

Cuadernos de Género 2:

Integración del enfoque de género en Políticas, Planes y Proyectos para el desarrollo:

Avances, Retrocesos, Desafíos y Propuestas para una adecuada implementación.

Begoña Leyra Fatou y Ana M. Pérez Camporeale (eds.)

Esta publicación recopila las reflexiones de un grupo de expertas en género y desarrollo que desde diferentes disciplinas y ámbitos analizan “buenas prácticas” acerca de la integración del enfoque de género en políticas, planes y proyectos para el desarrollo en diferentes países. A partir de sus experiencias, visibilizan cuáles están siendo las principales barreras y desafíos para dicha implementación, contribuyendo con soluciones y estrategias desde diferentes puntos de vista teóricos, metodológicos y prácticos que sirven como marco de análisis para su posible aplicación en contextos y realidades diferentes del desarrollo y de la cooperación internacional.

ICEI Estudios e Informes

Integración del enfoque de género en Políticas, Planes y Proyectos para el desarrollo:

Avances, Retrocesos, Desafíos y Propuestas para una adecuada implementación

Begoña Leyra Fatou y Ana M. Pérez Camporeale (eds.)

Universidad Complutense
Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Finca Mas Ferré, edificio A,
28223 Pozuelo de Alarcón (Madrid)
Impreso en España
I.S.B.N: 978-84-695-7310-5
Depósito Legal: M-19122-2013

ÍNDICE

ICEL. CUADERNOS DE GÉNERO 2:

INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN POLÍTICAS, PLANES Y PROYECTOS PARA EL DESARROLLO: AVANCES, RETROCESOS, DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA UNA ADECUADA IMPLEMENTACIÓN.....	5
---	---

INTRODUCCIÓN:

<i>Begoña Leyra Fatou y Ana Pérez Camporeale</i>	5
--	---

BLOQUE 1

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA: FORMULACIONES Y EXPERIENCIAS:

<i>Amalia Eguía</i>	13
---------------------------	----

EL PROCESO DE EMPODERAMIENTO DE MUJERES TRABAJADORAS EN UN PROYECTO DE AUTOCONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS POPULARES:

<i>Cecilia Fraga</i>	25
----------------------------	----

ESPACIOS DE INCIDENCIA ESTRATÉGICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS DE GUATEMALA Y BOLIVIA EN EL DESARROLLO DE LAS AGENDAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL AVANCE DE UNA IGUALDAD GENÉRICA Y ÉTNICA DESDE LOS LOGROS ALCANZADOS:

<i>María Jesus Vitón de Antonio y Esther del Campo</i>	35
--	----

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA POLÍTICA DE SALUD REPRODUCTIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: FORMULACIONES Y EXPERIENCIAS:

<i>Susana Ortale</i>	57
----------------------------	----

BLOQUE 2

PROYECTO SOBRE NUEVAS MASCULINIDADES EN COLÓN (HONDURAS):

<i>Yedra García Bastante</i>	73
------------------------------------	----

LAS MUJERES CON DISCAPACIDAD Y SUS MÚLTIPLES DESIGUALDADES: UN COLECTIVO TODAVÍA INVISIBILIZADO EN LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS Y EN LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL:

<i>Pilar González Rams</i>	83
----------------------------------	----

BLOQUE 3

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: AVANCES Y CAMBIOS FRENTE A VIEJOS
DESAFÍOS INSTITUCIONALES:

Raquel Tomás Pérez 97

LA EVALUACIÓN SENSIBLE AL GÉNERO: UNA HERRAMIENTA PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA AYUDA:

Julia Espinosa Fajardo 113

POLÍTICAS DE COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. LA RED
GEDEA (GÉNERO EN DESARROLLO Y EFICACIA DE LA AYUDA) COMO BUENA PRÁCTICA DE LA CUD:

Estefanía Molina Bayón 125

CONCLUSIONES:

Begoña Leyra Fatou y Ana Pérez Camporeale 137

SOBRE LAS AUTORAS 147

LA EVALUACIÓN SENSIBLE AL GÉNERO: UNA HERRAMIENTA PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA AYUDA

Julia Espinosa Fajardo

Universidad Complutense de Madrid

Introducción

La igualdad de género constituye un compromiso internacional dentro de la agenda actual de desarrollo. Ya en la década de los setenta, la desigualdad entre mujeres y hombres comenzó a reconocerse como problema público por parte tanto de los países del Sur como del Norte. No obstante, ha sido a partir de la Conferencia de Beijing (1995) cuando la igualdad de género se ha reconocido como un prerrequisito para el desarrollo y las políticas públicas, nacionales internacionales, han comenzado, poco a poco y de forma desigual, a integrarla como un objetivo que debe atravesar todas las acciones públicas.

A lo largo de estas décadas, han sido diferentes las iniciativas públicas que se han puesto en marcha en esta dirección. La preocupación por evaluar los avances en esta materia, sin embargo, no ha comenzado a manifestarse hasta los últimos veinte años. La necesidad de conocer los logros y retos en términos de igualdad de género se expresó, en un primer momento, en un interés específico en la evaluación de acciones de desarrollo centradas, de forma concreta, en la promoción de este tipo de igualdad. De la mano de Beijing y la estrategia de transversalidad de la perspectiva de género, la mirada evaluativa empezó a plantearse la necesidad de integrar horizontalmente esta perspectiva de análisis en todos los ejercicios de evaluación.

Ahora bien, al igual que en otras fases del ciclo de las políticas de desarrollo, en evaluación coexisten también los enfoques “Mujeres en el Desarrollo” (MED) y “Género en el Desarrollo” (GED) con sus particularidades específicas en relación al proceso evaluativo. Además, existen otras dificultades, de carácter político, operativo y técnico, que limitan la incorporación efectiva de la perspectiva de género en evaluación.

A continuación, profundizamos en cómo se han incluido las cuestiones de género en evaluación analizando las características propias del “enfoque GED” o evaluación sensible al género así como los principales retos a los que hace frente.

Las cuestiones de género en la evaluación de la ayuda al desarrollo

Las cuestiones de género se han incorporado hace escasos años a la evaluación de programas y políticas de desarrollo. La evolución de la propia disciplina de la evaluación, el avance hacia un concepto más multidimensional del desarrollo y, con ello, la inclusión de la igualdad de género en la agenda de cooperación han provocado que todo el trabajo sobre evaluación y género se encuentre en las últimas dos décadas (RUIZ-BRAVO Y BARRIG, 2002; CAD, 1998).

A lo largo de estos años, la proporción de evaluaciones que cubren los temas de igualdad entre hombres y mujeres ha ido en aumento. En los últimos años, en concreto, la pérdida de peso político de la igualdad de género en el actual entorno neoliberal y las diferentes dificultades para implementar políticas de género han provocado que movimientos feministas, organizaciones sociales y determinadas agencias de desarrollo reclamen, cada vez en mayor medida, la evaluación de los avances en materia de igualdad.

La evaluación, por tanto, ha comenzado a visualizarse por parte de algunas agencias de desarrollo como una herramienta de gran potencial para el aprendizaje, la mejora y la rendición de cuentas en materia de igualdad entre hombres y mujeres. En este sentido, la evaluación también ha empezado a concebirse como un instrumento fundamental para asegurar una ayuda de calidad que promueva, en efecto, la igualdad de género y, con ello, una ayuda más eficaz (MOSER Y MOSER, 2005; RUIZ-BRAVO Y BARRIG, 2002).

Sin embargo, a pesar de esta mayor demanda evaluativa, la relación entre género y evaluación está todavía poco desarrollada, organizada y estructurada. El hecho de que tanto género como evaluación constituyan dos temas relativamente “recientes” y, en ocasiones, de limitada prioridad en la praxis

del desarrollo⁶¹ ha provocado que sean escasos los aportes teóricos al respecto. En efecto, es reducido el número de artículos y referencias académicas sobre esta temática. Las principales contribuciones provienen, por el contrario, de metodologías generales de evaluación, de marcos de planificación sensibles al género, de estudios específicos sobre la práctica evaluativa y de documentación gris de agencias donantes y otros agentes de cooperación.

De la revisión y análisis de esta documentación, *grosso modo*, se concluye que en evaluación, al igual que en otras fases del ciclo de políticas, coexisten distintas comprensiones y modos de abordar la desigualdad entre hombres y mujeres en la evaluación. Pese a que todas las evaluaciones que atienden a la desigualdad entre hombres y mujeres suelen etiquetarse como “evaluaciones de género”, en la praxis evaluativa también se pone de manifiesto la convivencia de dos grandes enfoques: el “enfoque Mujeres en el Desarrollo” (MED) y el “enfoque Género en el Desarrollo” (GED). Así, mientras que las evaluaciones con “enfoque MED” se centran en el análisis de la integración de las mujeres en los procesos de desarrollo, las evaluaciones con “enfoque GED o perspectiva de género” o evaluaciones sensibles al género van un paso más allá y se focalizan en las diferentes dimensiones que alimentan las desigualdades estructurales de género (ESPINOSA, 2007; FIDA, 1995).

En concreto, las evaluaciones con “enfoque MED” se interesan principalmente por valorar la situación de las mujeres antes, durante y después de la acción de desarrollo así como su participación en la misma. Consideran que si se consigue integrar a las mujeres en el desarrollo, la desigualdad entre hombres y mujeres desaparecerá y, en esta línea, sitúan a las mujeres como “grupo especial” de análisis.

Por otro, las evaluaciones con perspectiva de género o evaluaciones sensibles al género proponen determinar las

implicaciones que tiene para hombres y mujeres las acciones planeadas (DE WAAL, 2006). Desde este enfoque, se parte de que:

“toda intervención de desarrollo afecta a las actividades diarias, los recursos disponibles, las funciones y responsabilidades, las oportunidades y derechos efectivos de las personas destinatarias y, por ello, ésta debe ser evaluada desde el punto de vista de los efectos (esperados y no esperados, positivos y negativos) que produce en las vidas de los hombres y las mujeres.” (GONZÁLEZ Y MURGUIALDAY, 2004:2).

No se trata sólo de hacer partícipes a las mujeres en los procesos de desarrollo ni de estudiar los avances en la situación de las mujeres, sino de analizar las diferentes situaciones de partida de hombres y mujeres así como los efectos diferenciados de las políticas en ambos sexos. Desde esta perspectiva, para la reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres es necesario considerar las relaciones de género existentes.

En este sentido, las principales diferencias entre ambos enfoques hacen referencia tanto a la finalidad y el objeto de evaluación como al tipo de criterios de valor, preguntas e indicadores de evaluación, que se derivan de la propia concepción de la desigualdad de género. Estos rasgos específicos de cada tipo marcan el abordaje metodológico, el tipo de análisis y recomendaciones generadas así como su potencial uso. En las siguientes páginas, se describen las principales características que definen a la evaluación sensible al género así como los retos a los que hace frente.

La evaluación sensible al género

El “enfoque GED” o perspectiva de género comienza a utilizarse en evaluación a finales de la década de los noventa como efecto, en parte, de su reconocimiento como enfoque de análisis y trabajo en la Conferencia

61 La cooperación internacional se ha caracterizado a lo largo de su historia por tener una mayor preocupación por la ejecución de políticas, programas y proyectos que por el análisis del diseño, funcionamiento y resultados de las intervenciones como mecanismo de mejora. Por otra parte, también ha estado marcada por una tendencia a considerar que las políticas no tienen efectos diferenciados por género, a no ser que se trate de intervenciones con mujeres o en temas tradicionalmente “femeninos”, y a obviar, por tanto, la dimensión de género en el diseño e implementación de las actuaciones. Todo esto hace que, en efecto, tanto la evaluación como la igualdad de género, pese a los avances, sigan constituyendo temas de segundo orden en la mayor parte de las políticas de cooperación.

de Beijing. Desde entonces, la perspectiva de género ha estado presente en la evaluación de intervenciones específicas de mujeres o bien en intervenciones con un claro componente de género -políticas de transversalidad o políticas de empoderamiento-. Además, ha constituido la base de la evaluación de impacto de género desarrollada en los últimos años y que analiza toda clase de actuaciones. Sin embargo, el “enfoque MED” sigue predominando cuando se evalúan cuestiones de género y el uso del “enfoque GED” en la evaluación de todo tipo de acciones de desarrollo sigue siendo reducido. Como se expone al final de esta comunicación, todavía son muchas las dificultades a las que hace frente el desarrollo de evaluaciones sensibles al género (HUNT Y BROUWERS, 2003; CRACKNELL, 2000; CAD, 1998).

Las diferentes experiencias en género y desarrollo han puesto de manifiesto que la evaluación constituye una herramienta fundamental para asegurar que la perspectiva de género no se evapore en el proceso de implementación política así como para extraer conclusiones que impulsen la mejora continua de las intervenciones y la rendición de cuentas en materia de género (RODRÍGUEZ *et al.*, 1999). En concreto, la evaluación sensible al género, frente a los modelos de evaluación predominantes caracterizados por su “ceguera al género”⁶², constituye un instrumento clave para medir las transformaciones en las relaciones de género; impulsar en mayor y mejor modo la igualdad entre hombres y mujeres; y de este modo, promover una ayuda de calidad (MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008).

Además, este tipo de evaluaciones se caracteriza también por tener un carácter empoderante. Aparte de tener como finalidad el aprendizaje y la rendición de cuentas sobre los avances y retos en materia de género, la evaluación sensible

al género persigue que la población destinataria, mujeres y hombres, tengan más control y capacidad de decidir sobre las medidas que les afectan directamente. Del mismo modo, quiere contribuir al cambio organizacional hacia prácticas internas y externas más equitativas (FORT *et al.*, 2005; RODRÍGUEZ *et al.*, 1999).

A diferencia de la evaluación con “enfoque MED”, evaluar con perspectiva de género supone a grandes rasgos “medir la distinta situación de la que parten hombres y mujeres para el desarrollo de proyectos y sus diferentes necesidades, y cómo las actuaciones contribuyen a disminuir las desigualdades entre los sexos en función de las necesidades detectadas”. (SALLÉ, 2003:34). Paralelamente, la evaluación con perspectiva de género debe identificar “hasta qué punto los grupos de menor influencia, las mujeres, participan en el desarrollo de sus comunidades como agentes incorporando sus visiones y enriqueciéndolo de acuerdo con esas visiones.” (SIERRA, 2000:96).

En las siguientes líneas, se expone una propuesta para integrar esta perspectiva en los procesos evaluativos, independientemente de cuál sea su objeto.

El “análisis de género” como marco analítico para la evaluación

La evaluación con “enfoque GED”, en tanto que busca conocer las causas estructurales de la desigualdad entre mujeres y hombres en el contexto de la intervención, se apoya en el “análisis de género”⁶³ como marco analítico de referencia. En este sentido, aplica el “análisis de género” de forma sistemática en todo el proceso evaluativo, desde los Términos de Referencia⁶⁴ (TdR) a la presentación de resultados (DE WAAL, 2006; HUNT Y BROUWERS, 2003; RUIZ-BRAVO Y BARRIG, 2002).

62 La expresión “ceguera de género”, que proviene de la expresión utilizada en la literatura anglófona *gender-blindness*, hace referencia a la falta de atención y análisis de las causas estructurales de la desigualdad existente entre mujeres y hombres.

63 Los diferentes marcos o metodologías de “análisis de género” fueron desarrollados, en el ámbito de la cooperación internacional, a partir de los ochenta. Aunque es fundamental que se realice el “análisis de género” en la primera fase de identificación, “también debe insistirse en la conciencia sobre este factor durante todas las fases de los ciclos de los proyectos” (OSTERGAARD, 1991:27).

64 Los Términos de Referencia, elaborados normalmente por la entidad que encarga la evaluación, conforman el documento base a partir del cual se desarrollará la evaluación en tanto que recoge las principales características de la evaluación a ejecutar: antecedentes de la intervención, objetivo de la evaluación, ámbito de aplicación y método, cuestiones a tratar, equipo evaluador, calendario, entre otras.

Según los estándares internacionales de “análisis de género”, su utilización en los procesos evaluativos se traduce en la consideración en todas las fases de la evaluación de un conjunto de factores o dimensiones que se manifiestan tanto en la familia y la comunidad como en el mercado y el Estado y que explican la desigualdad estructural de género. Estas dimensiones del análisis de género son: la división sexual del trabajo y los diferentes roles de género; la participación de las mujeres y los hombres en espacios públicos y privados; el control del uso del cuerpo de mujeres; las necesidades prácticas y estratégicas de género; los distintos usos del tiempo de mujeres y hombres; y el desigual acceso a y control sobre recursos, beneficios y servicios por parte de mujeres y de hombres.

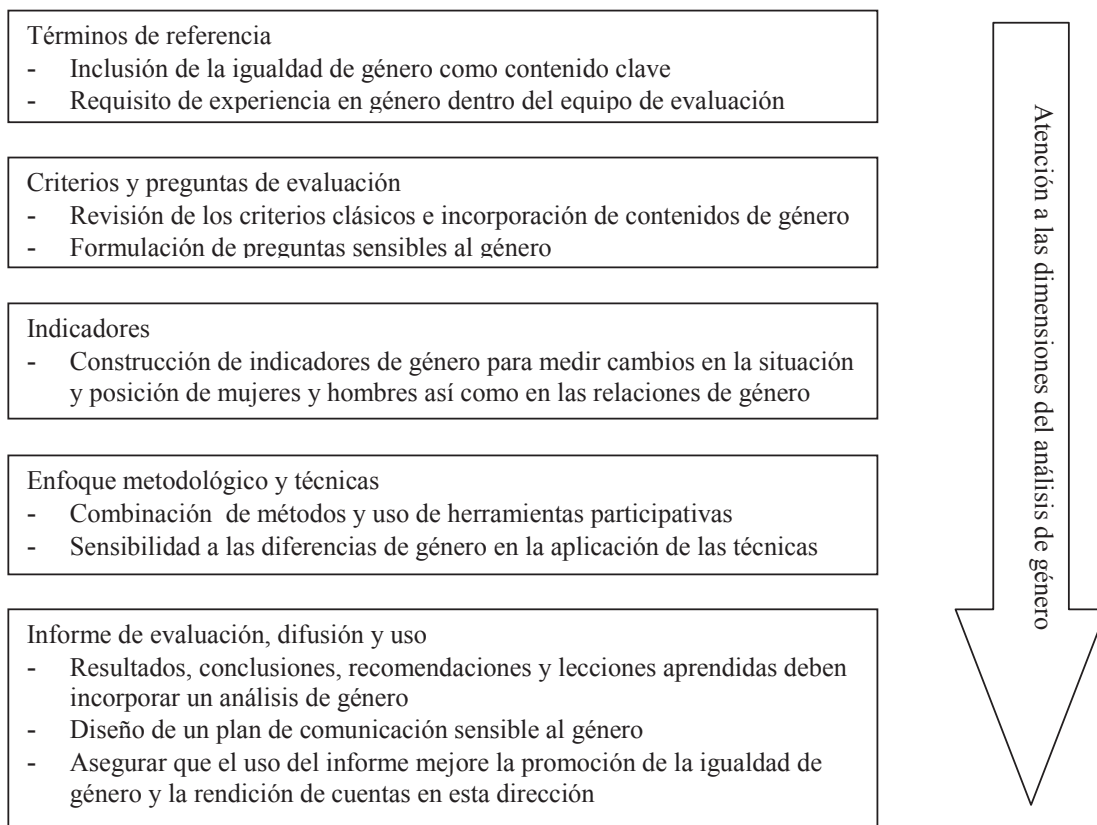
De forma paralela a este conjunto de dimensiones, el análisis de género ha puesto de manifiesto la fuerte interrelación entre la desigualdad de género y otras formas de desigualdad. La desigualdad que sufren las mujeres respecto a los hombres se acentúa o suaviza dependiendo de su intersección con otras formas de desigualdad. La desigualdad de género ha de entenderse dentro de un marco de desigualdades múltiples.

En términos generales, la incorporación del análisis de género en los procesos de evaluación implica, como señalan González y Murguialday, apostar por “una dinámica que conlleva una transformación de la propia filosofía de la evaluación y que ha de generar adaptaciones de las herramientas y procesos evaluadores.” (GONZÁLEZ Y MURGUIALDAY, 2004:2).

En la práctica, incorporar la perspectiva de género en evaluación supone recoger en los Términos de Referencia (TdR) el interés por conocer la relación entre desigualdad de género y la intervención a evaluar así como solicitar expertas y expertos en materia de género dentro del equipo de evaluación. Igualmente, conlleva repensar qué se evalúa, con qué técnicas y procedimientos así como qué tipo de informe de evaluación se realiza, cómo se difunde y para qué se utiliza. Implica, por tanto, incorporar contenidos de género en la evaluación así como tener presente las diferencias de género para impulsar una igual participación de mujeres y hombres en el proceso de evaluativo y su utilización (SIERRA, 2000).

En el escenario específico de la cooperación internacional, donde predomina un tipo de evaluación de carácter criterial y en muchas ocasiones basada en objetivos y resultados, esto supone mirar desde una perspectiva de género las dimensiones o criterios a evaluar, las preguntas de evaluación y los indicadores. Por otra parte, también supone adaptar las propuestas metodológicas y técnicas a las especificidades de género así como asegurar que la difusión de los resultados llega tanto a mujeres como a hombres y su utilización en pro de la igualdad de género (DE WAAL, 2006; RODRÍGUEZ *et al.*, 1999; FIDA, 1995).

Integración del enfoque de género en el proceso evaluativo



Criterios y preguntas de evaluación sensibles al género

En cuanto a las dimensiones o criterios de evaluación, de acuerdo con Sierra, una evaluación con perspectiva de género “necesita de una reinterpretación de los criterios de evaluación que permita un análisis menos centrado en la acción y más centrado en las personas y sus procesos.” (SIERRA, 2000:97). Específicamente, precisa de unos criterios que tengan presentes las estructuras sociales, económicas y políticas que generan la desigualdad de género.

Respecto a los cinco criterios clásicos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), “criticados tanto desde el “análisis de

género” (...) por ser demasiado técnicos” (GONZÁLEZ Y MURGUIALDAY, 2004:11), una revisión desde la perspectiva de género implica dirigir la atención a algunos aspectos críticos. A continuación, se expone una redefinición de estos criterios presentados como “criterios sensibles al género”⁶⁵:

- Eficacia: Relación de los objetivos de la acción de desarrollo con los resultados considerando los beneficios alcanzados por hombres y mujeres, sin analizar los costes en los que se incurre para obtenerlos. Desde una mirada de género, además, analizar la eficacia implica valorar hasta qué punto los objetivos y resultados esperados tienen en

⁶⁵ La nueva definición de los criterios CAD de acuerdo al enfoque de género que aquí se presenta proviene de Lara González y Clara Murguialday (2004), Irene López y Beatriz Sierra (2001) y Beatriz Sierra (2000).

cuenta las desigualdades estructurales de género y qué avances, en relación con éstos, se logran en materia de igualdad.

- Eficiencia: Valoración de si los resultados vinculados a la igualdad de género han sido logrados a un coste razonable y de si los beneficios tienen un coste equitativo y han sido asignados equitativamente. Asimismo, incorporar la perspectiva de género en una evaluación de la eficiencia supone comparar los inputs y outputs de las mujeres y de los hombres en el contexto de la intervención.

- Pertinencia: Grado de adecuación de los objetivos de la intervención al contexto donde se ejecuta considerando tanto las necesidades e intereses de la población beneficiaria como las políticas existentes. Para una evaluación con enfoque de género, la pertinencia constituye un criterio fundamental puesto que implica valorar cómo las necesidades prácticas y estratégicas de género son abordadas en la intervención así como analizar quién y en qué modo determina estas necesidades. De igual modo, en un análisis de la pertinencia, ha de valorarse si la metodología adoptada por la intervención ayuda a las mujeres a percibir las limitaciones que ellas mismas se imponen y a superarlas.

- Impacto: Contribución de la acción de desarrollo a la política más amplia de igualdad de género, a los objetivos sectoriales de igualdad y al avance hacia la igualdad a largo plazo. Analizar el impacto en términos de género implica identificar y valorar los efectos que la intervención de desarrollo tiene sobre las relaciones de género. Estos efectos pueden vincularse con cambios en el acceso y uso de los recursos, en la toma de decisiones así como en la carga de trabajo –remunerado y no remunerado– de mujeres y hombres, entre otras dimensiones.

- Sostenibilidad o Viabilidad: Alcance de logros relevantes en materia de igualdad de género que serán mantenidos después del período de financiación. Hace referencia a la apropiación de la intervención por parte de mujeres y hombres; a la consideración de las necesidades estratégicas de género a lo largo del programa; y la construcción de capacidades para sostener los efectos del proyecto.

Aparte de estos cinco criterios, Sierra propone incorporar el criterio de la “calidad de la participación”. Según la autora, la presencia de mujeres en algunas fases de la acción de desarrollo no asegura que sus necesidades y opiniones sean efectivamente integradas ni que se fomente una mayor autonomía de las mujeres. La calidad de la participación hace referencia al grado en que la “participación de mujeres y hombres acompañan procesos que conducen a una mayor igualdad en sus condiciones de vida y su posición relativa” (SIERRA, 2000:96). La participación puede ir desde la simple recepción pasiva a la constitución como grupo que identifica sus necesidades y planifica soluciones.

Del mismo modo, cada vez se pone mayor énfasis en que los principios de la “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda” de 2005 –apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y responsabilidad mutua– incorporen, cuando se analizan en los procesos evaluativos, las diferentes dimensiones del análisis de género. Los mecanismos de rendición de cuentas y las dimensiones de análisis impulsados en el marco de la Agenda de París presentan importantes carencias en relación a la medición y valoración de los avances y retos en materia de género (MOSER, 2007).

Por otra parte, y en consecuencia, las preguntas de evaluación que han de servir de guía al proceso evaluativo deben tener presentes las desigualdades existentes entre hombres y mujeres y asumir que los efectos de las acciones de desarrollo pueden ser diferenciados en ambos sexos. A continuación, se recogen algunas preguntas de evaluación que han de tenerse en consideración en el diseño de evaluaciones sensibles al género:

- ¿Quién es la población destinataria de la intervención? ¿Mujeres, hombres, ambos? ¿Quiénes se benefician y quiénes salen perjudicados?

- ¿Se cuenta con mujeres y hombres en la definición del problema y en la propuesta de solución?

- ¿Se identifica la desigualdad de género como un problema central en la acción de desarrollo? -¿Cómo se define el concepto de género, de relaciones de género y cómo se plantea su relación con la intervención?

- ¿Existe reconocimiento de la existencia de problemas específicos de mujeres y hombres que son resultado de las relaciones de género existentes?

- ¿Se plantea una estrategia dentro de la acción de desarrollo para impulsar la igualdad de género? ¿Se identifican objetivos referidos a cambios en las relaciones de género? ¿Y objetivos dirigidos a actuar sobre problemas específicos de mujeres y hombres?

- ¿Qué mecanismos se adoptan para fortalecer la participación de las mujeres en la intervención teniendo en cuenta su tradicional localización en el ámbito doméstico y su posición subordinada?

- ¿Se consideran los diferentes roles –reproductivo, productivo y comunitario– de mujeres y hombres?

- ¿Se valora el diferente grado de poder de mujeres y hombres en la toma de decisiones? ¿Se impulsa la participación equitativa de mujeres y hombres en los espacios públicos y privados?

- ¿Se impulsa su empoderamiento de las mujeres? ¿Se apuesta por el desarrollo de las capacidades de las mujeres para hacerse cargo de sus propias vidas y actuar colectivamente para solucionar problemas?

- ¿Se fomenta el control de su propio cuerpo por parte de las mujeres así como el respeto por parte de los hombres?

- ¿La intervención responde a las necesidades prácticas de género, a las necesidades estratégicas de género o a ambas?

- ¿Se tiene en consideración los distintos usos del tiempo de hombres y mujeres?

- ¿Se tienen en cuenta el desigual acceso a recursos económicos, políticos y culturales por parte de mujeres y hombres? ¿Y el desigual control sobre los mismos?

- ¿Se atiende a la relación de la desigualdad de género con otros tipos de desigualdades vinculadas a la etnia, la sexualidad, la casta, etc.?

Indicadores sensibles al género

La incorporación de la perspectiva de género en los procesos evaluativos supone también la construcción de “indicadores sensibles al género” o “indicadores de género” que miden, de forma específica, cómo la acción de desarrollo promueve la igualdad de género o, en otras palabras, cómo impulsa el cambio en la situación y posición de mujeres y hombres y en las relaciones de género (OCAMPO Y BELLO, 2004; HUNT Y BROUWERS, 2003; CIDA, 1997).

Hasta el momento, el trabajo metodológico en esta materia ha sido amplio y se cuenta con relevantes aportes de diferentes agencias donantes así como de determinados centros de investigación⁶⁶. Los “indicadores de género” constituyen, de hecho, una de las áreas más desarrolladas y esto se explica por dos factores principales: a escala macro, la elaboración de índices de género⁶⁷ por parte de Naciones Unidas y el establecimiento de objetivos e indicadores de género en la agenda internacional de desarrollo, en concreto los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); y, a escala micro, el énfasis en los “indicadores objetivamente verificables” que, de acuerdo con el Enfoque del Marco Lógico, constituye un elemento central en toda matriz de planificación.

En evaluación, la función principal de los “indicadores de género” es ayudar a explicitar, en el ámbito concreto de

66 Cabe resaltar dentro de las referencias bibliográficas en materia de indicadores de género el trabajo desarrollado por Annalise Moser (2007), Ada Ocampo y Rosario Bello (2004) y CIDA -Canadian International Development Agency- (1997). Igualmente, existe un amplio trabajo de indicadores de género según sector de intervención: salud, educación, acción humanitaria, etc.

67 El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo diseñaron, en los años noventa y ligado a sus Informes de Desarrollo Humano, dos índices específicos: el índice de desarrollo relativo al género (IDG), que incorpora a la desigualdad de género en la medición del índice de desarrollo humano; y el índice de potenciación del género (IPG), que mide si las mujeres y los hombres están en condiciones de participar activamente en la vida económica y política y en la toma de decisiones. Puede encontrarse más información al respecto en PNUD (1995).

actuación, las manifestaciones concretas de la desigualdad de género que quedan con frecuencia invisibilizadas en los indicadores tradicionales. Así se pone de manifiesto, por ejemplo, en los indicadores relativos al empleo que excluyen habitualmente el trabajo de las mujeres, ubicado con frecuencia en el sector informal y en la economía de los cuidados. Para ello, la definición de indicadores se apoya en las dimensiones de análisis de género señaladas tomando siempre como referencia las características específicas del objeto evaluado.

En esta línea, los indicadores de género proporcionan siempre información desagregada por sexo y, si es posible, por edad, niveles socioeconómicos, educativos, colectividades étnicas, entre otras variables, de cara a contar con más información sobre los distintos sectores de la población (MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008; CIDA, 1997).

Sin embargo, la definición de “indicadores de género” no siempre constituye una tarea sencilla. Con frecuencia las cuestiones relativas a la desigualdad de género, tales como la pobreza de las mujeres o su empoderamiento, resultan de difícil medición y es necesario construir un conjunto de indicadores, cualitativos y cuantitativos, que ayuden a la medición de las dimensiones a evaluar. Además, los avances en las relaciones de género no siempre son cuantificables y es necesario la elaboración de indicadores cualitativos que pongan de manifiesto las transformaciones en comportamientos y actitudes así como las visiones y percepciones de mujeres y hombres sobre los propios procesos de cambio (MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008; MOSER, 2007; CIDA, 1997).

Por otra parte y dado el carácter empoderante de este tipo de evaluaciones, muchas autoras sugieren que los indicadores sean formulados de forma participativa, asegurando una implicación activa de mujeres y hombres, para que ambos se apropien del proceso evaluativo (MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008; FORT et al., 2005; CIDA, 1997).

Aproximaciones metodológicas y herramientas del análisis de género

La adopción de un enfoque de género en evaluación implica una mirada feminista a los diseños metodológicos que se traduce, en la mayor parte de los casos, en la predilección por métodos cualitativos y participativos (HUMPHRIES, 1999). No obstante, cada vez gana mayor peso la triangulación metodológica o la opción por los métodos mixtos. Se asume que la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos contribuye a un mejor conocimiento de la desigualdad de género (MOSER, 2007; MURPHY, 1997). Mientras que los primeros proporcionan datos clave sobre diferencias de género que son cuantificables, los segundos posibilitan un “examen en mayor profundidad de los procesos sociales, las relaciones sociales, las dinámicas de poder y la calidad de la igualdad de género, todos ellos aspectos de difícil medición a través de métodos cuantitativos.” (MOSER, 2007:11).

Dada la finalidad empoderante de este tipo de evaluaciones, esta combinación de métodos con frecuencia se acompaña con la utilización de herramientas participativas que provienen, en muchos casos, de la planificación sensible al género y que proporcionan información clave de cara a la revisión y evaluación de las acciones de desarrollo. Entre las herramientas más destacables se encuentran el perfil de actividades, el perfil de participación en la toma de decisiones, el cuadro de necesidades prácticas y estratégicas y la matriz de acceso y control de recursos y beneficios⁶⁸. Todas ellas pueden utilizarse en talleres participativos y en grupos de discusión así como conformar la base para la aplicación de otras técnicas de carácter cualitativo o cuantitativo (MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008; MOSER, 2007; GONZÁLEZ Y MURGUIALDAY, 2004).

Aparte de los enfoques metodológicos y las herramientas concretas utilizadas, la perspectiva de género en evaluación implica también un modo diferente de aplicar las diferentes técnicas de recopilación de la información. En concreto, supone asegurarse de incorporar a mujeres y hombres en la

⁶⁸ Una descripción de cada una de estas herramientas, sus bondades, debilidades y modo de aplicación concreto, se encuentra en Clara Murguialday, Norma Vázquez y Lara González (2008).

muestra o población de estudio; tomar en consideración la distinta disponibilidad horaria de mujeres y hombres; atender a los posibles obstáculos en la participación de las mujeres; y tener en cuenta necesidades e intereses tanto a la población masculina como a la femenina. Además, requiere de un equipo evaluador que cuente con destrezas para trabajar con mujeres, hombres y grupos diversos. En tanto que se quiere impulsar un proceso empoderante, éste también ha de tener habilidades para potenciar la participación y apropiación de la evaluación por parte de los diferentes grupos así como no reforzar el liderazgo tradicional y la concentración de poder (FORT et al., 2005; GONZÁLEZ Y MURGUIALDAY, 2004; RODRÍGUEZ et al., 1999).

La adopción de un enfoque participativo, además, se utiliza para hacer frente a los agudos problemas de medición que enfrenta la evaluación con perspectiva de género. En general, son pocas las estadísticas publicadas que diferencian entre hombres y mujeres y no suelen recogerse de forma generalizada datos por sexo ni en la línea de base ni a lo largo de la vida de las intervenciones. A esto se une que “con frecuencia los hombres suponen que siempre pueden hablar en nombre de las mujeres” (CRACKNELL, 2000:243). Por otra parte, el contacto con las mujeres es difícil y, en muchas ocasiones, éstas no se expresan con libertad cuando hay hombres delante. Este hecho se acentúa en los países musulmanes donde es casi imposible conocer la situación y las ideas de las mujeres si no se tiene a una mujer musulmana dentro del equipo. Sin duda, impulsar la participación de los agentes implicados, así como conocer las normas informales de comunicación de mujeres y hombres, resulta central para el diseño metodológico y de las técnicas de medición.

El informe de evaluación, su difusión y su uso

El resultado de la incorporación de la perspectiva de género en el proceso evaluativo es un informe de evaluación donde, junto con otros contenidos, se incluyen las debilidades y fortalezas de la intervención en clave de género.

Al igual que en las fases anteriores, durante la elaboración del informe de evaluación las diferentes dimensiones del análisis de género conforman un elemento clave, en este

caso, para analizar cómo la acción de desarrollo aborda la desigualdad de género. En este sentido, el informe de evaluación constituye el espacio adecuado para poner de relieve aspectos que pueden quedar ocultos de otro modo. Por ejemplo, se puede pensar que una intervención está beneficiando a hombres y mujeres porque se impulsan actividades económicas dirigidas a la población masculina al considerar que los recursos se reparten de modo equitativo dentro de la unidad familiar. Una mirada de género pone de manifiesto que, como señala Amartya Sen, “el hogar es un espacio de ‘conflicto cooperativo’ en el que coexisten la disposición a colaborar para la sobrevivencia familiar y los conflictos generados por los intereses contrapuestos de sus miembros” (en MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008:35). Por lo tanto, un informe de evaluación elaborado con enfoque de género subrayará la necesidad de modificar la lógica de intervención hacia otros modelos más igualitarios.

Una vez finalizado el informe y contrastado con los diferentes agentes críticos, la difusión de las conclusiones y recomendaciones constituye un momento central de cara a generar verdaderamente aprendizajes y mejoras. En este punto, el diseño de un plan de comunicación que atienda a los modelos y espacios específicos de comunicación de mujeres y hombres resulta fundamental para asegurar que el informe llega a toda la población implicada, tanto femenina como masculina. Igualmente, resulta clave para impulsar su utilización si bien ésta estará fuertemente reforzada si se ha impulsado una participación activa de toda la población y, con ello, su apropiación del proceso evaluativo.

A modo de conclusión: Principales retos de la evaluación sensible al género

En las últimas dos décadas, el número de evaluaciones temáticas sobre igualdad de género en el área de la cooperación internacional se ha ido incrementando ante la reconocida necesidad de rendir cuentas y generar aprendizajes en esta materia. “Sin embargo, el avance general hacia la incorporación de la perspectiva de género en todas las evaluaciones de la ayuda al desarrollo ha sido lento y desigual” (HUNT y BROUWERS, 2003:10). El interés

creciente en la evaluación de género no se ha traducido aún en la calidad y profundidad del tratamiento de las cuestiones de género en los procesos evaluativos donde existe aún un amplio espacio para la mejora (MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008; DE WAAL, 2006; CRACKNELL, 2000).

Al igual que sucede en otras fases del ciclo de las políticas de desarrollo, la incorporación de la perspectiva de género en evaluación hace frente a un conjunto diverso de retos vinculados con aspectos tan diversos como la escasa voluntad política y limitada capacidad institucional en materia de género y evaluación; la utilización de mujeres y género como sinónimos; y las asunciones sobre la dificultad de medir los avances en materia de género, entre otros.

Por una parte, se observa una reducida voluntad política para incorporar las cuestiones de género en evaluación. La decisión política sobre qué evaluar tiende a marginar los contenidos de género. Así, son escasos los sistemas de evaluación que incluyen la perspectiva de género como un enfoque transversal de análisis y las cuestiones de género se evalúan mayoritariamente en aquellas intervenciones específicas de igualdad de género (HUNT Y BROUWERS, 2003; STAUD, 2003). Además, en raras ocasiones, se integra la perspectiva de género en la evaluación general de políticas y programas. Por el contrario, es frecuente que, si no se menciona la igualdad de género en los objetivos originales en la planificación, la perspectiva de género sea tratada de modo superficial o bien quede ignorada en el resto de las fases de la intervención. Las cuestiones de género, por tanto, son consideradas con frecuencia como accesorias en la evaluación (CRACKNELL, 2000; CAD, 1998).

Esta escasa voluntad política de incorporar la perspectiva de género en evaluación se traduce, por otra parte, en una reducida capacidad institucional en esta materia que se manifiesta en la inexistencia de una asignación clara de responsabilidades así como de recursos humanos y materiales específicos para ello (FERNÁNDEZ-LAYOS, 2003; RODRÍGUEZ et al., 1999).

Paralelamente, las dificultades para integrar el enfoque de

género en evaluación se vinculan también con la utilización de “género” y “mujeres” como sinónimos. En la práctica evaluativa, el foco se pone en la participación femenina en la intervención y en las mejoras en la condición de las mujeres. Sin embargo, se presta escasa o nula atención a cómo la acción de desarrollo impacta sobre mujeres y sobre hombres y cómo, desde una visión más estratégica, modifica las desiguales relaciones de género. En este sentido, se adopta un “enfoque MED” bajo la denominación de “enfoque de género”, un hecho que ignora el componente relacional del género y genera un análisis pobre de la desigualdad existente entre mujeres y hombres (HUNT Y BROUWERS, 2003; WOODFORD-BERGER, 2000).

Por otro lado, existe una tendencia a concebir la evaluación de las cuestiones de género como una tarea compleja y difícil, una “tarea de expertas”. Una cuestión que se ve reforzada por el hecho de que muchas dimensiones de género precisan de mediciones cualitativas para su medición y éstas se consideran poco “exactas” o “científicas” y delimitadas por visiones subjetivas (MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008; FERNÁNDEZ-LAYOS, 2003; RODRÍGUEZ et al., 1999). Por estos motivos, la incorporación de la perspectiva de género en evaluación queda en muchas ocasiones relegada a un segundo plano.

Además, en aquellas intervenciones donde no se ha integrado la perspectiva de género en las etapas anteriores, la evaluación sensible al género hace frente a la inexistencia de líneas de base y otros datos desagregados por sexo así como al reducido número de indicadores sensibles al género que se establecen en la fase de planificación. Todo esto dificulta de hecho la valoración de los efectos y provoca resistencias a valorar los cambios en clave de género.

En general, todos estos retos a la incorporación sistemática de la perspectiva de género en evaluación hacen que se pierda parte de su potencial transformador en tanto que herramienta de aprendizaje y mejora continua. Como subrayaba Ostergaard ya a comienzos de los noventa, la evaluación de las políticas y programas en función del género “puede ser decisiva para motivar al personal del organismo con el fin de que elija un enfoque en este sentido” (OSTERGAARD,

1991:277). Del mismo modo, la evaluación de género de las políticas y programas “puede asegurar que la segunda fase incluya al género” (MOSER, 1995:242).

Entre las medidas necesarias para una evaluación que tenga resultados sobre la igualdad de género y mejore, por ende, la calidad de la ayuda se subrayan la existencia de una guía adecuada de evaluación con perspectiva de género; la definición de criterios de evaluación sensibles al género; la elaboración de preguntas e indicadores de evaluación sensibles al género; la consulta participativa con la diversidad de mujeres y hombres implicados en la intervención; y, sobre todo, tiempo y recursos adecuados que permitan a la evaluación aumentar su análisis y profundidad.

Del mismo modo, se recomienda tomar medidas para evitar la falta de conciencia sobre los compromisos operacionales en materia de género formando al personal de las agencias e incorporar mejor la perspectiva de género en la planificación y en la gestión del ciclo de las intervenciones. Sobre todo, resulta fundamental informar a los donantes y receptores de la importante relación existente entre igualdad de género y otros objetivos de desarrollo como la reducción de la pobreza, la sostenibilidad medioambiental, el gobierno democrático y la consecución de los derechos humanos (HUNT Y BROUWERS, 2003; WOODFORD-BERGER, 2000).

Bibliografía

Canadian International Development Agency (1997). *A Project Level Handbook. The Why and How of Gender-Sensitive Indicators*. Quebec: Minister of Public Works and Government Services.

Cracknell, B. E. (2000). *Evaluating Development Aid. Issues, problems and solutions*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

CAD (1998). *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.

De Waal, M. (2006). Evaluating Gender Mainstreaming in Development Practices. *Development in Practice*. Vol. 16. 2, 209-214.

Espinosa, J. (2007). La perspectiva de género en la evaluación de programas de desarrollo internacional. En J. M. Larrú (Ed.), *Evaluación en la cooperación para el desarrollo* (pp. 73-92). Madrid: Escuela Diplomática.

Fernández-Layos, A. L. (2003). De las palabras a los hechos: ¿Promoviendo la equidad entre mujeres y hombres en los procesos de desarrollo? En G. Tamayo, A. Delso, I. López, N. Navarro, y A. L. Fernández-Layos (Coords.), *Género en la cooperación al desarrollo: una mirada a la desigualdad* (pp. 91-121). Madrid: ACSUR-Las Segovias.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (1995) *Directrices Básicas para la Evaluación de las Cuestiones de Género*. Roma: FIDA.

Fort, L., Pehu, E., Rygenstad, H., Rajalahti, R. y Dhar, A. (2005). *Gender Issues in Monitoring and Evaluation in Rural Development. A Tool Kit*. Washington: Banco Mundial.

González, L. y Murguialday, C. (2004). Evaluar con enfoque de género. Cuadernos Bakeaz. 66, 1-15.

Humphries, B. (1999). Feminist evaluation. En I. Shaw y J. Lishman (Eds.), *Evaluation and Social Work Practice* (pp. 118-132). Londres: Sage Publications.

Hunt, J. y Brouwers, R. (2003). *Review of Gender and Evaluation. Final Report to DAC Network on Development Evaluation*. DAC Evaluation Series. OECD.

López, I. y Sierra, B. (2001). *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

Moser, C. (1995). *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima: Red Entre Mujeres y Flora Tristán Ediciones.

Moser, C. y Moser, A. (2005). Gender mainstreaming since Beijing: a review of success and limitations in international institutions. *Gender & Development*. Vol. 13. 2, 11-22.

Moser, A. (2007). *Gender and Indicators*. Brighton: Institute of Development Studies.

Murguialday, C., Vázquez, N., y González, L. (2008). *Un paso más: Evaluación del impacto de género*. Barcelona: Cooperació y AECID.

Murphy, J. (1997). Tracing Gender Issues Through Institutional Change and Program Implementation at the World Bank. En S. Chelmsky y W. R. Shadish (Eds.), *Evaluation for 21st Century. A Handbook* (pp. 251-259). Londres: Sage Publications.

Ocampo, A. y Bello, R. (Eds.), (2004). *Indicadores de género. Lineamientos conceptuales y metodológicos para su formulación y utilización por los proyectos de FIDA en América Latina y El Caribe*. Perú: PREVAL y PROGÉNERO.

Ostergaard, M. (Coord.), (1991). *Género y desarrollo*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales.

PNUD (1995). *Human Development Report. Gender and Human Development*. New York y Oxford: PNUD.

Rodríguez, G., Meléndez, N., Velázquez, E. y Fuentes, M. C. (1999). *Tomándole el pulso al género. Sistemas de monitoreo y evaluación sensibles a género*. San José de Costa Rica: Unión Mundial para la Naturaleza y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Ruiz-Bravo, P. y Barrig, M. (2002). *Lineamientos para la incorporación del enfoque de género en el seguimiento y evaluación de proyectos*. Biblioteca electrónica PREVAL II.

Sallé, M. A. (2003). Evaluación de políticas públicas. Aspectos clave y género. En P. Dosal (Coord.), *¿Cómo evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de*

género? Bizkaia: Diputación Foral de Bizkaia.

Sierra, B. (2000). Criterios para la evaluación con perspectiva de género. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. 6, 95-112.

Staud, K. (2003). Gender Mainstreaming: Conceptual Links to Institutional Machineries. En Shirin Rai (Ed.), *Mainstreaming gender, Democratizing The State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women* (pp. 40-65). Manchester: United Nations and Manchester University Press.

Woodford-Berger, P. (2000). *Gender Equality and Women's Empowerment. A DAC review of agency experiences 1993-1998*. Prepared for DAC Working Party on Aid Evaluation. Estocolmo: Sida.