad que la intervención buscaba superar, y su coherencia con la implementación efectivamente realizada (estructura organizacional, procesos de producción de los servicios, funciones de gestión, coordinación). A su vez se

analizó en qué medida la misma se estaba aproximando a los resultados esperados (beneficiarios, cobertura, focalización, y evolución de los indicadores específicos de cada resultado), y si había evidencia que permitiera explicar estos resultados a partir de su diseño e implementación. También se analizaron los costos y desempeño financiero, y se plantearon juicios generales en relación a la sostenibilidad, continuidad y oportunidades de mejora de la misma.

2.3. Fuentes de información

2.3.1. Fuentes primarias

Las fuentes primarias (producidas en el marco del presente estudio) utilizadas en esta evaluación fueron visitas de campo a policlínicas de Salud Sexual y Salud Reproductiva, y entrevistas en profundidad a integrantes de la intervención evaluada, autoridades e integrantes de otras dependencias del MSP, funcionarios del Fondo de Población de Naciones Unidas (en adelante UNFPA), referentes de salud sexual y salud reproductiva de prestadores de salud públicos y privados, y funcionarios especializados en medicamentos de prestadores de salud públicos.

2.3.2. Fuentes secundarias

- Bases de datos aportadas por la intervención: IVE, Control de entrega de MAC, Sistema Informático Perinatal (SIP), entre otras.
- Publicaciones realizadas por el Inciso, documentos internos y registros administrativos de la intervención.
- Convenios firmados entre el MSP y UNFPA vinculados a la intervención.
- Manuales de procedimiento y guías técnicas de Salud Sexual y Salud Reproductiva.
- Información presupuestal proveniente del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y de la aplicación: ¿A dónde van nuestros impuestos?
- Estudios previos sobre la intervención realizados a solicitud del MSP, o por otras organizaciones (UNFPA, MYSU).
- Leyes y decretos vinculados a la SSySR.
- Otros informes técnicos y académicos vinculados con la intervención evaluada.

2.4. Perfil de equipo técnico responsable

El equipo técnico que llevó adelante la evaluación se conformó con tres profesionales que combinaron conocimientos en las siguientes áreas: (i) sectorial (en el área de salud sexual y salud reproductiva); (ii) metodología de evaluación e investigación; (iii) análisis organizacional, (iv) análisis financiero.

Para la integración del equipo se recurrió a profesionales contratados a través de llamados públicos. A su vez se contó con una contraparte por parte de AGEV que supervisó la calidad técnica del informe, y ofició como enlace con la intervención evaluada para tramitar las solicitudes de información y coordinar las reuniones de puestas en común.

2.5. Principales hallazgos

La intervención identifica en forma precisa y adecuada los problemas a resolver, la teoría del cambio, su macro estrategia, así como la población potencial y objetivo. Si bien la experiencia institucional de la intervención se refleja en el conocimiento de sus integrantes y en diversos documentos, se recomienda elaborar y asegurar la actualización de un documento que explicita el diseño de la intervención conteniendo: (i) las necesidades a resolver; (ii) la teoría del cambio; (iii) sus productos; (iv) la caracterización y cuantificación de la población

potencial, objetivo y beneficiarios; y (v) los indicadores para monitorear sus productos y resultados.

Se detectan oportunidades de mejora en los sistemas de información que sirven de sostén a estos procesos para lo cual se recomienda mejorar las posibilidades de control de las condiciones del stock en tiempo real, y el conocimiento de los niveles de cobertura de beneficiarios a través de los prestadores de salud. También puede mejorarse la estimación de necesidades de compras pasando del actual sistema dual en el cual los prestadores privados realizan solicitudes “por goteo” y los públicos de acuerdo a un procedimiento elaborado con asistencia técnica internacional, a un procedimiento unificado que podría ser similar al actualmente implementado para la RIEPS. Finalmente en el control de los MAC comprados por la intervención se recomienda que esta continúe controlando las cantidades y condiciones de empaque y que asimismo se fortalezca el control de otros aspectos vinculados a su calidad.

Es positivo el alineamiento de las funciones de la unidad responsable de la intervención con los objetivos del MSP; y el fuerte involucramiento y compromiso de su responsable y quienes lo apoyan desde el AP de SSySR. Sin embargo la dotación de personal parece ser insuficiente en relación a las responsabilidades asignadas, por lo que se recomienda explorar la posibilidad de adecuar la relación entre funciones y personal disponible en el marco del presente espacio presupuestal (por ejemplo mediante la recuperación de gastos, pases en comisión, o sinergias con otras unidades del MSP.).

La intervención muestra un desempeño positivo a nivel de su resultado de corto plazo. La proporción de mujeres en edad reproductiva casadas o en unión libre que utilizan (o cuya pareja utiliza) un MAC moderno en Uruguay se ha mantenido entre 2011 y 2015 en valores que oscilan entre el 74% y el 75% (UNFPA), estas cifras muestran un uso de MAC en Uruguay mayor al promedio mundial (57%) y de América Latina y el Caribe (67%). A su vez se detecta un avance entre 2013 y 2015 en la entrega de casi todos los MAC a usuarios del SNIS, en particular la entrega de MAC orales trifásicos creció un 122%, las ligaduras tubarias un 67%, la colocación de DIU un 32%, las vasectomías un 30% y los anticonceptivos orales monofásicos un 22%. Asimismo es importante considerar que en 2014, con participación de la introducción evaluada, se incorporan en forma piloto los implantes subdérmicos a la oferta de MAC disponibles en el sector público.