Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

UNIFEM

Informe de Evaluación

Trabajo de UNIFEM sobre Presupuestos Sensibles al Género

Programa de Presupuestos Sensibles al Género

Unidad de Evaluación
2009

Fondo de Desarrollo de las
Naciones Unidas para la Mujer
UNIFEM

Derechos de autor ©2010, todos los derechos de esta publicación quedan reservados por el
Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
304 East 45th Street, New York, NY. 10017, USA.

ISBN: 978-1-936291-17-5
Informe de Evaluación, Trabajo de UNIFEM sobre Presupuestos Sensibles al Género,
New York, 2010

Traducción: Strategic Agenda

Diseño: Soho Design, S.A.

Impresión: Phoenix Design Aid A/S

Producción: Unidad de Evaluación de UNIFEM

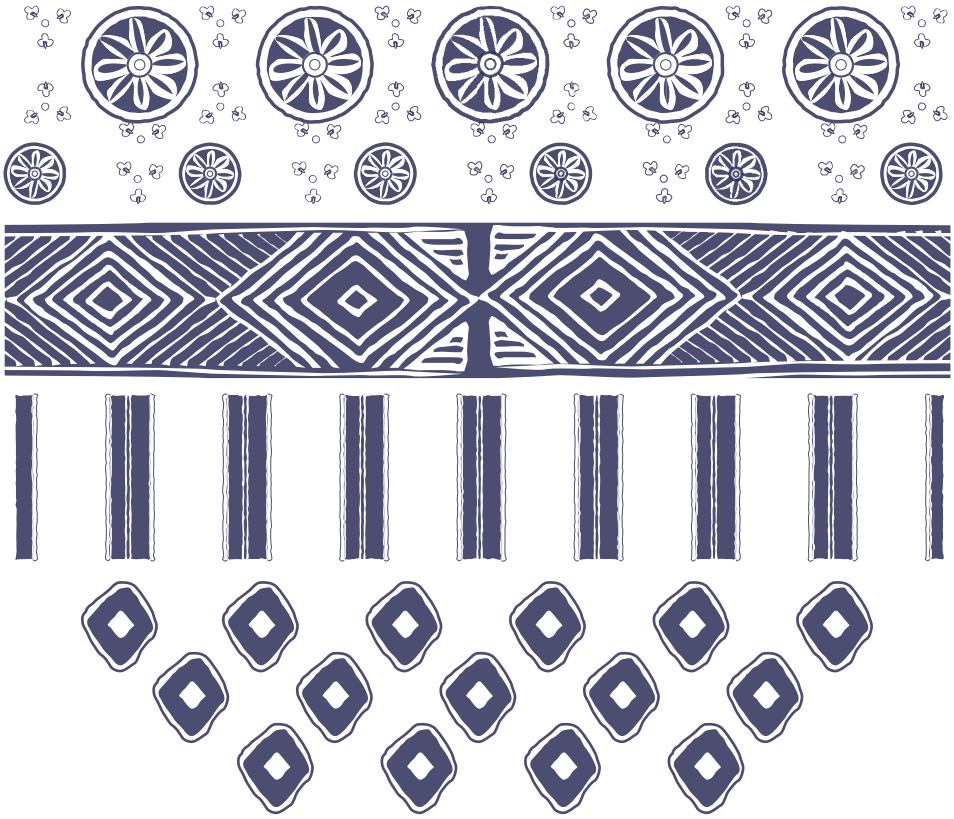
Sitio web: www.unifem.org

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

UNIFEM

Informe de Evaluación

Trabajo de UNIFEM sobre Presupuestos Sensibles al Género



Programa de Presupuestos Sensibles al Género

Unidad de Evaluación
2009

Equipo de Evaluación:
Social Development Direct (SDD)
- Karen Johnson – Jefa de equipo
- Barbara Evers – Asesor PSG
- Achim Engelhardt –Especialista en Metodologías
- Francis Watkins – Experto en Evaluación
- Karem Roitman – Investigador, Ecuador
- Sylvia Bergh – Investigadora, Marreucos
- Patricio Guarderas – Consultor Nacional, Ecuador
- Youssef Belal – Consultor Nacional, Marruecos
- Basilio Zaqueu – Consultor Nacional, Mozambique
- Socé Sene – Consultor Nacional, Senegal
- Paul-Marie Diagne – Traductor, Senegal

Gestora de la evaluación: Inga Sniukaite, Unidad de Evaluación

Descargo de responsabilidad: El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente las opiniones del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer, de su Comité Ejecutivo o de los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Esta es una publicación independiente preparada para el UNIFEM y refleja las opiniones de sus autores.

Prólogo

La Evaluación Corporativa del Trabajo de UNIFEM sobre Presupuestos Sensibles al Género (PSG), realizada entre noviembre de 2008 y noviembre de 2009, es un análisis con el que se pretende evaluar de forma crítica las condiciones y mecanismos que facilitan y obstaculizan el trabajo de UNIFEM en favor de una mayor igualdad de género en los procesos y prácticas presupuestarias de los países, así como evaluar el enfoque global de UNIFEM respecto a la programación del PSG.

El PSG se ha transformado en una herramienta reconocida a nivel internacional para apoyar la implementación de compromisos que ayuden a alcanzar la igualdad de género y el respeto de los derechos de las mujeres. El concepto se aprobó en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas y de la Plataforma de Acción de Beijing de 1995. Actualmente, se desarrollan diferentes iniciativas relacionadas con el PSG en más de 90 países en todo el mundo, en las que participan la sociedad civil, los gobiernos y las organizaciones internacionales. Con el PSG se pretende concienciar del impacto de los presupuestos desde el punto de vista de género y conseguir que los gobiernos diseñen presupuestos públicos que promuevan la igualdad de género y los derechos de las mujeres, sobre todo entre aquellas en situación de pobreza y vulnerabilidad, y respondan a las prioridades de las mujeres.

Siendo una de sus prioridades programáticas clave, UNIFEM contribuye exhaustivamente a crear interés, capacidad y compromiso para incorporar una perspectiva de género a los procesos y prácticas presupuestarias. Desde 2001, UNIFEM ha respaldado iniciativas de PSG en más de 35 países y ha desempeñado un papel principal en lo referente al PSG dentro del sistema de Naciones Unidas. El programa global «Fortalecimiento de la gobernabilidad económica: análisis de género aplicado a los presupuestos estatales», iniciado en 2001, ofreció apoyo técnico y financiero a iniciativas de presupuestos sensibles al género en América Latina, África y Asia-Pacífico. Inspiró numerosas iniciativas de PSG que fueron adquiriendo diversas formas y trascendieron el ámbito del programa original. En la actualidad, la programación sobre PSG de UNIFEM consiste en una cartera de programas interregionales, temáticos, regionales y nacionales que se desarrollan en diversos países y comunidades locales de todo el mundo.

La evaluación del PSG se ha centrado concretamente en la teoría del cambio en la que se basa el trabajo de PSG de UNIFEM, así como en las estrategias programáticas y la gestión de los programas. Se ha evaluado la pertinencia, eficacia y sostenibilidad de las iniciativas de PSG y se ha prestado especial atención a las intervenciones realizadas por la organización en el periodo 2004-2008, sobre todo en lo referente al programa interregional de PSG. Se han recopilado datos primarios y se ha analizado la implementación de los programas en Marruecos, Ecuador, Mozambique y Senegal mediante estudios de caso. También se ha trazado un mapa de las iniciativas de PSG que UNIFEM implementó en todo el mundo.

El estudio ha sido dirigido por la Unidad de Evaluación de UNIFEM y conducido de forma independiente por un equipo de especialistas en evaluación. Ha contado con la continua información y colaboración de la sección de PSG de UNIFEM, así como del personal de las Oficinas Subregionales de los cuatro países seleccionados como miembros del Grupo de Referencia. Queremos agradecer a dicho grupo el tiempo y el esfuerzo que han invertido para contrastar la información y obtener la teoría del cambio del programa. También debemos dar las gracias a las 130 personas que han actuado como informantes en la evaluación, tanto de UNIFEM como de los países socios, funcionarios/as y

organizaciones de la sociedad civil. También queremos transmitir nuestro agradecimiento a Isabella Bakker y Lucía Pérez Fragoso, que nos facilitaron sus interesantes puntos de vista respecto al diseño de la evaluación durante la primera fase del proceso. Queremos agradecer especialmente la dedicación y el esfuerzo del equipo de evaluación de Social Development Direct: Karen Johnson, Barbara Evers, Achim Engelhardt, Francis Watkins, Karem Roitman, Sylvia Bergh, Patricio Guarderas, Youssef Belal, Basilio Zaqueu, Socé Sene y Paul-Marie Diagne. También queremos dar las gracias a Inga Sniukaite, que gestionó este proceso de evaluación. Por último, deseamos transmitir nuestro agradecimiento a nuestros colegas de UNIFEM: Fatou Lo, Adjaratou Ndiaye, Lorena Barba, Salem Sebbar, Ondina de Barca Vieira y Laura González, que revisaron las traducciones; Rhonda de Freitas e Isabel Suárez, de la Unidad de Evaluación, que coordinaron el proceso de publicación de este informe; y Sonila Aliaj, que se ocupó de las cuestiones administrativas.

En el informe de evaluación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones que debe tener en cuenta UNIFEM. Se ha concluido que las iniciativas de PSG se ajustan en gran medida a las necesidades de los países en relación a sus marcos de desarrollo y sus políticas de igualdad de género. Sin embargo, se ha descubierto que es necesario un análisis de género más elaborado a nivel nacional, con una mayor participación de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres, para identificar los intereses y necesidades de las mujeres e influir en los sistemas públicos de gestión financiera. Se ha descubierto también que, si bien se logran importantes resultados al influir en la elaboración de los presupuestos nacionales, es necesario reforzar el seguimiento global de dichos resultados. La evaluación también ha servido para poner de manifiesto que un factor clave para la sostenibilidad es el desarrollo de capacidades en PSG, ámbito en el que se están haciendo progresos significativos en determinados países pero que precisa una estrategia más definida. En el informe se señalan puntos fuertes y débiles de las estrategias empleadas en el programa y aspectos relacionados con la gestión, y se apuntan una serie de recomendaciones en esos ámbitos, que están siendo consideradas por la dirección de UNIFEM.

Se trata de un ambicioso estudio con el fin de sistematizar y comprender un ámbito de trabajo clave para UNIFEM y todas las organizaciones que trabajan en favor de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Esperamos que contribuya a la reflexión de UNIFEM sobre su enfoque y estrategia global sobre PSG para mejorar los derechos económicos de las mujeres y los sistemas de gobernanza sensibles al género, y que todo esto sirva para seguir mejorando el apoyo que brinda UNIFEM a los países en relación con los compromisos que asumen para promover la igualdad de género.

Belen Sanz
Jefa de la Unidad de Evaluación, UNIFEM
Diciembre de 2009

Índice

	Acrónimos	8
	Resumen	9
1.	Objeto de la evaluación	15
2.	Objetivos y alcance de la evaluación	17
3.	Metodología de la evaluación	19
4.	Contexto del Programa	23
5.	Descripción del Programa PSG	27
	5.1 Teoría del cambio para la Fase II	30
6.	Resultados del Programa	35
	6.1 Pertinencia	35
	6.2 Eficacia	38
	6.3 Sostenibilidad	43
7.	Estrategias de Programación	47
	7.1 Desarrollo de capacidades	47
	7.2 Implementación de experiencias sectoriales piloto	49
	7.3 Incidencia política basada en evidencias[1]	52
	7.4 Alianzas	53
8.	Gestión del Programa	59
9.	Hallazgos	63
10.	Lecciones aprendidas	67
11.	Recomendaciones	71
	ANEXOS	73
	Anexo 1: Términos de Referencia de la Evaluación Corporativa del Trabajo de UNIFEM sobre Presupuestos Sensibles al Género	75
	Annex 2A-2D: Matriz de Evaluación, Formulario de Registro de Entrevistas, Preguntas para la evaluación y Marco para el análisis contextual de los países	85
	Annex 3: Número de representantes de organismos y organizaciones entrevistados	109
	Annex 4: Documentos revisados	113
	Annex 5: Equipo de evaluación	117

1 En el presente documento se utiliza la expresión "*incidencia política basada en evidencias*" como traducción de la expresión "*evidence-based advocacy*" utilizada en inglés.

Acrónimos

CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
CNAM	Consejo Nacional para el Avance de la Mujer (Conselho Nacional para o Avanço da Mulher) (Mozambique)
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres (Ecuador)
DELP	Documento de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza
DEPF	Dirección de Estudios y Previsiones Financieras (Marruecos)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agriculture Organization)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GTZ	Organismo de Cooperación Técnica (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Alemania)
MTEF	Marco de Gastos a Medio Plazo (Medium Term Expenditure Framework)
OCDE/CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSG	Presupuestos Sensibles al Género
RMT	Revisión de Medio Término
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Ecuador)
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (United Nations Development Fund for Women)

Resumen

Objeto, alcance y metodología de la evaluación

El presente informe documenta los hallazgos y recomendaciones de la evaluación de la Fase II del Programa de Presupuestos Sensibles al Género (PSG): "Fortalecimiento de la gobernabilidad económica: Análisis de género aplicado a los presupuestos gubernamentales", financiado por el gobierno de Bélgica. Los hallazgos a los que se llegó a partir de esta evaluación también constituyen el principal estudio de caso correspondiente a una evaluación corporativa más amplia del enfoque de UNIFEM respecto de la Programación de PSG.

El **objetivo principal** de este diagnóstico es "evaluar el progreso hacia los efectos y productos de la Programación de PSG a nivel nacional, a través de un estudio de caso del *Programa Mundial de PSG: Fase II*". Asimismo, el presente informe tiene el propósito de apoyar la futura Programación de PSG a través de la consolidación y comprobación de las teorías del cambio que apuntalan el trabajo de UNIFEM en este área temática, identificar los factores propicios y adversos que afectan la implementación de los programas de PSG y brindar información al aprendizaje de UNIFEM sobre estrategias, modelos y prácticas eficaces para la incidencia política de la rendición de cuentas de género en las políticas y prácticas presupuestarias[2].

La evaluación se llevó a cabo entre diciembre de 2008 y enero de 2009, a través de una visita a la Sede de UNIFEM en Nueva York y cuatro diagnósticos nacionales Ecuador, Marruecos, Mozambique y Senegal. Los criterios de evaluación utilizados para el análisis de los datos de campo fueron **pertinencia, eficacia y sostenibilidad,** cuyas definiciones fueron extraídas de las directrices de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE/CAD). Las principales metodologías de evaluación utilizadas fueron las siguientes:

- Informe de gabinete de documentos relativos a conceptos y prácticas de PSG, datos contextuales de los programas específicos de los países y documentación de los programas, cuando la hubo;
- Entrevistas semi-estructuradas con las partes interesadas clave identificadas por el personal de UNIFEM;
- Una reunión con un grupo integrado por las personas que habían participado en los cursos de capacitación sobre PSG que apoyó UNIFEM durante la Fase II del Programa Mundial de PSG.

Contexto y descripción del Programa

La Fase II del Programa PSG se implementó en Ecuador, Marruecos, Mozambique y Senegal. El Programa se llevó a cabo entre 2005 y 2008, y reflejó los crecientes esfuerzos para la armonización de la ayuda. El Programa centró su atención en cuatro países sobre los que se determinó que ofrecían oportunidades específicas a nivel nacional para asegurar que los procesos y distribuciones del presupuesto nacional tuvieran una mayor perspectiva de género y para analizar la perspectiva de género de la distribución presupuestaria. Si bien los criterios para la selección de estos países fueron los mismos, los contextos en los que se llevaron a cabo las intervenciones eran diferentes.

En todos los países seleccionados para la Fase II, el contexto jurídico y de políticas ofrecía oportunidades reales para elaborar enfoques innovadores que impulsaran los compromisos de las más altas jerarquías en materia de igualdad de género. Adicionalmente, en

2 Tal como se define en el Términos de Referencia, estos objetivos formaron parte de los objetivos de la evaluación general.

Ecuador, Marruecos y Mozambique, el compromiso de alto nivel del gobierno respecto de la igualdad de género constituía un factor de importancia. En los cuatro países, los procesos de reforma de las políticas y la coordinación de los donantes ofrecieron oportunidades, pero también generaron obstáculos en cuanto al avance de los objetivos del Programa. En el caso particular de Senegal, los obstáculos fueron la limitada coordinación de los donantes y el lento ritmo de los progresos. En los cuatro países, el contexto institucional fue quizás el área en la que se plantearon más obstáculos para la implementación. Los cambios frecuentes de las estructuras ministeriales y los funcionarios clave fueron las mayores dificultades que debió enfrentar la implementación de los Programas.

El Programa PSG procuraba lograr **tres efectos**:

1. Políticas y procesos presupuestarios nacionales que reflejaran los principios de la igualdad de género;
2. Integración de las prioridades de las mujeres pobres en la distribución presupuestaria sectorial de los programas nacionales que abordan el tema de la pobreza;
3. Conocimientos y aprendizaje sobre PSG que facilitaran la reproducción de las buenas prácticas y el intercambio de las lecciones aprendidas.

Los **resultados esperados** de la combinación de acciones y compromisos técnicos, políticos e institucionales mencionada anteriormente eran los siguientes:

A corto plazo, el trabajo de PSG se alinearía con el ciclo presupuestario nacional; se introducirían cambios en los procesos de presupuesto nacionales; se mejorarían y documentarían los mecanismos de seguimiento presupuestarios; y se fortalecerían las relaciones entre los promotores de la perspectiva de género y las autoridades responsables de las decisiones presupuestarias.

A medio plazo, los procesos de políticas y presupuestarios serían más sensibles al género, la distribución presupuestaria reflejaría las prioridades de las mujeres pobres y excluidas, y las buenas prácticas y las lecciones aprendidas podrían ser reproducidas y aprovechadas a través de redes y el intercambio de conocimientos.

A largo plazo, se reduciría la feminización de la pobreza y la exclusión.

La evaluación aplicó un **enfoque basado en conceptos teóricos** y centró la atención en los aspectos clave del modelo de cambio subyacente del Programa:

Establecer los pasos que constituyen los principales elementos de la cadena de relaciones de causa-efecto mencionada explícitamente como modelo lógico;

Procurar comprender la lógica que apuntala el Programa mediante la observación de los supuestos tanto explícitos como implícitos que afectaron las diferentes etapas del desarrollo del Programa.

Principales hallazgos

El Programa PSG ocupa una buena posición.
El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que **el Programa PSG era pertinente** para los países en los que se llevó a cabo y que cada uno de los programas individuales había logrado una posición apropiada dentro de los marcos de políticas generales para la reducción de la pobreza y el desarrollo nacional, y las políticas de género nacionales. No obstante, fue necesario contar con capacidades permanentes que hicieran posible llevar a cabo análisis políticos e institucionales detallados para cada contexto, para ayudar a adaptar el enfoque general a las circunstancias locales, identificar las oportunidades y diagnosticar los progresos.

Es necesario asegurarse de que las prioridades del Programa mantengan su pertinencia.
El equipo de evaluación considera que UNIFEM no usó un enfoque suficientemente analítico para determinar si las fuentes de información usadas para identificar las prioridades de las mujeres en situación de pobreza presentaban un grado suficiente de diversidad. En todos los programas se utilizaron fuentes gubernamentales, pero solo algunas de

estas se basaban en procesos participativos tales como la elaboración de DELP (Documentos de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza). No todos los programas utilizaron canales de la sociedad civil como fuentes de información, análisis y opiniones sobre las prioridades de las mujeres que podrían haber sido útiles para "triangular" la información, tomar conocimiento de nuevos problemas y ayudar a redondear el análisis de las fuentes gubernamentales.

Es necesario mantener el compromiso de las partes interesadas para con los objetivos de los programas.
Se han perdido oportunidades de utilizar el marco lógico a nivel nacional para desarrollar una comprensión común de los objetivos de los programas entre las partes interesadas y establecer una línea de base e hitos que sirvieran como indicadores de avances durante la implementación. Ecuador provee un buen ejemplo de cuán útil puede ser este enfoque: la revisión de medio término (RMT) se basó en el marco lógico del proyecto y se utilizó, luego, para identificar indicadores y planes de trabajo en función de las opiniones de las partes interesadas. Como resultado, las partes interesadas clave se sintieron informadas sobre los objetivos y progresos del Programa y, en general, expresaron su satisfacción respecto del compromiso y los conocimientos técnicos aportados por el equipo.

Se debe aprender de los buenos resultados y reconocer las carencias.
El Programa pudo lograr resultados significativos respecto de los Efectos 1 y 2 y, en particular, respecto a la inclusión de la perspectiva de género en las Solicitudes de Partidas Presupuestarias en los cuatro países, la creación de indicadores sensibles al género y una distribución presupuestaria sensible al género en el trabajo de las experiencias piloto sectoriales. Cabe señalar que, si bien todos los países alcanzaron estos resultados, sus logros tuvieron magnitudes diferentes. Esto significa que el Programa presenta oportunidades de aprendizaje si se comparten las experiencias de cada país, por ejemplo sobre la forma en que los problemas de género se incorporaron a las Solicitudes de Partidas Presupuestarias. En contraste, con respecto al Efecto 3, si bien todas las intervenciones lograron en general algún tipo de productos de conocimiento, en todos los casos los estudios de país destacan que ésta fue el área en la que se registraron menos progresos y donde hay menos evidencias de éxito.

Las estrategias exitosas generaron resultados.
En los estudios de país, existe suficiente material como para comenzar a identificar qué estrategias de los programas resultaron exitosas y qué factores influyeron en su éxito. Asimismo, en todos los estudios de país hay evidencias de cuáles fueron las estrategias menos exitosas y qué factores limitaron su eficacia.

La participación de promotores/as de la igualdad de género es un factor clave. Un factor de importancia para el éxito de las estrategias de los programas ha sido la participación de promotores/as de la igualdad de género que contribuyeran a construir capacidades sostenidas. En Ecuador, el mecanismo nacional de las mujeres ya estaba bien afianzado y tenía influencia en el medio. En Ecuador, Marruecos y Senegal, había promotores/as de la perspectiva de género en funciones de planificación y finanzas. En Mozambique, el cambio se logró a través de funcionario/as coordinadores de la perspectiva de género a nivel sectorial, que movilizaron a las autoridades de mayor jerarquía. Si bien todas estas vías institucionales generaron resultados, la más eficaz parece haber sido la combinación institucional de los temas de género con los de planificación y finanzas.

Las OSC son promotoras esenciales de la igualdad de género. Los programas presentaron diferentes grados de éxito en cuanto a la participación de promotores/as de la igualdad de género pertenecientes a la sociedad civil, destacándose Ecuador como un claro ejemplo exitoso. Una aplicación más plena de un enfoque para la programación basado en derechos podría haber llevado al logro de enfoques más claramente articulados sobre la importancia de los actores de la sociedad civil como vía para representar las prioridades y opiniones de las mujeres ante las autoridades del gobierno.

El enfoque basado en derechos conforma un marco sólido. En Mozambique, también se aplicó fructíferamente una perspectiva basada en derechos que brindó información que ayudó a identificar las prioridades de las mujeres en el trabajo sectorial, con el fin de lograr una distribución presupuestaria sensible al género (Efecto 2). La elección de la violencia contra las mujeres como temática fue una opción pragmática que muy probablemente abordaría los derechos vitales de las mujeres y fue luego convalidada en el informe de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). La identificación de la violencia contra las mujeres como problema clave ofreció el tema central de un documento de exposición de problemas que

fue usado como información de base en el trabajo sectorial y llevó exitosamente a una distribución presupuestaria más sensible al género durante la Fase II.

Los ministerios de planificación y finanzas son referentes cruciales de los programas. Un factor clave adicional para el éxito de las estrategias de los programas ha sido la participación de las instancias de planificación y finanzas del gobierno. Aunque todos los programas crearon asociaciones exitosas con ambas instancias, las diferencias de énfasis hicieron que fuera necesario reconsiderar las oportunidades de colaboración institucional a lo largo del Programa. La opción institucional más eficaz parece haber sido la combinación de los temas de género y planificación/finanzas, como, por ejemplo, las unidades de género de los ministerios de finanzas en Marruecos y Ecuador, y la oficina de coordinación de temas de género de una dependencia sectorial de planificación y finanzas en Senegal.

El Desarrollo de capacidades genera compromiso y sostenibilidad. La estrategia de desarrollo de capacidades de los programas fue crucial para el logro de resultados, empezando por la concienciación, y siguiendo por el desarrollo de capacidades técnicas para el análisis de género y la elaboración de políticas, así como la prestación de apoyo de forma permanente y directa. El Desarrollo de capacidades también fue una vía clave para generar compromiso con los PSG, pues rápidamente ofreció indicios de un creciente interés entre los posibles formadores/as de PSG, cambios en la voluntad política en cuanto a las funciones de planificación y finanzas y los ministerios sectoriales, así como un compromiso para con la incidencia política de PSG entre los actores de la sociedad civil que habían participado en talleres. No obstante, la estrategia para el desarrollo de capacidades también brindó ejemplos de factores que tuvieron una eficacia limitada, pues las experiencias nacionales revelaron que UNIFEM no había logrado elaborar y comunicar un enfoque general respecto del desarrollo de capacidades. La falta de monitoreo y seguimiento hizo que no se pudieran conciliar las diferentes perspectivas acerca del rol del desarrollo de capacidades a través de evidencias.

La asociación con donantes es clave para maximizar el apalancamiento de los programas. La asociación con los mecanismos nacionales de las mujeres, otros promotores/as de la perspectiva de género, las funciones de planificación y finanzas y los ministerios sectoriales fueron un componente esencial de las estrategias que contribuyeron al logro de resultados. No obstante, en general, la falta de asociaciones eficaces con otros actores del desarrollo, en particular los donantes que apoyan las reformas del sector público y la gestión de las finanzas públicas, hizo que UNIFEM fuera menos eficaz en el logro de apoyo complementario que potenciara sus esfuerzos.

Por último, los estudios de país también aportan evidencias de limitaciones comunes en la gestión de los programas de UNIFEM. A lo largo de la evaluación, se ha mencionado la falta de mecanismos de monitoreo y evaluación como factor adverso sistemático, aunque el mecanismo de la RMT parece haber sido un componente del sistema de monitoreo y evaluación que de hecho generó cambios concretos en el foco de atención de las actividades de los programas. Todos los programas se vieron afectados negativamente por la falta de personal y, lo que es más importante, los efectos de la rotación del personal se vieron agravados por la falta de una persona que ejerciera la función de coordinación de los PSG, que recientemente se creó en la Fase II, y la falta de sistemas de aprendizaje institucional. Asimismo, se observó que los sistemas institucionales de toma de decisiones financieras de UNIFEM tuvieron un impacto negativo en el Programa, en particular por su lentitud.

Principales recomendaciones

Presentamos a continuación nuestras recomendaciones, agrupadas según los tres criterios de evaluación utilizados: pertinencia, eficacia y sostenibilidad.

Pertinencia

El Programa PSG debe invertir en capacidades para el análisis del contexto en el que se implementa y las prioridades de las personas beneficiarias.

En particular, el Programa debe asegurar que el análisis del entorno de políticas e institucional se documente y comunique, lo que otorgaría los siguientes beneficios al Programa: mejorar la comprensión de las oportunidades de colaboración institucional; brindar evidencias que contribuyan a crear consensos entre socios institucionales diferentes y cambiantes; permitir que el personal del Programa formule juicios fundamentados sobre el probable desarrollo de los complejos procesos de reforma en los diferentes sectores, tanto durante el ciclo de vida del Programa como a posteriori; y ayudar a identifica posibles sinergias con otros donantes.

El Programa PSG debe ser más analítico al diagnosticar las fuentes de información para el análisis de las prioridades de las mujeres.

Se debe intentar identificar las prioridades de las mujeres a partir de una serie de actores diferentes, que tengan también roles diferentes, a efectos de garantizar que en los foros de toma de decisiones estén representadas las opiniones de todas las mujeres. Se podrían usar más eficazmente las convenciones sobre derechos humanos y sus mecanismos de información, y en particular la CEDAW, ya que son un medio idóneo para identificar las prioridades de las mujeres y brindar apoyo al análisis de las relaciones de poder que favorecen o restringen la expresión de las reivindicaciones de las mujeres, tanto dentro del gobierno como entre el gobierno y la ciudadanía.

Eficacia

La Sede de UNIFEM debería facilitar el aprendizaje entre países como parte de un proceso de monitoreo permanente.

El Programa PSG ha obtenido resultados significativos en lo referente a la consecución de sus objetivos, incidir en los procesos presupuestarios nacionales (Efecto 1) y mejorar la distribución y el análisis presupuestarios (Efecto 2). Se podrían identificar y comunicar las ventajas comparativas de los países con el objetivo de que otros puedan aprender, como, por ejemplo, el análisis presupuestario con perspectiva de género de Marruecos, el contenido de género de las Solicitudes de Partidas Presupuestarias de Mozambique y la institucionalización del desarrollo de capacidades de Ecuador. El personal de la Sede de UNIFEM podría facilitar este proceso de aprendizaje tanto a nivel nacional como entre países, y enfatizar la necesidad de prestar mayor atención a las oportunidades de este intercambio como elemento regular del proceso de implementación.

Se debería esperar y apoyar una programación flexible, que aproveche las oportunidades que surjan, por ser crucial para una implementación eficaz del programa de PSG.

La experiencia de UNIFEM demuestra que la elección de las oportunidades de colaboración institucional es específica del contexto y no es estática, ni siquiera dentro del ciclo de una fase del Programa de un país. Se podría brindar apoyo tomando como referencia guías indicativas extraídas de la Fase II. Por ejemplo, se pueden llevar a cabo trabajos para mejorar la sensibilidad al género de las distribuciones presupuestarias aun cuando no se cuente con datos desagregados por sexo e indicadores con perspectiva de género de forma completa o, si el contexto es favorable, la combinación de los temas de género y planificación/finanzas parece ser eficaz para impulsar los PSG. Para permitir la implementación en contextos políticos y de políticas que con frecuencia cambian con rapidez, también podrían reconsiderarse los marcos lógicos y los indicadores.

La creación y el mantenimiento de asociaciones requieren la adopción de una estrategia deliberada y en secuencia.

Para garantizar acceso a todas las áreas de participación en materia de PSG, UNIFEM debe mapear el entorno de asociaciones con las entidades del gobierno, la sociedad civil y los donantes que requiere el Programa, y luego proceder a crear dichas asociaciones de manera sistemática, determinar cuáles son las más estratégicas y secuenciar su desarrollo según las oportunidades y los recursos existentes.

Se deben revisar los enfoques usados para determinar el personal del Programa de PSG.

La alta rotación de personal significó que con frecuencia los programas sufrieran retrasos en la adaptación de las estrategias y la maximización de su eficacia. Los cambios de personal y las vacantes debilitaron una organización para la administración de los programas que ya presentaba carencias y, en algunos casos, dificultaron la toma de decisiones, pues con frecuencia la memoria institucional era escasa, tanto en el personal como en la documentación de respaldo. UNIFEM debe revisar la determinación de personal para los programas y el apoyo que se le presta, para reducir

la rotación, garantizar que haya sistemas para conservar la memoria del Programa y asegurar que existan huellas de las decisiones que minimicen los obstáculos.

Sostenibilidad

El Desarrollo de capacidades es un camino hacia la sostenibilidad. Las contrapartes deben percibir un compromiso a medio plazo por parte de UNIFEM.

UNIFEM debe asegurarse de que las contrapartes perciban un enfoque coherente a medio plazo para el desarrollo de capacidades y los datos procedentes del monitoreo de los programas aporten evidencias de la eficacia de los diferentes enfoques del desarrollo de capacidades. Uno de estos enfoques consiste en procurar la institucionalización de las actividades relacionadas con el desarrollo de capacidades para PSG. Otro enfoque a menor plazo consiste en garantizar que los esfuerzos para el desarrollo de capacidades incluyan un seguimiento con la población beneficiaria, para diagnosticar la eficacia y utilización de las competencias y brindar apoyo adicional cuando sea necesario. UNIFEM podría considerar la posibilidad de adoptar el rol de garantizar la calidad del desarrollo de capacidades para PSG, tanto en términos de desarrollo de recursos y materiales como de cursos de formación. Esto podría atraer recursos regionales o internacionales para proveer información técnica a cursos de capacitación dictados por otros actores, fomentar la coordinación y el establecimiento sistemático de prioridades para los cursos, y promover enfoques realistas y eficaces de monitoreo y evaluación.

1. Objeto de la evaluación

La Unidad de Evaluación de UNIFEM contrató a Social Development Direct para llevar a cabo una evaluación corporativa del trabajo mundial de UNIFEM sobre PSG (ver en el Anexo 1 el texto íntegro de los Términos de Referencia). El presente informe documenta los hallazgos y recomendaciones de la evaluación de la Fase II del Programa de PSG: "Fortalecimiento de la gobernabilidad económica: Análisis de género aplicado a los presupuestos gubernamentales", financiado por el Gobierno de Bélgica. Se prepararon informes separados para Ecuador, Marruecos, Mozambique y Senegal, los cuatro países en los que trabajó el Programa Mundial de PSG de UNIFEM en su Fase II. Los hallazgos a las que se llegó a partir de esta evaluación también constituyen el principal estudio de caso correspondiente a una evaluación corporativa más amplia del enfoque de UNIFEM respecto de la Programación de PSG.

El **objetivo principal** de este diagnóstico es "evaluar el progreso hacia los efectos y productos de la Programación de PSG a nivel nacional, a través de un estudio de caso del *Programa Mundial de PSG: Fase II*"[3]. El presente informe también tiene el propósito de apoyar la futura Programación de PSG a través de la consolidación y comprobación de las teorías del cambio que apuntalan el trabajo de UNIFEM en este área temática, identificar los factores propicios y adversos que afectan la implementación de los programas de PSG y brindar información respecto al conocimiento de UNIFEM sobre estrategias, modelos y prácticas eficaces para la incidencia política de la rendición de cuentas de género en las políticas y prácticas presupuestarias. Estos objetivos formaron parte de los objetivos de la evaluación, tal como se define en los Términos de Referencia.

3 Citado de los Términos de Referencia de la Evaluación Corporativa. Cabe destacar que el *Programa Mundial de GRB: Fase II* es el Programa financiado por Bélgica: "Fortalecimiento de la gobernabilidad económica: Análisis de género aplicado a los presupuestos gubernamentales".

2. Objetivos y alcance de la evaluación

Uno de los objetivos de la evaluación consistió en abordar un **enfoque basado en la teoría** y centró su atención en dos aspectos clave de la teoría del cambio subyacente al Programa:

Establecer los pasos que constituyen los principales elementos de la cadena de relaciones de causa-efecto explícitamente mencionada como modelo lógico, vinculando los insumos, actividades, contrapartes y productos a corto plazo con los efectos esperados del Programa a medio plazo y, en última instancia, con los impactos a largo plazo;

Procurar comprender la lógica que apuntala el Programa, observando los supuestos establecidos y, a través del proceso de evaluación, centrando la atención particularmente en los supuestos implícitos que afectan las diferentes etapas del desarrollo del Programa.

Esta evaluación utilizó el enfoque basado en la teoría en dos etapas:

Se utilizó un modelo lógico como base para la matriz de evaluación y los estudios de país; y

Se investigó la lógica que apuntala el Programa a través del análisis de los estudios de caso y el presente informe general.

En función de la documentación y, en particular, los marcos lógicos de los programas, se creó un modelo lógico para el Programa en su conjunto y modelos lógicos para cada uno de los países en los que se implementó. Los modelos lógicos incluyen los supuestos limitados a los que se hace referencia explícita en la documentación de los programas. Los estudios de caso de los países intentan explorar los supuestos implícitos y aportan evidencias anecdóticas generales sobre las estrategias que funcionan y los obstáculos que dificultan una implementación eficaz, lo cual podría ayudar a dar vida a una teoría del cambio más desarrollada.

A los efectos de explorar estos importantes supuestos implícitos, la evaluación aprovechó las perspectivas de una gama de diferentes actores que participaron en el Programa. El enfoque estuvo dirigido a garantizar la participación de los diferentes grupos que tomaron parte y centró su atención en diagnosticar los resultados desde el punto de vista de los implementadores del Programa y quienes se vieron afectados por la intervención.

Los criterios de evaluación utilizados para el análisis de los datos de campo fueron: **pertinencia, eficacia y sostenibilidad**, con definiciones extraídas de las directrices de evaluación de OCDE/CAD. En la tabla incluida más adelante, se describen las preguntas utilizadas en la evaluación conforme a estos tres criterios. (Ver en el Anexo 2 mayores detalles sobre las herramientas de evaluación utilizadas). Las preguntas se extrajeron de los Términos de Referencia de la evaluación y se afinaron adicionalmente en el marco de la metodología general de la evaluación[4]. Se elaboraron preguntas específicas para cada uno de los criterios, con el objetivo de obtener información de las partes interesadas sobre los supuestos subyacentes al enfoque que se abordó en la implementación. A continuación se incluyen las definiciones de los criterios de evaluación y un resumen de las preguntas clave para cada criterio.

Pertinencia: Medida en que los objetivos de la intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de las contrapartes y donantes.

¿En qué medida el Programa ha tenido éxito en ubicar el trabajo de PSG en los marcos nacionales más amplios de planificación, presupuesto y monitoreo (DELP, reforma

4 Ver la Metodología General, Herramientas y Directrices para los Diagnósticos de País, de fecha 5 de enero de 2009.

presupuestaria, reforma del sector público, descentralización)?

¿Cómo se realizó el análisis de situación y el estudio de las necesidades para la intervención sobre PSG?

¿Cómo se identificaron las prioridades de las mujeres?

Eficacia: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de desarrollo de la intervención tomando en cuenta su importancia relativa.

Efecto 1
¿En qué medida el Programa ha tenido éxito en la introducción de cambios en los procesos presupuestarios de los ministerios de finanzas para brindar una mejor respuesta a las necesidades de género (por ejemplo, procesos presupuestarios, directrices e instrumentos de presupuesto, acceso de los promotores/as de la igualdad de género a los procesos de elaboración de políticas presupuestarias)?

¿En qué medida el Programa ha mejorado la capacidad del Ministerio de Finanzas para llevar a cabo PSG?

¿En qué medida el Programa ha fortalecido el rol de los promotores/as de los derechos de las mujeres en el proceso presupuestario?

Efecto 2
¿Qué tipos de cambios se podrían observar como resultado de la implementación piloto en términos de distribución presupuestaria para las prioridades de las mujeres?

Efecto 3
¿Qué forma ha tomado el desarrollo de conocimientos en los países donde se implementó el Programa?

¿Qué tipos de productos de conocimiento se han producido?

Estrategias del Programa
¿Cómo han contribuido al cambio las estrategias de desarrollo de capacidades, la implementación piloto en sectores individuales, la incidencia política basada en evidencias y la asociación?

Gestión del Programa
¿Cuán eficaz ha sido UNIFEM en garantizar suficientes recursos humanos, financieros y técnicos para el Programa?

En el Programa PSG en su conjunto
¿Cuáles fueron los desafíos y dificultades? ¿Cómo se abordaron?

¿Cómo incidió el contexto político, económico, social e institucional en el logro de los efectos?

¿Qué ejemplos de “prácticas prometedoras” han surgido en el Programa de PSG?

¿Qué pruebas existen (si es que existe alguna en esta etapa) de que el Programa PSG de UNIFEM contribuye a la igualdad de género e influye en la incidencia política de los derechos humanos?

Sostenibilidad: Continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida la asistencia para el desarrollo principal. Probabilidad de que continúen los beneficios a largo plazo. Resistencia de los beneficios netos a los riesgos con el correr del tiempo.

¿Qué evidencias existen de que los logros serán sostenidos?

¿Qué actividades específicas manifiestan el gobierno, las OSC y otros que continuarán realizando independientemente de que continúe el apoyo de UNIFEM?

¿En qué medida ha tenido éxito el Programa en incorporar la participación de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres al ciclo presupuestario completo?

¿En qué medida ha tenido éxito el Programa en establecer relaciones y acuerdos que asegurarían la continuación del trabajo de PSG?

¿Qué factores son o serán cruciales para la sostenibilidad?

El presente Informe se basa en las evaluaciones de país de la Fase II del Programa Mundial de PSG, en Ecuador, Marruecos, Mozambique y Senegal. Extrae conclusiones acerca de la pertinencia, eficacia y sostenibilidad de la implementación de los programas en los países, sus logros, los factores propicios o adversos que han afectado su implementación y las lecciones que se puede extraer sobre estrategias, modelos y prácticas eficaces.

3. Metodología de la evaluación

En una etapa preliminar de la evaluación el líder del equipo y el especialista en evaluación, llevaron a cabo una breve ronda de reuniones informativas con el personal de la Sede de UNIFEM en Nueva York. Estas reuniones incluyeron debates sobre el enfoque de la evaluación con la Unidad de Evaluación, una reunión informativa inicial con el personal del Programa de PSG, conversaciones individuales con representantes de las secciones geográficas y temáticas para identificar, desde su punto de vista, los documentos y prioridades clave, y una reunión de medio día con todas las partes interesadas para ubicar el trabajo sobre PSG de UNIFEM dentro de los objetivos estratégicos institucionales y analizar una identificación preliminar de la teoría del cambio que apuntala el trabajo sobre PSG.

Cada uno de los cuatro equipos de país (ver información sobre el equipo de evaluación en el Anexo 4), conformados por un consultor internacional y un consultor nacional, realizó un **informe de gabinete** de documentos suministrados por UNIFEM sobre estrategias institucionales, información sobre el Programa de PSG, estrategias nacionales pertinentes y documentos de los programas de PSG específicos de los países. Cada equipo de país realizó una **visita de campo** entre diciembre de 2008 y enero de 2009. El equipo de evaluación de cada país realizó la evaluación conforme a directrices generales, a efectos de garantizar parámetros comparables en los estudios de casos. Dichas directrices se elaboraron tras una implementación piloto de la metodología en Mozambique, y establecieron los criterios para identificar a los informantes clave, el cuestionario de las entrevistas, el formato estándar para registrar las notas de las entrevistas, que fueron semi-estructuradas, y la metodología para las reuniones con los grupos focales.

Los productos principales del informe de gabinete fueron el análisis contextual de los países y la elaboración inicial de un modelo lógico para cada uno de los países. Los análisis contextuales proporcionaron material para analizar la selección de países para la Fase II del Programa y comenzar el proceso de comprender la lógica que apuntaló la implementación de las intervenciones en cada país. A través de la elaboración inicial de los modelos lógicos, se detectó que no se habían diferenciado lo suficiente entre sí como para comprender plenamente cómo se aplicaron en el contexto de cada país. Por tanto, en gran parte, las visitas de campo centraron su atención en la elaboración del modelo lógico y en el logro de una mejor comprensión que permitiera determinar si ese modelo de cambio había sido usado como guía en la implementación y monitoreo de los progresos, y de qué forma lo hizo.

Los equipos de evaluación obtuvieron los puntos de vista de una variada gama de partes interesadas. En una primera instancia, UNIFEM identificó a las partes interesadas del Programa, que incluían representantes de los ministerios de finanzas, personal de ministerios sectoriales y otras dependencias gubernamentales relacionadas, el mecanismo nacional de las mujeres y OSC de mujeres. La herramienta principal utilizada fueron las entrevistas semi-estructuradas, pues permitirían conversaciones focalizadas y detalladas con las contrapartes y partes interesadas clave del Programa.

Los equipos de evaluación llevaron a cabo entrevistas personales con entre 20 y 30 partes interesadas clave en cada país (ver el listado incluido más adelante). Asimismo, se formó un grupo de reflexión para cada estudio de caso de país, con el objetivo de permitir que el equipo de evaluación debatiera con las partes interesadas que habían tenido alguna participación en el Programa aunque no fueran necesariamente contrapartes clave. Esto permitió que el equipo de evaluación entrevistara a personas que habían asistido a los talleres financiados por UNIFEM pero que no siempre habían participado con mayor profundidad en el trabajo sobre PSG. El número de participantes en el grupo de reflexión varió entre 6 en Ecuador y 17 en Marruecos. También se realizaron reuniones informativas con el personal de UNIFEM en los diferentes países.

La siguiente tabla describe el número y tipo de partes interesadas que fueron entrevistados en cada país, ya fuera a través de entrevistas semi-estructuradas o en grupos focales.

Tabla 3.1 - Tipo de partes interesadas

Tipo de partes interesadas	Número de partes interesadas entrevistadas			
	Ecuador	Marruecos	Mozambique	Senegal
Personal de ministerios de planificación y finanzas	10	10	4	6
Personal de mecanismos nacionales de las mujeres	4	1	2	2
Personal de los ministerios sectoriales	3	10	3	10
Personal de otras instituciones del gobierno	-	1	2	-
Personal de organizaciones de mujeres, otras OSC o instituciones académicas	4	3	10	8
Personal de UNIFEM	6	4	3	4
Socios de desarrollo	4	4	4	6
Otros	1	-	1	-
TOTAL	**32**	**33**	**29**	**36**

Tanto en las entrevistas como en los debates de los grupos focales, el propósito del equipo de evaluación fue obtener evidencias que comprobaran la comprensión de la teoría del cambio del Programa y explorar los supuestos implícitos que contenía. Esto implicaba asegurar que se hubiera reunido información relativa a cómo el personal y las contrapartes del Programa habían diagnosticado el contexto en el cual se planificaba que funcionara el Programa PSG, el marco lógico que especificaba los resultados deseados, así como los insumos y actividades para lograr dichos resultados, y las relaciones a largo plazo con otros actores que trabajan en forma paralela y complementaria para lograr el cambio deseado. Tal como se analizará en la siguiente sección, la información reunida provee algunas evidencias de la importancia de los supuestos implícitos del Programa, algo que no surgía claramente de la documentación inicial del Programa.

En general, la evaluación de cada país se vio afectada por dos importantes limitaciones:

La falta de información organizada sobre el Programa por parte de las oficinas de UNIFEM. En general, el equipo de evaluación encontró bastante material disponible, si bien en algunos casos (en particular en Ecuador y Marruecos), las oficinas de UNIFEM no contaban con la información que tenían las contrapartes en la implementación del gobierno. Conviene puntualizar que en todos los casos, el personal de UNIFEM responsable del Programa PSG había cambiado durante el ciclo de la Fase II y los evaluadores descubrieron que no había sido fácil el acceso a la documentación relativa al período inicial de la Fase II. En algunos casos, el personal de UNIFEM pudo ubicar los documentos; pero en otros, se hizo necesario solicitar los documentos a las contrapartes gubernamentales durante la visita de campo. Los equipos de evaluación de cada país hallaron que, si bien había informes sobre los eventos individuales de desarrollo de capacidades (talleres y seminarios), el personal de UNIFEM no pudo suministrarles un listado resumido de los eventos que se habían realizado, las fechas y los participantes.

La falta de datos de monitoreo sistemática del Programa. El equipo de evaluación halló que los principales mecanismos para diagnosticar los avances del Programa PSG eran: la elaboración de una propuesta de Programa y marcos lógicos para cada país; planes de trabajo anuales y presentaciones regulares de informes descriptivos y financieros al Gobierno de Bélgica; y, por último, un proceso de RMT que incluía una reunión

conjunta del personal y las contrapartes de los cuatro programas que participaron en la Fase II. Las oficinas en los países no habían creado mecanismos para recoger datos de monitoreo que les permitieran diagnosticar los avances a medida que se desarrollaba la implementación de los programas. La sede de UNIFEM había creado un conjunto revisado de indicadores (de fecha 16 de agosto de 2006); pero el personal de las oficinas en los países no contaba con datos de los indicadores que mostraran información sobre incidencias y tenían solamente un simple control de que actividades específicas se habían llevado a cabo. Esto significó que los equipos de evaluación debieron confiar en los recuerdos y las opiniones de los entrevistados. Las limitaciones de utilizar estos tipos de datos cualitativos se mitigaron en cierta medida por la triangulación de la información y el reconocimiento, en los informes de las evaluaciones de los países, de los casos en que las diferentes partes interesadas tenían diferentes perspectivas sobre un problema o cadena de relaciones de causa-efecto. No obstante, la falta de datos de monitoreo contundentes fue de hecho una seria limitación para la evaluación.

Los equipos de evaluación pudieron conversar con todas las contrapartes principales del Programa y reunir una variedad de información que les brindó algunas evidencias que sustentan las principales conclusiones a las que se llegó. La principal limitación fue que los equipos solamente pudieron entrevistar a un pequeño número de funcionarios/as de otras instituciones del gobierno y partes interesadas, como, por ejemplo, el Parlamento. Esto significa que los datos de la evaluación se centran principalmente en los productos directos del Programa más que en evidencias de su influencia en un área de mayor amplitud.

4. Contexto del Programa

UNIFEM tiene la función de integrar la perspectiva de género en el contexto más amplio del Sistema de las Naciones Unidas y su propósito es mejorar los nexos entre los derechos y prioridades de las mujeres y las agendas nacionales, regionales y mundiales. Para lograrlo, la organización trabaja en la creación de redes y alianzas con los gobiernos y la sociedad civil, y procura fomentar un diálogo multisectorial sobre políticas para el empoderamiento de las mujeres. El mandato institucional de UNIFEM consiste en apoyar "actividades innovadoras y experimentales que beneficien a las mujeres en concordancia con las prioridades nacionales y regionales" y jugar un papel "catalítico e innovador" para "asegurar la participación adecuada de las mujeres en la transversalización de las actividades de desarrollo". El Programa PSG refleja el rol institucional de UNIFEM en cuanto a su apoyo a "programas y estrategias innovadoras que promuevan el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género".

Durante los últimos 10 años, el contexto del desarrollo internacional ha cambiado drásticamente. Se ha prestado creciente atención a la reducción de la pobreza como base para todo el trabajo sobre desarrollo, dentro de cuyo contexto la mayoría de los países han suscrito los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y muchos han elaborado Estrategias de Lucha contra la Pobreza para darle carácter local a dichos compromisos internacionales. Los ODM contienen compromisos clave en materia de igualdad de género, que junto con la CEDAW y la Plataforma de Acción de Beijing, proveen importantes puntos de referencia para medir los progresos nacionales en la materia. En 2005, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo estableció un nuevo conjunto de compromisos respecto de la eficacia de la ayuda, centrados en un aumento de los esfuerzos de armonización, alineamiento y gestión de la ayuda basada en resultados. Todos los principales donantes internacionales han realizado esfuerzos por trabajar en conjunto en forma más eficaz, para lo que han alineado su apoyo a los planes nacionales, con frecuencia formulados en Estrategias de Lucha contra la Pobreza. La declaración también dio mayor ímpetu al apoyo de los donantes a áreas tales como el presupuesto y la gestión de las finanzas públicas basadas en resultados.

Entre 2001 y 2004, con el apoyo del Gobierno de Bélgica, UNIFEM implementó un Programa innovador sobre PSG denominado "Fortalecimiento de la gobernabilidad económica: Análisis de género aplicado a los presupuestos gubernamentales". Esta primera fase de elaboración de enfoques para PSG, implementada en 20 países[5], se centró especialmente en la concienciación y en el desarrollo de capacidades en una variedad de contrapartes del gobierno y la sociedad civil.

El Marco de Financiación Multianual de UNIFEM para 2004-2007 estableció cuatro efectos correspondientes al Marco Estratégico de Resultados:

- Formulación e implementación de las leyes y políticas nacionales y regionales de modo que promuevan y protejan los derechos humanos de las mujeres;
- Instituciones integradas que demuestren compromiso de liderazgo, capacidad técnica y mecanismos de rendición de cuentas que apoyen la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres;
- Promotores de la igualdad de género que cuenten con el conocimiento y estén en condiciones de impulsar y transformar las políticas, los programas y la distribución de recursos;
- Cambio de las actitudes y prácticas hirientes y discriminatorias hacia actitudes y prácticas que promuevan y protejan los derechos de mujeres y niñas.

5 Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Kenya, Marruecos, México, Mozambique, Nepal, Nigeria, Perú, Senegal, Sri Lanka, Tanzania y Uganda.

Asimismo, el Marco considera que los PSG son una de las herramientas clave para apoyar la implementación de estos efectos, lo que ofreció una clara estructura para continuar trabajando en PSG y realizar diversas intervenciones, incluyendo los programas de la Fase II. Sobre estos trabajos UNIFEM presentó informes de forma regular.

La segunda fase del Programa, entre 2005 y 2008, se centró en impulsar los conocimientos adquiridos en la primera fase. El Programa centró su atención en cuatro países sobre los que se determinó que ofrecían oportunidades específicas a nivel nacional para asegurar que los procesos y distribuciones del presupuesto nacional tuvieran una mayor perspectiva de género, y para analizar la perspectiva de género de la distribución presupuestaria. Para identificar estos cuatro países Ecuador, Marruecos, Mozambique y Senegal se utilizaron los siguientes criterios:

1. Contexto del país, incluyendo necesidades prioritarias en materia de pobreza e igualdad de género;
2. Oportunidades de colaboración institucional y probado interés en PSG por parte de los ministerios de finanzas y otras contrapartes estratégicos con un papel clave en la formulación de presupuestos y la estructura presupuestaria a nivel nacional;
3. Registro exitoso de la introducción de impactos transformadores en el proceso presupuestario a través de diferentes ángulos durante la Fase I;
4. Disponibilidad de oportunidades para influir en los procesos presupuestarios formales, tales como vínculos con DELP, el Marco de Gastos a Medio Plazo (Medium Term Expenditure Framework, MTEF), etc.;
5. Capacidad para que el gobierno y la sociedad civil participen en PSG;
6. Liderazgo estratégico del país en el contexto subregional.

La segunda fase del Programa abrió nuevos caminos, al intentar contribuir a los crecientes esfuerzos por armonizar la ayuda en tres áreas clave. El Programa trabajó en el contexto de las estrategias para la reducción de la pobreza, para lo que alineó su apoyo a las prioridades nacionales establecidas. Los objetivos del Programa se centraron en contribuir a los procesos de reforma presupuestaria, con especial atención a los resultados en materia de igualdad de género. Por último, UNIFEM propuso trabajar en conjunto con otros organismos multilaterales clave, para que se aprovechara mejor el impacto del apoyo que ofrecía.

Contexto de los países

El siguiente apartado describe brevemente el contexto jurídico, institucional y de políticas del Programa PSG en cada uno de los cuatro países seleccionados y destaca tanto las oportunidades como los obstáculos que encontró el Programa.

El contexto jurídico y de políticas para asuntos de género informa al Programa PSG cuán afianzado se encuentra el potencial para impulsar a las mujeres y los principios de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. En todos los países seleccionados para la Fase II, estos contextos ofrecían oportunidades reales para crear enfoques innovadores que impulsaran los compromisos nacionales de alto nivel sobre la igualdad de género. Adicionalmente, en Ecuador, Marruecos y Mozambique, el compromiso de alto nivel del gobierno para con la igualdad de género fue un factor de importancia para avanzar en el tema.

El marco de políticas para el desarrollo nacional y la reforma del sector público brindan información a los PSG, pues crean el marco de prioridades para el desarrollo económico y social y los parámetros dentro de los cuales se puede esperar que cambien los procesos presupuestarios. Los procesos de reforma de las políticas y la coordinación de los donantes plantearon tanto oportunidades como obstáculos para impulsar los objetivos del Programa. En el caso particular de Senegal, la limitada coordinación de los donantes y el lento ritmo de los progresos constituyeron un obstáculo.

El contexto institucional brinda información a los PSG respecto al grado de continuidad de los actores y las estructuras que son clave para promover sus objetivos. En los cuatro países hubo que enfrentar fuertes obstáculos en este área. Los cambios frecuentes de las estructuras ministeriales y los funcionarios/as clave fueron importantes dificultades para la implementación de los programas.

Ecuador

El Plan de Igualdad de Oportunidades 2005-2009 (PIO) de Ecuador, creado por un ex Presidente del país, tenía el propósito de aumentar la protección de los derechos de las mujeres al nivel de una política de Estado. La creación de una nueva Constitución brindó valiosas oportunidades para que el Programa influyera en la elaboración de políticas al más alto nivel. Esta nueva Constitución, vigente a partir de octubre de 2008, reconoce la igualdad de género y aplica la perspectiva de género como eje transversal de las políticas. El mecanismo nacional de las mujeres de Ecuador (Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU) jugó un papel de influencia en la incidencia política de los intereses de las mujeres y la perspectiva de género, y fue un socio clave del Programa.

En el año 2003, el presupuesto de Ecuador fue considerado uno de los dos menos transparentes de América Latina, con el nivel más bajo de participación ciudadana en su creación. Durante el período de implementación, el Programa enfrentó la dificultad de acceder al proceso presupuestario, pero también aprovechó las oportunidades que surgían a medida que se reformaba el proceso. A partir de 2008, el proceso presupuestario nacional se transformó en un proceso orientado hacia objetivos, aumentó su transparencia y permitió que se comprendieran y se realizara un seguimiento de las distintas políticas en términos de su diferente impacto en hombres, mujeres y niños.

Una de las mayores dificultades enfrentadas por el Programa fueron los frecuentes cambios intraministeriales e interministeriales que se produjeron durante la implementación. El Ministerio de Finanzas sufrió cambios significativos; las funciones relativas a la inversión pública y la política económica se integraron a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y al nuevo Ministerio de Coordinación de la Política Económica. Hacia el final del Programa, el proceso presupuestario se coordinó más eficazmente entre la planificación (a cargo de la SENPLADES) y la asignación y desembolso de recursos (a cargo del Ministerio de Finanzas).

Marruecos

Si bien la Constitución de Marruecos garantiza la igualdad ante la ley, no consagra el principio de igualdad entre hombres y mujeres en todas las esferas. Marruecos ratificó la CEDAW el 21 de junio de 1993, pero presentó tres observaciones, que se levantaron hace muy poco tiempo. El nuevo Código de Familia (Código del Ciudadano), que entró en vigencia en febrero de 2004, otorga más derechos a las mujeres durante el matrimonio y en caso de divorcio, pero su exigibilidad jurídica es irregular. En general, el compromiso de las altas jerarquías del gobierno respecto de la igualdad de género presentó oportunidades para que el Programa brindara un apoyo significativo.

A partir del año 2001, el gobierno marroquí puso en marcha una serie de reformas del sector público que incluyeron medidas presupuestarias y gestión basada en resultados. Las reformas les otorgaron mayor flexibilidad a los ministerios sectoriales en cuanto a la preparación y presentación de los presupuestos, mientras que el apoyo brindado conforme al Programa de PSG ayudó a introducir Informes de Género anuales, dentro de cuyo marco los ministerios utilizan indicadores sensibles al género al evaluar los programas y políticas públicos. Así pues, el proceso de reforma ofreció una oportunidad significativa para contribuir.

En 2007, el mecanismo nacional de las mujeres se integró, como departamento ministerial, al nuevo Ministerio de Desarrollo Social, Familia y Solidaridad. Si bien estos cambios ofrecieron nuevas oportunidades para el Programa, el centro de atención durante la implementación se ubicó primordialmente en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Mozambique

Mozambique reconoce la igualdad de género en la Constitución, y el Estado es signatario de todas las principales convenciones de derechos humanos y ha ratificado la CEDAW y la Declaración de Género y Desarrollo regional y su complemento sobre la erradicación de la violencia contra mujeres y niños. Los compromisos de las políticas nacionales en materia de igualdad de género incluyen el Plan Nacional para el Avance de la Mujer (PNAM) y la aprobación, en 2006, de la Política de Género y Estrategia de Implementación (PGEI). Asimismo, el gobierno creó un órgano asesor, el Consejo Nacional para el Avance de la Mujer (CNAM), para coordinar la implementación de la política de género. Tanto el contexto jurídico como la coordinación de los donantes en torno a la igualdad de género ofrecieron oportunidades para que el Programa impulsara sus objetivos clave.

El segundo DELP del país, el Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta (PARPA II), emitido en 2005, dio forma al contexto de las políticas macroeconómicas. También existe un alto nivel de coordinación entre el gobierno y los donantes, lo que incluye una ley de Reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas, a la que el gobierno le ha asignado gran prioridad. Tanto el DELP como los altos niveles de coordinación ofrecieron oportunidades únicas para que el Programa influyera en la estrategia nacional y el apoyo de los donantes se alineara en torno a dicha estrategia.

No obstante, los cambios del contexto institucional generaron dificultades para impulsar estas oportunidades. A principios de 2005, tras el cambio presidencial por las elecciones de 2004, el Ministerio de Planificación y Finanzas se dividió en dos: un Ministerio de Planificación y Desarrollo y un nuevo Ministerio de Finanzas separado. Al mismo tiempo, el ex Ministerio de la Mujer y la Coordinación de la Acción Social (MMCAS) se convirtió en el Ministerio de la Mujer y la Acción Social (MMAS), quedando bajo su órbita la implementación y la coordinación del Programa.

Senegal

La Constitución de Senegal de 2001 reconoce la igualdad de género y el país es signatario de todas las convenciones internacionales sobre derechos humanos, incluyendo la CEDAW y la Carta Africana. En su informe sobre los avances conforme a la Carta Africana correspondiente al año 2006, el mecanismo nacional de promoción de las mujeres documentó las extensas disposiciones jurídicas que protegen los derechos de las mujeres, aunque los expertos en derechos de las mujeres de la sociedad civil destacan las dificultades que enfrenta la implementación de dichas disposiciones. La Estrategia Nacional para la Igualdad y Equidad entre los Géneros, instaurada en 2008, establece que el mecanismo nacional de las mujeres estará a cargo de la movilización de recursos para la igualdad de género. Por tanto, el contexto jurídico ofreció una serie de oportunidades para que el Programa desarrollara intervenciones de apoyo a la implementación de estos compromisos nacionales.

Sin embargo, tanto en el contexto de las políticas como el contexto institucional surgieron graves obstáculos que impidieron impulsar tales oportunidades. El Proyecto de Coordinación de las Reformas Presupuestarias y Financieras (PCRBF) se desarrolló a partir del año 2003 y se transformó en la base de las decisiones destinadas a impulsar presupuestos basados en el desempeño. El segundo DELP de Senegal se aprobó en octubre de 2006 y cubre el período de 2006 a 2010. Si bien ambos parecen ofrecer oportunidades, la limitada coordinación de los donantes y el lento ritmo de los avances constituyeron serios obstáculos.

Quizás lo más significativo fueron los frecuentes cambios institucionales que se dieron durante el Programa. Durante el período de la Fase II del Programa de PSG, el mecanismo nacional de las mujeres cambió tres veces su nombre (y su alcance), y el Ministerio de Finanzas sufrió cambios institucionales que incluyeron un cambio de sus responsabilidades en términos de estadística y población.

5. Descripción del Programa PSG

Durante los últimos ocho años, UNIFEM ha brindado apoyo al desarrollo de PSG como herramienta para aumentar la rendición de cuentas, la participación y la sensibilidad al género de la gobernanza económica, a través de una serie de programas que incluyen el Programa financiado por el Gobierno de Bélgica, llamado "Fortalecimiento de la gobernabilidad económica: Análisis de género aplicado a los presupuestos gubernamentales". El objetivo a largo plazo del Programa es reducir la feminización de la pobreza y la exclusión. En tal sentido, se espera que las beneficiarias últimas del Programa sean las mujeres en situación de pobreza, cuyas prioridades se abordarán mejor a través de distribuciones presupuestarias, políticas nacionales y procesos presupuestarios con perspectiva de género.

La Fase I del Programa (2001- 2004) brindó apoyo técnico y económico a veinte países para iniciar o respaldar iniciativas presupuestarias con perspectiva de género. El Programa facilitó el desarrollo de herramientas para el análisis presupuestario con perspectiva de género y su adaptación a los diferentes contextos de los países y sus necesidades técnicas específicas. El Programa promovió la aplicación nacional de herramientas y estrategias de PSG, a través del apoyo a iniciativas presupuestarias sensibles al género emprendidas por actores del gobierno o la sociedad civil, que incluían los presupuestos tanto nacionales como locales. El Programa también centró su atención en tres estrategias clave: construir capacidades en los diferentes actores que participan en los procesos presupuestarios; apoyar la promoción de políticas destinadas a sensibilizar los procesos, estructuras y sistemas presupuestarios para que se ajusten a los objetivos de erradicación de la pobreza e igualdad de género; y construir conocimientos sobre la aplicación de las herramientas de PSG.

En la segunda fase del Programa Mundial de PSG de UNIFEM (2005–2008) se procuró aprovechar las lecciones aprendidas de las experiencias de la primera fase. Se trabajó en cuatro países (Ecuador, Marruecos, Mozambique y Senegal) con la distribución presupuestaria y las políticas a nivel nacional y con ciertos ministerios de sectoriales seleccionados. El objetivo principal de la Fase II fue transformar las políticas y procesos presupuestarios de modo que reflejaran los principios de la igualdad de género y lograran cambios concretos en la distribución de recursos. Los principales actores que se identificaron como partes interesadas para la Fase II fueron los ministerios de planificación y finanzas, los ministerios sectoriales, los mecanismos de promoción de las mujeres, las OSC (en especial, organizaciones de mujeres y grupos presupuestarios a favor de los pobres), los parlamentarios/as, otros organismos de las Naciones Unidas e instituciones multilaterales.

Los efectos clave esperados de la Fase II eran:

- Políticas y procesos presupuestarios nacionales que reflejaran los principios de la igualdad de género;
- Integración de las prioridades de las mujeres en situación de pobreza a la distribución presupuestaria de los programas nacionales que abordan el tema de la pobreza; y
- Conocimientos y aprendizaje sobre PSG que facilitaran la reproducción de las prácticas buenas y eficaces.

La propuesta del Programa presentada al Gobierno de Bélgica para la Fase II resumía las diferencias entre las Fases I y II tal como se describe a continuación:

Tabla 5.1 - Fases del Programa PSG

Fase I del Programa PSG (2000-2004)	Fase II del Programa PSG (2005-2008)
Enfoque de experiencias piloto en veinte países	Profundización y aprovechamiento de las lecciones de las experiencias piloto en cuatro países
Intervención en el ciclo presupuestario en el momento del proyecto	Alineamiento con el ciclo presupuestario nacional
Principal centro de atención: desarrollo de capacidades	Principal centro de atención: cambio de políticas, incluyendo cambios en la distribución y procesos presupuestarios
Asociaciones clave con ministerios seleccionados del gobierno, parlamentarios/as, grupos de la sociedad civil y organismos de las Naciones Unidas	Continuación de la asociación de la fase anterior, pero con mayor énfasis en los nexos con ministerios, grupos presupuestarios a favor de la población pobre y bancos de desarrollo multilaterales
Enfoque multisectorial	Centro de atención sectorial selectivo relacionado directamente con la reducción de la pobreza y ajustado a los ODM
Iniciativas tomadas a nivel local, sectorial y nacional	Centro de atención en los mecanismos de seguimiento de los presupuestos nacionales

En todos los casos, se esperaba que las beneficiarias principales últimas del Programa fueran las mujeres pobres, cuyas prioridades se abordarían mejor en la distribución presupuestaria y a través de políticas y procesos presupuestarios nacionales sensibles al género. Pero los beneficiarios inmediatos del Programa generaron un nuevo desvío de parte de UNIFEM, ya que se centraron particularmente en las partes del gobierno que eran responsables de planificación y presupuesto. Los beneficiarios inmediatos específicos variaron ligeramente de un país a otro, según se detalla a continuación:

Ecuador - personal del Ministerio de Finanzas y los ministerios sectoriales; el mecanismo nacional de las mujeres y los actores de la sociedad civil que garantizan la rendición de cuentas con perspectiva de género; los académicos y estudiantes de una institución académica nacional, y el personal de las organizaciones donantes asociadas;

Marruecos - personal del Ministerio de Finanzas, personal de planificación y finanzas de los ministerios sectoriales, y representantes de las OSC que son responsables de garantizar que la rendición de cuentas logre una perspectiva de género;

Mozambique - personal de los ministerios sectoriales, y los Ministerios de Planificación y Finanzas; mecanismo nacional de las mujeres y otros actores responsables de garantizar la igualdad de género en la rendición de cuentas, OSC y el parlamento;

Senegal - personal de los ministerios sectoriales, en particular los responsables de presupuesto y personal de los Ministerios de Planificación y Finanzas del gobierno, el mecanismo nacional de las mujeres, OSC abocadas a la igualdad de género, tal como la Red de Mujeres Africanas Economistas (REFAE) y los parlamentarios/as.

Del mismo modo, las otras partes interesadas de los programas de los países variaron según el contexto:

Ecuador - Las partes interesadas incluyeron a donantes bilaterales, en particular la GTZ y organismos de las Naciones Unidas y, en especial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La utilización de grupos de interés especiales en materia de género en Ecuador para informar a las partes interesadas sobre el Programa fue limitada.

Marruecos -No hubo otras partes interesadas significativas, aparte de los consultores contratados para dictar cursos de capacitación o elaborar estudios e informes.

Mozambique - Las partes interesadas incluyeron a donantes bilaterales y, en particular, Irish Aid y organismos de las Naciones Unidas, en especial, el PNUD. El Programa creó un grupo específico de interés especial en materia de género que incluyó a personas interesadas del gobierno, donantes, académicos y actores de la sociedad civil.

Senegal - Los otros participantes en las actividades del Programa incluyeron instituciones académicas y organismos de las Naciones Unidas. UNIFEM colaboró con el PNUD y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y también se hicieron intentos por generar vínculos con la FAO.

En la Sede de UNIFEM, un Director/a de Programa coordinaba la implementación y gestión del Programa. Uno de los elementos clave de esta función era facilitar el diseño de un marco de monitoreo, evaluación y aprendizaje congruente en los cuatro países para poder obtener documentación e informes de alta calidad sobre los procesos y resultados de los Programas. Esto incluyó primordialmente lo siguiente: un taller en Nueva York en el año 2005, para elaborar los marcos lógicos para cada uno de los cuatro países; una RMT en 2006; y contactos regulares con quienes participaban en la implementación a través de mensajes de correo electrónico y conversaciones telefónicas. Adicionalmente, en la Fase II, el Programa aprovechó los recursos de la Especialista en Gestión del Conocimiento que tiene su base en la Sede de UNIFEM.

El envío de informes al Gobierno de Bélgica se coordinó y canalizó a través de la Sede, lo que ofrecía un resumen regular de las actividades en comparación con los productos y efectos originales del Programa. A partir de estos informes regulares resulta evidente que la intención era que los avances se midieran en forma resumida contra indicadores de resultados y productos correspondientes a los marcos lógicos de los países. El principal esfuerzo por examinar los avances se realizó durante el proceso de la RMT del Programa Mundial de PSG, a través de“un proceso interno y externo”[6] a mediados de 2006. En noviembre de 2006, se organizó una reunión de contrapartes en Marruecos para aprovechar los hallazgos de la RMT. La reunión tenía el objetivo de identificar los avances logrados así como las modificaciones necesarias de la dirección del Programa, a los efectos de asegurar el logro de los resultados anticipados para fines de 2008. Tras esta reunión, los programas de cada país difirieron considerablemente en cuanto su alcance y centro de atención.

En algún momento se tuvo la intención de crear un comité consultivo de proyectos para el Programa para que brindara asesoramiento sobre la dirección del Programa. La idea era que estuviera conformado por actores clave del área de PSG. No parece haber habido ningún informe sobre los progresos en cuanto a la creación o mantenimiento de dicho comité. A nivel nacional, hubo iniciativas de crear comités directivos conformados por las partes interesadas y contrapartes nacionales clave.

En los cuatro países, se hizo uso de una variada gama de arreglos para impulsar las actividades de los programas. En todos los casos, los estudios de países destacan los problemas resultantes de la falta de continuidad y la falta de capacidad para coordinar los programas que se analizan en mayor detalle en la sección 8 incluida más adelante.

En Ecuador las actividades del Programa nacional correspondían a la responsabilidad general de la Directora de Programa Regional para la Región Andina, quien recibió apoyo de la Coordinadora Regional del Programa PSG y contaba con una asistente de Programa con base en Quito.

Mozambique tuvo financiamiento para contratar una coordinadora a tiempo completo. Hasta 2006, UNIFEM no tenía personal en Mozambique. La coordinadora de UNIFEM era una funcionaria del PNUD que trabajaba en las oficinas del PNUD en Maputo. A partir de 2006, cuando UNIFEM comenzó a crear una oficina en el país, se contrató a una consultora para cubrir el Programa PSG en el país. Desde agosto de 2007 hubo una funcionaria para el Programa PSG en las oficinas de UNIFEM en Maputo.

6 Los objetivos establecidos de la RMT eran determinar los progresos logrados en relación con los resultados deseados de los Programas, identificar los procesos que requerían documentación adicional y se podían utilizar para estimular su reproducción en otros organismos, promover un proceso de aprendizaje y revisar las estrategias de los Programas en base a las lecciones aprendidas durante la implementación.

Marruecos contó con recursos para contratar a una coordinadora, que cambió varias veces durante la implementación del Programa. Tanto en la Fase I como la Fase II, UNIFEM implementó sus actividades de desarrollo de capacidades a través de la contratación de la misma consultora internacional junto con una variedad discreta de elementos de apoyo técnico.

En Senegal el Programa fue gestionado por una coordinadora a tiempo completo, que fue nombrada en enero de 2007. Se contrató a una consultora internacional, para brindar apoyo al desarrollo de capacidades tanto en la Fase I como en la Fase II. Durante la Fase II, este apoyo se brindó a través de siete misiones que viajaron a Senegal.

Los fondos provenían de la Sede de UNIFEM en Nueva York, y las actividades del Programa a nivel nacional eran de responsabilidad general de las Directoras Regionales del Programa correspondientes a las respectivas Oficinas Subregionales. La siguiente tabla describe los gastos informados por el Programa.

Tabla 5.2 - Gastos del Programa PSG (2005-2009)

Gasto total del proyecto	Mundial $	Ecuador $	Marruecos $	Mozambique $	Senegal $	Total $
Dic. 2005	45,981	46,410	79,048	147,345	134,781	453,565
Dic. 2006	250,014	153,809	168,888	197,375	90,299	860,385
Dic. 2007	157,532	161,768	154,911	151,231	122,104	747,546
Dic. 2008	161,675	210,954	228,842	144,870	129,883	876,224
Mar. 2009	130,000	80,976	93,887	82,192	5,316	392,371
Total	745,202	653,917	725,576	723,013	482,383	3,330,092

En la sección 8, Gestión de los Programas, se analiza la eficacia de la gestión y los acuerdos financieros.

5.1 Teoría del cambio para la Fase II

La **teoría del cambio para la primera fase** del Programa Mundial de PSG de UNIFEM tuvo como punto de partida una supuesta falta de concienciación sobre la pertinencia de los presupuestos para impulsar la igualdad de género. En respuesta, el Programa desarrolló una serie de actividades de concienciación y sensibilización sobre los PSG con las partes interesadas. Principalmente, se hizo hincapié en el desarrollo de capacidades de las contrapartes clave seleccionadas: ministerios del gobierno, parlamentarios/as, grupos de la sociedad civil y organismos de las Naciones Unidas. Asimismo, se brindó apoyo a iniciativas piloto sobre PSG. Se consideraba que la concienciación y el desarrollo de capacidades eran la base necesaria para lograr una incidencia política informada de la aplicación de PSG en los sistemas nacionales y locales de planificación y en los presupuestos, con miras a lograr una mayor rendición de cuentas respecto a los derechos de las mujeres y los compromisos en materia de igualdad de género.

La propuesta para la Fase II aprovechó el diagnóstico de la primera fase que se realizó en 2003 y puso énfasis en tres principios rectores extraídos del aprendizaje de la Fase I para los componentes de la Fase II del Programa de PSG:

Focalización y cambio de las políticas: La evaluación destacó la importancia de asegurar que los programas sobre PSG incorporaran el mecanismo como herramienta, más que como un fin en sí mismo. Se llegó a la conclusión de que los PSG son más eficaces cuando la estrategia para utilizarlos apunta claramente a influir en políticas específicas para que sean más sensibles a los compromisos asumidos en materia de igualdad de género y derechos humanos de las mujeres.

Democratización de los procesos presupuestarios a través de la incidencia política y movilización de fuertes asociaciones entre el gobierno y la sociedad civil: El examen concluyó que las iniciativas de PSG más exitosas eran las que aplicaban una estrategia de múltiples propósitos para el diálogo sobre políticas, la incidencia política y la transformación, que reunían a las diferentes partes interesadas y actores en los procesos de gobernanza económica. Se consideró que el desarrollo de capacidades y el compromiso de la sociedad civil y los ministerios sectoriales, y, en especial, el fortalecimiento de los ministerios de asuntos de las mujeres o igualdad de género como fuente permanente de apoyo y coordinación para mantener los esfuerzos una vez concluido el "proyecto" de PSG, eran medios idóneos para asegurar que los cambios de la distribución fueran sostenibles tras cumplido un ciclo presupuestario.

Capacidades nacionales y regionales sostenibles para PSG a través de la creación de fuertes redes y el intercambio de conocimientos: Se concluyó que los esfuerzos de UNIFEM, el PNUD, GTZ y muchos donantes bilaterales han contribuido a ampliar la capacidad para PSG en los trabajos en el terreno. La evaluación se centró en la ventaja comparativa de UNIFEM como estímulo para las redes regionales y mundiales de promotores/as de la igualdad de género y sugirió utilizar más estratégicamente su vinculación a otras redes en la segunda fase.

En la **Fase II, la teoría general del cambio** se basó en la perspectiva de que, si bien se había desarrollado una concienciación general sobre PSG a partir de las lecciones aprendidas de las experiencias de 20 países, el trabajo sobre PSG todavía no acompasaba el ciclo presupuestario nacional y los procesos presupuestarios centrales. El objeto de la segunda fase fue, por tanto, transformar la ejecución del presupuesto de forma que reflejara una respuesta de las políticas y procesos presupuestarios a los principios de igualdad de género y, así, lograr cambios concretos en la distribución de los recursos. Se estableció que el impacto del Programa a largo plazo sería demostrar el impacto de estas acciones transformadoras en términos de un aumento del acceso de las mujeres en situación de pobreza a los servicios y recursos, y un cierre de la brecha de género conforme a las metas de los ODM cuyo alcance fue planificado para el año 2015.

A los efectos de alcanzar este propósito y este impacto a mayor plazo, en el marco lógico se propuso un enfoque relativamente complejo para los Programas, con tres componentes o efectos y siete productos que contribuirían a lograr tales efectos (ver el Diagrama 5.1 incluido a continuación).

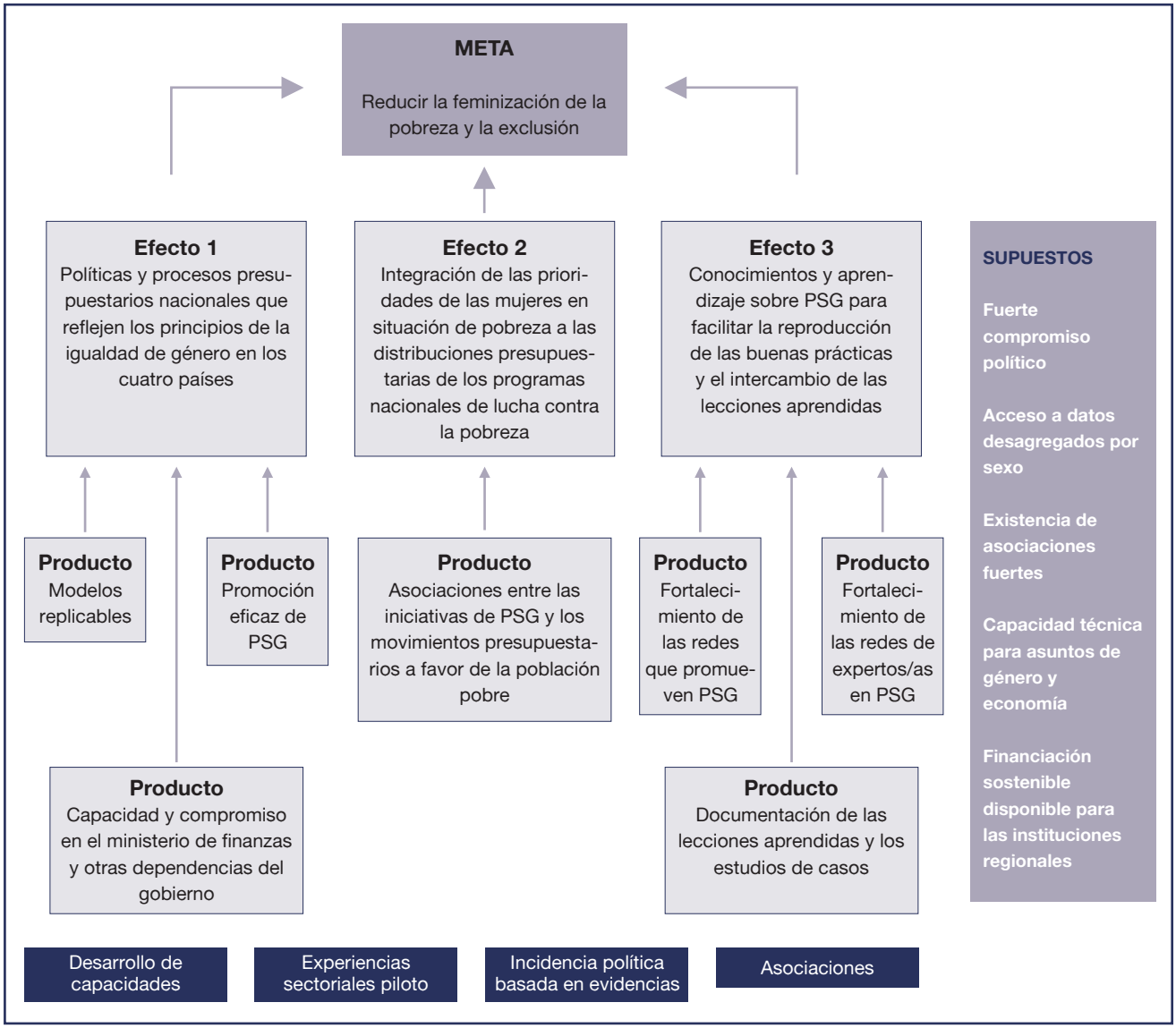


Diagrama 5.1 – Modelo de implementación de un programa de PSG

El diagrama que antecede muestra los pasos de la cadena de relaciones de causa-efecto, destacando los **efectos esperados** de la combinación de estrategias y actividades del Programa en cada etapa del proceso. Así pues:

A corto plazo, a través de los productos del Programa, el trabajo sobre PSG se alinearía con el ciclo presupuestario nacional; se introducirían cambios en los procesos presupuestarios nacionales; se mejorarían y documentarían los mecanismos de seguimiento presupuestario; y se fortalecerían las relaciones entre los promotores/as de la perspectiva de género y las autoridades responsables de las decisiones presupuestarias.

A medio plazo, a través de los efectos del Programa, los procesos de política y presupuestarios serían más sensibles al género, la distribución presupuestaria reflejaría las prioridades de las mujeresen situación de pobreza y exclusión, y las buenas prácticas y las lecciones aprendidas podrían ser reproducidas y aprovechadas a través de redes y el intercambio de conocimientos.

A largo plazo, el Programa en su conjunto contribuiría a reducir la feminización de la pobreza y la exclusión.

El diagrama también muestra los supuestos establecidos del Programa, que son relativamente claros y se relacionan principalmente con los efectos. No obstante, estos supuestos establecidos no parecen haberse desarrollado o explorado adicionalmente durante la implementación de los programas. Tal como se analiza más adelante, tres de estos supuestos se destacan por limitar la implementación de los programas: la disponibilidad de datos desagregados por sexo; la existencia de asociaciones fuertes; y la presencia de capacidad técnica para asuntos de género y economía.

Se usaron dos fuentes para identificar los supuestos implícitos del enfoque del Programa:

Un análisis de la documentación de los programas y la construcción de su modelo lógico y

Un análisis de los estudios de país.

El análisis inicial de la documentación de los programas permitió construir un modelo lógico. Al mismo tiempo, este análisis destacó dos problemas:

La falta de claridad sobre la intención de que hubiera o no vínculos entre los componentes del Programa y entre los efectos y estrategias del mismo. A su vez, esto sugiere dos supuestos subyacentes al Programa: que se pueden crear vínculos entre los promotores/as de la perspectiva de género y los grupos presupuestarios a favor la población pobre y que se pueden crear y sostener vínculos entre los diferentes elementos del Programa, en particular, los modelos, las capacidades y la incidencia política.

Las considerables brechas lógicas entre los productos (a corto y medio plazo) y el impacto (a largo plazo). El supuesto relacionado con estas brechas es el supuesto de que los efectos propuestos en el Programa son suficientes para lograr una reducción de la feminización de la pobreza.

A su vez, el análisis de los estudios de país destacó un cierto número de supuestos subyacentes adicionales:

Las lecciones aprendidas de la primera fase de implementación se basaron en un sólido diagnóstico de lo que se había logrado. Esto implica, a su vez, otros dos supuestos: que en los países existían capacidades técnicas para elaborar modelos y crear vínculos con los procesos presupuestarios y que la capacidad de los promotores/as de la perspectiva de género es suficiente y tienen oportunidades para influir en los procesos.

Parecería que, en general, se supuso que los criterios de selección de los países eran una base suficiente para la implementación. Los supuestos subyacentes son, por tanto, que los criterios fueron los correctos y que identificaron eficazmente los países donde existían oportunidades para PSG.

Por su parte, el análisis de la implementación de los Programas a nivel nacional e internacional sugiere dos supuestos: que el enfoque de la implementación es la utilización más eficaz de los recursos técnicos, humanos y financieros limitados y que existen capacidades en el nivel correcto para documentar las lecciones aprendidas y realizar actividades de monitoreo y evaluación.

Finalmente, las capacidades para analizar el contexto y el enfoque de la implementación sugieren otros dos supuestos de mayor nivel: que los enfoques elaborados son replicables y pueden tener influencia, y que los diferentes elementos del enfoque, modelos, capacidades e incidencia política, se pueden institucionalizar para lograr su sostenibilidad.

Estos supuestos se representan en una teoría del cambio basada en el modelo lógico utilizado para recopilar datos y establecer los supuestos implícitos analizados anteriormente (ver Diagrama 5.2 incluido a continuación).

Impacto
Reducir la feminización de la pobreza y la exclusión

Efectos
Políticas y procesos presupuestarios nacionales que reflejen los principios de la igualdad de género

Integración de las prioridades de las mujeres en situación de pobreza a la distribución presupuestaria

Conocimientos y aprendizaje sobre PSG que faciliten la replicación

Productos
Modelos replicables para transformar los procesos presupuestarios

Capacidades en el ministerio de finanzas

Promoción de la PSG

Asociaciones entre los promotores/as y las iniciativas de PSG

Centros y redes de información

Documentación de las lecciones aprendidas

Contrapartes: Ministerios de finanzas y planificación, mecanismos nacionales de la mujer, ministerios sectoriales, grupos de presupuesto a favor de la población pobre, promotores/as de la perspectiva de género, otros donantes, instituciones regionales

Actividades: Desarrollo de capacidades, incidencia política basada en evidencias, experiencias sectoriales piloto y asociaciones.

Situación
Mayor concienciación sobre PSG a través de la Fase I

Disponibilidad de las lecciones de 20 países en PSG

Falta de vínculos con partes interesadas clave

Falta de alineamiento de la PSG con el ciclo presupuestario

Supuestos

Los enfoques son replicables e influyentes

Los modelos, capacidades e incidencia política pueden institucionalizarse para lograr su sostenibilidad

Los efectos son suficientes para lograr una reducción de la pobreza

Se puede crear y mantener vínculos entre los modelos, la capacidad y la incidencia política

El enfoque de la implementación refleja el uso más eficaz de recursos técnicos, humanos y financieros limitados

Existen capacidades en el nivel correcto para documentar las lecciones aprendidas y realizar actividades de monitoreo y evaluación

Los criterios identificaron países donde hay oportunidades para PSG

Existe capacidad técnica para desarrollar modelos y lograr vínculos con los procesos presupuestarios

Los promotores/as de la perspectiva de género tienen capacidad suficiente así como oportunidades para influir en los procesos

Se pueden crear vínculos entre los promotores/as de la perspectiva de género y los grupos presupuestarios a favor de la población pobre

Diagrama 5.2 – Teoría del Cambio del Programa

6. Resultados del Programa

La presente sección examina los resultados logrados por el Programa y los diagnostica en función de los criterios de evaluación descritos en la sección 2: Pertinencia, Eficacia y Sostenibilidad.

6.1 Pertinencia

Medida en que los objetivos de la intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de la población beneficiaria, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de las contrapartes y los donantes.

En este caso, para examinar la pertinencia se observa en qué medida el equipo de UNIFEM pudo posicionar el trabajo sobre PSG dentro de los marcos nacionales de planificación, presupuesto y monitoreo, así como el análisis del contexto nacional y el modo en que identificó las prioridades de las mujeres.

6.1.1 Posicionamiento del Programa PSG en el contexto político

Los cuatro estudios de país (Ecuador, Marruecos, Mozambique y Senegal) demostraron que UNIFEM logró exitosamente posicionar su trabajo sobre PSG dentro de los marcos nacionales más amplios de planificación, presupuesto y monitoreo. En los cuatro países, el compromiso con la igualdad de género a los niveles más altos brindó oportunidades para que el Programa influyera en la elaboración de políticas nacionales y apoyara los esfuerzos por asegurar que se implementaran los compromisos. Asimismo, los ejemplos de Marruecos, Mozambique y Ecuador destacan las oportunidades que ofrecieron las reformas de la gestión de las finanzas públicas y, en particular, el énfasis que se puso en los presupuestos basados en resultados. En contraste, el ejemplo de Senegal destaca la importancia de mantener vínculos con las contrapartes clave, tales como el Banco Mundial, para asegurar que los procesos de reforma mantengan su impulso. Por ejemplo:

Marruecos - El compromiso con los presupuestos y la gestión basados en resultados, apoyado por organismos multilaterales clave, y el compromiso general de las autoridades de alto nivel con la igualdad de género ofrecieron un entorno ideal para las intervenciones sobre PSG. El Programa pudo esgrimir la atención que presta a los resultados en materia de igualdad de género para impulsar el cambio, pues reforzaba la atención a los resultados del país y, por tanto, contribuía al proceso nacional de reforma de la gestión de las finanzas públicas, y también impulsaba el objetivo de la igualdad de género. Al mismo tiempo, el proceso de reforma presupuestaria actuó, de algún modo, como limitante, dado que el ritmo del cambio para lograr PSG se vio obstaculizado por el ritmo del cambio de la reforma general de la gestión de las finanzas públicas.

Mozambique: El contexto de las políticas estaba conformado por un segundo DELP, respaldado por una coordinación de alto nivel entre el gobierno y los donantes, fortalecido adicionalmente por un compromiso de reforma de la gestión de las finanzas públicas que ofrecía oportunidades concretas de trabajo sobre PSG. El Programa aprovechó estas oportunidades, concentrándose en asegurar que los problemas derivados de las desigualdades entre los géneros se vieran reflejados en el DELP y trabajando en estrecha colaboración con el órgano de coordinación de género para vigilar los progresos de la implementación del DELP.

Senegal: Dado que existían políticas nacionales comprometidas con la reducción de la pobreza, el crecimiento económico, la reforma de la gestión de las finanzas públicas y la igualdad y equidad de género, UNIFEM identificó la pertinencia de los PSG, pues los presupuestos basados en resultados hacían necesario asegurar que los efectos, tales como los de la igualdad de género, se establecieran claramente en los planes y que se distribuyeran los recursos en consecuencia. Asimismo, el Programa reconoció que el Ministerio de Economía y Finanzas debía ser una parte interesada prioritaria. El Programa tuvo al comienzo oportunidades para posicionarse en los marcos de planificación, presupuesto y monitoreo nacionales. Lamentablemente, este fuerte comienzo se frustró y, cuando el Banco Mundial suspendió su propio Programa de PSG, UNIFEM no tomó las medidas necesarias para cubrir esa brecha y continuar acompañando los procesos nacionales de reforma.

Ecuador: La grave inestabilidad sociopolítica que imperó durante la vigencia del Programa ofreció oportunidades reales para impulsar el trabajo sobre PSG, ya que se estaban renegociando los marcos jurídicos y de políticas. Si bien el grado de inestabilidad presentó dificultades para la implementación, el Programa aprovechó exitosamente las oportunidades que brindaba la redacción de una nueva Constitución a través de actividades de cabildeo destinadas a impulsar los compromisos constitucionales para con la igualdad de género. El vuelco hacia un sistema presupuestario orientado a los objetivos y el creciente rol de la planificación en el ciclo presupuestario ofrecieron oportunidades adicionales, que el Programa utilizó para influir en la elaboración de los procesos técnicos para la planificación y planificación presupuestaria de las políticas nacionales. A su vez, el Programa también sufrió reveses debidos a las fluctuantes circunstancias institucionales. Así, por ejemplo, en julio de 2005, los consultores del Programa utilizaron con éxito la creación de la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social como espacio para presionar al Ministerio de Finanzas para que incluyera un indicador de género entre los criterios para la distribución de fondos entre los proyectos de inversión. Cuando estas cuentas especiales se eliminaron como parte del proceso de reforma presupuestaria, se perdieron los logros de este trabajo innovador.

6.1.2 Utilización del análisis de las políticas e instituciones para mantener la pertinencia

El Programa PSG pudo lograr resultados significativos en los cuatro países, tal como se analizará más adelante en la sección 6.2. No obstante, los estudios de caso también identifican numerosos ejemplos en los que se perdieron otras oportunidades o en los que se perdieron ventajas iniciales debido a la falta de capacidad del Programa para utilizar o realizar análisis detallados permanentes del entorno institucional o de las políticas. Del mismo modo, también se perdieron oportunidades debido a la falta de capacidad para participar en problemas técnicos a nivel nacional y en los foros destinados a impulsar la reforma de las finanzas públicas. Como punto de partida para la Fase II, UNIFEM supuso que la experiencia extraída de la Fase I (que en algunos casos incluyó estudios específicos de políticas o elementos institucionales del contexto) era suficiente para realizar la selección inicial de los cuatro países en los que se centraría la atención. Sin embargo, ninguno de los cuatro países había realizado un análisis contextual más detallado previo al inicio del Programa. Todos los estudios de país observan o bien que se perdieron oportunidades para lograr una comprensión del contexto o bien que el análisis que se realizó no se utilizó suficientemente como base de información para la implementación. Por ejemplo:

Marruecos - UNIFEM mandó hacer tres estudios: “Costo de los ODM desde una perspectiva de género” (proyecto terminado en 2006, copia editada en 2008, aún no publicado); “Análisis completo de datos sensibles al género de Marruecos (2007)”; y “Sistema de Monitoreo Basado en la Comunidad” (encargado en 2006, todavía en proceso). UNIFEM era consciente de las limitaciones que imponía el marco temporal para crear un sistema presupuestario completo basado en resultados. No obstante, si bien los tres estudios lograron información pertinente sobre el proceso de reforma, no se utilizaron como información de base para las oportunidades de colaboración sectoriales y la planificación estratégica del Programa. Por ejemplo, los análisis identificaron los ministerios donde las reformas estaban más avanzadas y era más probable que se lograran resultados en el corto y medio plazo. El informe sobre los datos sensibles al género también destacaba la necesidad de establecer prioridades nacionales para los esfuerzos, más allá de las regionales o provinciales, donde la reforma presupuestaria recién sería visible en una etapa posterior.

Mozambique: En 2003, se realizó un diagnóstico de necesidades como parte de la Fase I del Programa de PSG, que se centró en los vínculos y brechas institucionales del Programa de PSG. La decisión de vincular formalmente el Programa con el CNAM significaba que los vínculos formales con los Ministerios de Planificación y Finanzas y los ministerios sectoriales se canalizarían a través de esta nueva institución en lugar de ser directos con cada ministerio, lo que hubiera aumentado el perfil de los PSG dentro de sus instituciones. No obstante, el personal del Programa no reconoció las limitaciones del enfoque, que fueron un obstáculo para avanzar y brindar sustento a los resultados.

Senegal: El Programa adoptó un enfoque pragmático para identificar oportunidades de colaboración institucionales en lugar de realizar un diagnóstico institucional sistemático. El aprendizaje que logró el Programa a través de su experiencia generó cambios en las oportunidades de colaboración, que se desplazaron del mecanismo de promoción de las mujeres (en la Fase I) hacia las políticas del Ministerio de Finanzas (Dependencia de Monitoreo de los DELP) y hacia el sector presupuestario del Ministerio de Finanzas (Dirección Nacional del Presupuesto), tal como se estableció en la propuesta del Programa. La limitada comprensión de las reformas de la gestión del gasto público y las finanzas públicas por parte del personal del Programa PSG hizo que no se aprovecharan óptimamente las oportunidades

y sinergias potenciales para obtener información que permitiera determinar las prioridades de los esfuerzos del Programa.

6.1.3 Identificación de las prioridades de las mujeres en situación de pobreza

En todos los casos, el Programa utilizó a los órganos del gobierno como fuente clave para el análisis de las prioridades de las mujeres. En algunos casos, estos análisis se basaron en información y análisis realizados en procesos bastante completos y participativos (como, por ejemplo, la redacción de un DELP). En otros casos, UNIFEM dependió de hecho de órganos individuales del gobierno (como por ejemplo un ministerio de finanzas o el mecanismo nacional de las mujeres), lo que hizo más difícil obtener evidencias que demostraran que el Programa comprendía cabalmente las prioridades de las mujeres en situación de pobreza. En los casos en que el mecanismo de promoción de las mujeres enfrentaba cambios frecuentes (Ecuador) o era nuevo y no estaba bien afianzado todavía (Mozambique), esto hizo que el Programa fuera más vulnerable en cuanto a la forma en que habían identificado las prioridades de las mujeres y su uso como información de base para las decisiones y prioridades del Programa. El Programa logró productos para dos efectos (Efectos 1 y 2), el desarrollo de capacidades de los promotores/as de la igualdad de género para influir en los procesos presupuestarios y la construcción de asociaciones con las autoridades encargadas de establecer las políticas. Para ambos productos, los resultados fueron relativamente limitados, ya que el Programa se centró principalmente en los resultados más técnicos. En la sección 6.2, incluida más adelante, se analiza este tema en mayor detalle.

En Ecuador y Mozambique, los programas accedieron a canales de la sociedad civil para identificar las prioridades de las mujeres en situación de pobreza, a través de contrapartes clave para la implementación. En Senegal, se mandó hacer un estudio específico de las prioridades de las mujeres desde diferentes perspectivas sectoriales (2006). Esto significa que hubiera sido posible que el análisis del contexto y las necesidades se hubiera basado en información recibida de fuentes múltiples (funcionarios/as de planificación y finanzas del gobierno, ministerios sectoriales, el mecanismo nacional de las mujeres, personal de OSC que trabajen particularmente en temas de las mujeres y académicos). Sin embargo, una vez más, el equipo de evaluación halló que UNIFEM no había reconocido plenamente la importancia de esta "triangulación" de los datos, análisis y opiniones como medio para convalidar las decisiones del Programa sobre cuál era la mejor forma de abordar las prioridades de las mujeres en situación de pobreza.

Hallazgos clave

Existen evidencias de que el Programa fue pertinente. Los Programas en los países lograron participar en la creación del marco de políticas destinado a fijar las prioridades generales para la reducción de la pobreza, el desarrollo nacional y la reforma de la gestión de las finanzas públicas, y aprovecharon las oportunidades institucionales y de políticas para impulsar la igualdad de género.

La capacidad limitada para realizar análisis contextuales permanentes fue una debilidad del Programa PSG que afectó la pertinencia general de las intervenciones. Si hubiera tenido la capacidad necesaria para llevar a cabo análisis regulares de los entornos de la política y las políticas, el Programa se hubiera fortalecido, pues hubiera podido identificar las posibles oportunidades y obstáculos, y un análisis de los cambios en los contextos institucionales hubiera permitido identificar las necesidades en materia de desarrollo de capacidades así como los problemas que afectan la sostenibilidad de las intervenciones.

Un mayor uso de fuentes de información múltiples y diferentes podría ofrecer datos actuales y enriquecidos sobre las prioridades de las mujeres. En algunos casos, UNIFEM fue vulnerable por confiar en información y análisis de fuentes limitadas del gobierno que estaban afectadas por restricciones institucionales (como, por ejemplo, cambios frecuentes o instituciones nuevas y políticamente débiles) y no reconoció plenamente el valor de contar con datos, análisis y opiniones permanentes sobre las prioridades de las mujeres provenientes de fuentes múltiples y diferentes.

6.2 Eficacia

Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.

La eficacia se examina en función de los resultados logrados en relación a los productos y efectos descritos en la sección 5. La presente sección se refiere a las dificultades que enfrentó el equipo para lograr dichos resultados y la forma en que respondió el equipo a dichas dificultades. La sección se organiza en torno a los efectos y productos clave del marco lógico.

Los estudios de país destacan el logro de un cierto número de efectos clave que resultan de los productos de los Programas. Existen algunos logros comunes, así como un cierto número de áreas donde ninguno de los países pudo registrar un avance. Las principales características comunes respecto de los efectos fueron las siguientes:

Efecto 1 – Quizás lo más significativo es que todas las intervenciones pudieron integrar y sostener la inclusión de las referencias a medidas de promoción de la igualdad entre los géneros en las Solicitudes de Partidas Presupuestarias, que son el principal instrumento a través del cual los ministerios sectoriales deben incluir las prioridades clave en sus propuestas presupuestarias. Asimismo, en Marruecos, Mozambique y Senegal, el Programa pudo asegurar que los procesos de planificación nacional y los informes sobre el logro de los objetivos nacionales planificados contemplaran los temas de género.

Efecto 2 –Las intervenciones de los cuatro países pudieron apoyar el desarrollo de indicadores de género para los trabajos sectoriales piloto. Asimismo, tuvieron algún impacto en las distribuciones presupuestarias para las prioridades de género de estos sectores.

Efecto 3 – En todas las intervenciones se logró algún tipo de producto de conocimiento. No obstante, todos los estudios de país observan que esta fue el área en la que se registraron menos progresos y donde existe menor cantidad de efectos comprobables. Si bien se hicieron esfuerzos internacionales por difundir los productos de conocimiento, se hicieron muy pocos avances en comparación a los demás productos planificados.

Las principales dificultades que tuvo el equipo de evaluación en la aplicación de los criterios de eficacia incluyeron las siguientes:

La falta de un foco de atención a nivel nacional claro que fuera compartido por los cuatro países, agravada por la falta de información para identificar las prioridades, tal como se analizó en la sección 6.1 que antecede.

La dificultad para atribuir los progresos respecto de los efectos a los productos, debido a la falta de datos de monitoreo y evaluación, en particular respecto a los productos. Los informes que elaboró UNIFEM se centraron, por lo general, en actividades, lo que refleja el enfoque que se adoptó para la implementación. Aparentemente, no se contó con capacidades suficientes como para examinar los avances hacia el logro de los objetivos nacionales de mayor nivel. Esto se vio agravado por una falta de apoyo directo a nivel mundial para realizar actividades de monitoreo y evaluación de mayor nivel.

La forma de distinguir los avances logrados en los procesos y distribuciones presupuestarias a través del apoyo del Programa PSG del efecto de los Programas de otros donantes que también abordan la igualdad de género.

En la Tabla 6.1 se registran los resultados principales de cada estudio de país en relación con los tres efectos previstos en el marco lógico original de los Programas.

Tabla 6.1 Principales resultados logrados en relación con los efectos del Programa

	Ecuador	Marruecos	Mozambique	Senegal
Efecto 1	Inclusión anual de un párrafo sobre temas de género en las Solicitudes de Partidas Presupuestarias. El Programa utilizó los cambios políticos como oportunidades de colaboración institucional para promover la inclusión de políticas con perspectiva de género en el presupuesto. Desarrollo eficaz de capacidades mediante la capacitación de nuevos formadores/as para difundir la información a nuevos grupos, incluyendo grupos de mujeres.	Inclusión anual de un párrafo sobre temas de género en las Solicitudes de Partidas Presupuestarias. Publicación de Informes de Género anuales en un número cada vez mayor de ministerios y mejores indicadores sensibles al género para evaluar los Programas y las políticas públicas.	Introducción de la perspectiva de género en las Solicitudes de Partidas Presupuestarias. Inclusión de temas e indicadores de género en el segundo DELP y presentación de informes acorde. Mayor participación de las organizaciones de mujeres en un mecanismo nacional para vigilar los progresos del gobierno respecto de los compromisos de las políticas.	Inclusión del género en las Solicitudes de Partidas Presupuestarias para los presupuestos de 2008 y 2009. Inclusión de los problemas de género en el DELP.
Efecto 2	La implementación de experiencias piloto en el Ministerio de Educación ha permitido algunos logros, incluyendo un indicador de género para todos los proyectos de inversión social del Ministerio y una matriz de género para diagnosticar el impacto de los programas de inversión en materia de género, lo que se percibe como un paso hacia la institucionalización del cambio.	Insumos para los MTEF y presupuestos de las experiencias piloto sectoriales, incluyendo indicadores sensibles al género. Identificación de cambios reales en las distribuciones presupuestarias de unas pocas áreas seleccionadas. Esto fue el resultado del Programa PSG y otros Programas que también abordan la igualdad de género.	Distribuciones presupuestarias específicas para actividades institucionales que impulsan la igualdad de género en las experiencias piloto sectoriales de los Ministerios de Interior y Salud. Protocolo del sector de la salud y propuesta de distribuciones presupuestarias en el Ministerio de Interior para mejorar los servicios que se prestan a las mujeres que son víctimas de violencia.	Preparación de una presentación presupuestaria del Ministerio de Agricultura según el modelo del MTEF, con indicadores sensibles al género. Redacción de un Informe de Género por parte del Ministerio de Agricultura. Cierto grado de aumento de las capacidades técnicas para abordar los PSG en el personal de los ministerios.
Efecto 3	El Programa generó algunos documentos significativos en diferentes medios. Las principales deficiencias del Programa han sido la falta de una estrategia sistemática de monitoreo y evaluación y la difusión limitada de las lecciones aprendidas y los modelos utilizados.	Los principales mecanismos de aprendizaje sobre PSG fueron portales actualizados sobre PSG publicados en la Web por el Ministerio de Economía y Finanzas y un sistema de aprendizaje en línea sobre PSG. La estrategia de comunicación no se implementó en forma sistemática y la falta de una estrategia general de incidencia política significó que no se explotaran cabalmente las oportunidades de aprovechar los logros específicos.	Actividad limitada para promover relaciones y aprendizaje. La falta de datos de monitoreo significó que no se pudiera diagnosticar la eficacia del Boletín sobre PSG.	El Programa de Senegal sufrió una serie de cambios de enfoque y compromiso, por lo que muchas iniciativas potencialmente fructíferas se encuentran todavía en una etapa demasiado temprana como para documentar los resultados y el aprendizaje.

Debido a los contextos rápidamente cambiantes y con frecuencia complejos donde se implementó el Programa de PSG, los resultados logrados son especialmente dignos de destacar. A pesar de que los cuatro países lograron resultados respecto de los mismos efectos, se observan considerables diferencias en los detalles respecto a qué y cómo se logró, tal como se aclara en los estudios de país. A continuación se describen tres ejemplos clave de estas diferencias: diferencias en el nivel de éxito respecto de la inclusión del género en las Solicitudes de Partidas Presupuestarias; diferencias en el rol de los promotores/as de la igualdad de género y los derechos de las mujeres respecto del logro de los resultados; y diferencias en los logros en relación con las distribuciones presupuestarias con perspectiva de género.

6.2.1 Inclusión de la perspectiva de género en las Solicitudes de Partidas Presupuestarias

Si bien todos los programas pudieron informar logros en relación con este resultado, hubo una variación considerable en cuanto al grado de los logros, y Marruecos y Mozambique fueron los países que ofrecieron ejemplo de mayores progresos. A lo largo del tiempo, tanto en Marruecos como en Mozambique se hicieron esfuerzos primero para incluir la problemática relativa a las desigualdades entre los géneros en las Solicitudes de Partidas Presupuestarias y luego para mejorar la focalización de las instrucciones en tal sentido a los ministerios sectoriales (ver, en particular, el informe de país de Mozambique). Al mismo tiempo, estas iniciativas específicas se establecieron dentro del marco de esfuerzos destinados a garantizar que se presentaran informes sobre los resultados en materia de igualdad de género tales como el Informe de Género multisectorial de Marruecos y el informe del DELP de Mozambique, lo que generó incentivos para vincular los diferentes elementos del trabajo sobre PSG y garantizar un análisis del grado en que la inclusión de la perspectiva de género en las Solicitudes de Partidas Presupuestarias afectaba positivamente las decisiones en materia de presupuesto. En Senegal, los resultados logrados fueron más limitados y se debieron, principalmente, a cabildeo con personas clave con funciones de toma de decisiones en relación con las Solicitudes de Partidas Presupuestarias. El informe de país de Marruecos demuestra que los resultados logrados a través de cabildeo con personas clave deben evolucionar hacia la inclusión de personal de otros ministerios clave y concienciar más ampliamente al nivel del gobierno nacional. Los ejemplos de Marruecos y Mozambique destacan la importancia tanto de aclarar las instrucciones a los ministerios sectoriales como de trabajar dentro de un marco de resultados claramente definido.

6.2.2 Rol de los promotores/as de la igualdad de género y los derechos de las mujeres en el logro de resultados

Los cuatro programas de país enfrentaron la dificultad central de tener que decidir si los resultados se lograrían más eficazmente a través de la participación del mecanismo nacional de las mujeres o de los ministerios de planificación y finanzas. En Ecuador, el Programa se centró primordialmente en el mecanismo nacional de las mujeres (CONAMU) y en Mozambique el principal intermediario formal fue el nuevo órgano del gobierno (CNAM) responsable de garantizar que se avanzara en los temas de la igualdad de género. En Ecuador, la participación del CONAMU fue eficaz en el logro de los resultados, pero en Mozambique, la falta de influencia política del CNAM, que se había creado recientemente y contaba con recursos insuficientes, hizo que fuera menos evidente que esta fuera una vía eficaz para lograr resultados. En Marruecos, fue posible trabajar a través de una combinación de intereses de género y finanzas, por existir una Unidad de Género en el Ministerio de Economía y Finanzas, lo que constituyó un factor clave para los avances logrados.

A nivel sectorial, en 2008, en Senegal se avanzó hacia el logro de un Informe de Género sectorial a través del trabajo con el centro coordinador para temas de género, dentro de la función de planificación del Ministerio de Agricultura, un nuevo ejemplo de que la combinación de los intereses de género, planificación y finanzas fue importante para promover los PSG. En Mozambique, los resultados en términos de distribuciones presupuestarias se lograron a través del personal de la esfera de género de los Ministerios de Salud e Interior, aunque esto no implicó

la participación plena de los servicios de planificación y finanzas de los sectores respectivos. En estos casos, el personal de ambos ministerios manifestó que los logros habían derivado, fundamentalmente, de la intervención directa de ministros que estaban personalmente comprometidos a promover la igualdad de género, y no a través de los canales institucionales regulares de planificación y presupuesto que funcionaban en el sector.

El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que los promotores/as de la perspectiva de género del gobierno fueron esenciales para el logro de resultados. Las variaciones de las circunstancias institucionales significaron que se dispusiera de opciones institucionales diferentes en los diferentes países. En Ecuador, resultó eficaz un mecanismo de promoción de las mujeres bien afianzado y con un elevado nivel de compromiso. En Marruecos y Senegal, sin duda alguna fue eficaz la combinación institucional de las esferas de género y planificación/finanzas. La experiencia de Mozambique muestra que la combinación de compromiso para con la igualdad de género entre el personal de coordinación y las autoridades de alta jerarquía a nivel sectorial permite que se logren resultados. No obstante, los progresos fueron más vulnerables a la rotación del personal, ya que los temas de género no se habían integrado institucionalmente a las tareas de planificación y finanzas.

En relación con la contribución de los promotores/as de la igualdad de género de la sociedad civil, Ecuador y Mozambique realizaron esfuerzos considerables y lograron algunos resultados en su apoyo a organizaciones de mujeres para que actuaran como promotoras en el proceso presupuestario. El estudio de país de Ecuador llegó a la conclusión de que el Programa había comenzado a integrar eficazmente a la sociedad civil y había ampliado la capacidad de los actores a cargo de la rendición de cuentas. El estudio de Mozambique halló evidencias de que las redes de mujeres tenían una participación cada vez mayor en las estructuras del gobierno encargadas de las políticas nacionales. Por el contrario, en Senegal, el cambio de la lógica y centro de atención del Programa en 2007 significó que los actores de las OSC ya no tuvieran una función identificada en el logro de los objetivos del Programa, por lo que el personal del Programa tendió a centrarse en el trabajo con parlamentarias y parlamentarios. En Marruecos, se consideró que este aspecto del Programa era especialmente difícil, debido a la inexistencia de una cultura sólida en la sociedad civil y la falta de participación parlamentaria en los procesos de rendición de cuentas públicos. No obstante, hacia el final del Programa, se lograron algunos progresos en cuanto a la negociación de un rol más claro de la sociedad civil en los procesos presupuestarios.

El equipo de evaluación concluyó que la contribución del Programa PSG al empoderamiento de las organizaciones de mujeres para que participaran en los procesos presupuestarios fue variopinta. Una aplicación más plena de un enfoque de programación basado en derechos podría haber generado enfoques más claramente articulados sobre la importancia de los actores de la sociedad civil como canales para representar las prioridades y opiniones de las mujeres ante las autoridades del gobierno. Más aún, un enfoque más claro basado en derechos hubiera motivado al personal del Programa a examinar los roles diferentes pero complementarios de los diferentes tipos de actores no gubernamentales (OSC y parlamentarias y parlamentarios) en cuanto a la promoción de la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

6.2.3 Distribuciones presupuestarias para las prioridades de las mujeres

Los cuatro programas identificaron correctamente la existencia de un cierto número de factores que son importantes para asegurar que las distribuciones presupuestarias sean más sensibles al género, a saber: articulación de las brechas de género y las intervenciones necesarias, un proceso presupuestario sensible al género (ver lo que antecede sobre las Solicitudes de Partidas Presupuestarias), indicadores sectoriales con perspectiva de género para identificar qué necesidades deben vigilarse para realizar un seguimiento de los progresos en cuanto al logro de distribuciones sensibles al género, y datos desagregados por sexo, para que se pueda realizar

un seguimiento de los avances. Se han logrado algunos progresos en el desarrollo de capacidades técnicas para identificar indicadores sensibles al género y producir datos desagregados por sexo. Se identificó un cierto número de limitaciones técnicas (como, por ejemplo, en relación con los clasificadores presupuestarios). El estudio de caso de Mozambique ofrece un ejemplo de utilidad sobre cómo se pueden lograr mejores distribuciones presupuestarias, incluso cuando no exista un conjunto completo de factores propicios, que significarán el logro de "triunfos relativamente rápidos" que podrían contribuir a motivar un mayor compromiso y acciones adicionales respecto de los PSG.

En Mozambique, el Programa PSG supuso que era probable que la violencia contra las mujeres fuera un problema clave que debía abordarse para impulsar el logro de los derechos de las mujeres. En parte, esta decisión se basó en el objetivo programático de Forum Mulher, la OSC asociada clave en la implementación. Esto le aportó un centro de atención al trabajo sectorial, ya que la asistencia técnica de los Ministerios de Planificación y Finanzas estaba dirigida al logro de distribuciones presupuestarias específicas para actividades sectoriales que abordaban la violencia contra las mujeres. Posteriormente, resultó ser una herramienta útil para unificar el trabajo en los diferentes sectores, cuando el Ministerio de Salud elaboró políticas para abordar las necesidades sanitarias de las víctimas de la violencia. Desde una perspectiva basada en derechos, al no existir un análisis de situación completo de las prioridades de las mujeres, el supuesto de que la violencia era un problema importante fue absolutamente razonable, lo que fue posteriormente convalidado en los informes de la CEDAW.

UNIFEM respaldó el suministro de asistencia técnica significativa a un cierto número de ministerios. Se brindó asistencia técnica a los centros de coordinación de género, las dependencias de género y los ministerios sectoriales de planificación y finanzas, para establecer un vínculo entre los problemas de género y las tareas de planificación y presupuesto sectoriales. En 2008 se logró un avance significativo en la institucionalización de los servicios para mujeres y niños cuando el Ministerio del Interior de Mozambique proveyó recursos humanos para unidades especiales que funcionarían en las estaciones de policía para prestar servicios a las mujeres y niños que son víctimas de violencia. Con tal motivo, se incluyó una distribución presupuestaria para el costo del personal permanente en la propuesta de presupuesto del sector correspondiente al año 2009. Durante la Fase II, el Programa pudo alcanzar logros concretos en cuanto a distribuciones presupuestarias específicas para el sector; pero se necesitan esfuerzos adicionales para garantizar que se cubran las inversiones o los costos recurrentes de estas dependencias. Esta experiencia es un ejemplo pragmático exitoso de cómo incluir las distribuciones presupuestarias en el trabajo sobre PSG, incluso cuando todavía no se cuente con un conjunto completo de factores propicios (análisis de contexto y procesos, indicadores y datos presupuestarios con perspectiva de género).

6.2.4 Conocimientos y aprendizaje sobre PSG

Se observó que tres productos contribuyeron al tercer efecto: los conocimientos y el aprendizaje sobre PSG facilitan la reproducción de las buenas prácticas y el intercambio de las lecciones aprendidas. Estos tres productos fueron los siguientes:

Creación y/o fortalecimiento de centros y redes de información regionales y subregionales de expertos/as en PSG
Creación y/o fortalecimiento de redes interregionales, regionales y subregionales de personas pertenecientes a instituciones que formulan políticas económicas que utilizan PSG y,
Documentación de las lecciones aprendidas y los estudios de caso en áreas y países seleccionados.

En cuanto a los dos primeros productos, si bien se dieron algunos pasos, hubo pocos resultados tangibles registrados. En lo que se refiere a las redes de expertos/as en PSG, en Mozambique quienes habían participado como alumnos o formadores/as en cursos de capacitación en PSG conformaron una red informal de formadores/as.

No obstante, en Mozambique, al igual que en los demás países del Programa, si bien se inició el trabajo, ni se formalizó ni se realizó un seguimiento sistemático del mismo. En todos los estudios de caso se observa que la falta de conocimientos técnicos en PSG sigue siendo un importante obstáculo para impulsar el Programa. En tal sentido, ambos productos siguen siendo áreas significativas en las que se necesita un apoyo continuado.

En la Fase II, el Programa aprovechó los recursos de la Especialista en Gestión del Conocimiento que tiene su base en la Sede de UNIFEM. En el sitio Web sobre PSG de UNIFEM se publicó un elevado número de trabajos producidos a nivel de los países[7]. En general, son informes de investigaciones, directrices y manuales de capacitación, así como materiales de difusión locales. Adicionalmente, las experiencias de la Fase II del Programa se utilizaron como ejemplo en diversos materiales preparados por UNIFEM, incluyendo boletines y hojas de guía[8]. Si bien existen evidencias anecdóticas que sugieren que estos materiales se utilizaron y fueron influyentes, no se hicieron esfuerzos sistemáticos por vigilar la reproducción de los ejemplos documentados. Las limitaciones del enfoque que se utilizó fueron las siguientes: falta de aprendizaje institucional sistemático basado en evidencias a nivel de los países y apoyo insuficiente de la Sede para que se compartieran las lecciones aprendidas en base a un análisis crítico de las experiencias nacionales durante la totalidad del Programa. En estas dos áreas, la Sede de UNIFEM podría, en el futuro, brindar apoyo a nivel nacional y regional.

Hallazgos clave

Es evidente que hubo buenos progresos en relación con el Efecto 1 (integrar la perspectiva de género al proceso presupuestario) y el Efecto 2 (distribuciones y análisis presupuestarios), en particular en cuanto se refiere a la inclusión de la perspectiva de género en las Solicitudes de Partidas Presupuestarias, la elaboración de indicadores de género y mejores distribuciones presupuestarias en los trabajos de las experiencias sectoriales piloto. Los mejores resultados destacan la importancia tanto de aclarar las instrucciones a los ministerios sectoriales como de trabajar dentro de un marco de resultados claramente definido.

Los diferentes enfoques y estrategias ofrecen buenas oportunidades de aprendizaje. Se deben reconocer las diferencias en el grado y forma en que se lograron resultados en los diferentes países, para que el aprendizaje sobre los distintos enfoques y sus resultados se pueda compartir con otros Programas. En algunos casos, las circunstancias específicas de cada país hicieron que se tomara la decisión de centrar los esfuerzos en la participación institucional del mecanismo de promoción de las mujeres o centros de coordinación, como, por ejemplo, cuando dichas instituciones son fuertes o tienen un elevado compromiso político. Otros casos, como los trabajos para integrar la perspectiva de género a las distribuciones presupuestarias, ofrecen formas pragmáticas de avanzar que pueden transferirse a otros Programas.

Los resultados relacionados con el Efecto 3 fueron frágiles, por lo que se deben reconsiderar los enfoques utilizados. Una debilidad del Programa fue no poder lograr resultados comparables respecto del Efecto 3 (aprendizaje regional y establecimiento de vínculos). En tal sentido, la falta de datos de monitoreo que permitan diagnosticar el éxito y las dificultades de los Programas así como la pérdida de oportunidades para difundir los resultados logrados constituyen una problemática que debe ser objeto de atención.

6.3 Sostenibilidad

Continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida la asistencia principal para el desarrollo. Probabilidad de que continúen los beneficios a largo plazo. Resistencia de los beneficios netos a los riesgos con el correr del tiempo

Para examinar la sostenibilidad, se analiza hasta qué punto el Programa de UNIFEM estableció asociaciones y procedimientos que permitan la continuidad de los trabajos sobre PSG después de terminada la implementación del Programa y en qué medida actuó como catalizador

7 http://www.gender-budgets.org/

8 Desde principios de 2008 se prepararon diversos boletines y dos hojas de guía.

para que se lleven a cabo acciones independientes de PSG. Las principales dificultades que enfrentó el equipo de evaluación para diagnosticar este aspecto fueron la falta de datos de monitoreo y evaluación y el hecho de que muchos de los productos de la Fase II todavía se encuentran en etapas relativamente iniciales de implementación.

En general, las evidencias de la sostenibilidad de los logros son limitadas. En parte, esto se debe al tiempo que conllevó lograr el vuelco de la lógica programática de la Fase I a la de la Fase II, que en algunos casos recién se logró en 2006 o 2007. Adicionalmente, el enfoque de aprender sobre la marcha implicó experimentar una gama de enfoques innovadores dentro de contextos de cambios institucionales y cambios en las políticas, por lo que algunos enfoques no se adoptaron de lleno hasta la última etapa de la Fase II (2007 y 2008). Esto significó que el equipo de evaluación se concentrara en buscar indicios de una probable sostenibilidad en el futuro.

6.3.1 El desarrollo de capacidades como indicador potencial de la sostenibilidad

El equipo de evaluación encontró indicios de una probable sostenibilidad futura por la forma en que se abordó el desarrollo de capacidades. En Ecuador, al respaldar la creación del diploma en “Género y Economía” y el curso académico sobre “Género y Política Fiscal”, el enfoque deliberadamente articulado del Programa logró resultados en términos de la institucionalización académica de los cursos sobre PSG, lo que constituyó una contribución significativa a la sostenibilidad de los PSG que podría continuar y trascender la vida del Programa. En este caso, el Programa actuó como catalizador, ya que ayudó a otros actores a desarrollar sus propias iniciativas de desarrollo de capacidades, adaptadas a sus necesidades. En Mozambique quienes habían participado como alumnos/as o formadores/as en cursos de capacitación en PSG conformaron una red informal de formadores/as. Los miembros de este grupo informal facilitaron la realización de un seminario sobre género y eficacia de la ayuda, y fueron contratados como facilitadores por la institución de capacitación del servicio civil nacional para los cursos de capacitación de 2008 dirigidos a los secretarios permanentes, los directores nacionales y los encargados de la planificación. No obstante, no fue posible concluir que el apoyo al desarrollo de capacidades haya generado la formación de este grupo, tal como se dio en el caso de Senegal, donde la inversión en desarrollo de capacidades todavía no había producido una masa crítica similar de posibles formadores/as de PSG. Por tanto, todos los estudios de país mencionaron la necesidad de que los enfoques y materiales sean debidamente documentados, que se compilen datos de monitoreo y que se los utilice para determinar si las intervenciones de desarrollo de capacidades contribuyen de hecho a la sostenibilidad. Al no existir datos de monitoreo, el equipo de evaluación pudo documentar los informes de los diferentes efectos, pero no pudo examinar las posibles razones de las diferencias. No obstante, en Mozambique, el equipo de evaluación observó que los miembros del grupo informal consideraban que el apoyo permanente y sistemático de UNIFEM aumentaría la probabilidad de que sus actividades de capacitación pasaran a ser sostenibles.

6.3.2 El desarrollo institucional como indicador potencial de la sostenibilidad

Los equipos de evaluación también observaron la existencia de una gama de desarrollos institucionales que se considera sean probablemente indicios de sostenibilidad en el futuro.

En **Ecuador,** una vez que se identificó a la Unidad de Género del Ministerio de Finanzas como contraparte clave, el Programa invirtió recursos considerables en brindarle apoyo. Actualmente, la Unidad existe de hecho y no de derecho, pero el equipo de evaluación coincidió con el diagnóstico del equipo del Programa en que la Unidad tendrá un papel clave en la institucionalización de la rendición de cuentas para PSG en el gobierno ecuatoriano y en que es de esperar que la inversión de UNIFEM lleve hacia la sostenibilidad a medida que la Unidad se transforme en una promotora permanente de la igualdad de género y los PSG.

En **Marruecos,** se presentó como ejemplo el Ministerio de Justicia, ya que realizó un trabajo preparatorio clave a través de una auditoría de género del Sistema Judicial en 2008. El estudio de país destacó el hecho de que el ministerio también está bien equipado institucionalmente, con una fuerte dependencia de género y ocho centros de coordinación de género que representan a todas las direcciones y que también están llamados a desempeñar un papel clave en la Programación en el futuro.

En **Senegal** el Programa desarrolló una amplia red de contactos a través de la participación de una variada gama de actores en diferentes momentos. Si bien muchos contactos no se han mantenido y, en consecuencia, se han perdido oportunidades para garantizar la continuidad de los trabajos sobre PSG, el equipo de evaluación percibió oportunidades para reavivar el compromiso de participación de una amplia gama de partes interesadas. Esto contribuiría a la sostenibilidad, pues capitalizaría iniciativas independientes tales como el análisis presupuestario con perspectiva de género realizado por un ministerio de planificación que anteriormente había tenido contactos con el Programa, o el interés de muchas personas diversas, en posiciones de jerarquía, en convertirse en formadores/as de PSG.

Hallazgos clave

Quizás sea todavía muy pronto para opinar sobre la sostenibilidad. Debido a la novedad relativa del Programa y la naturaleza innovadora de algunos de los enfoques utilizados, es todavía demasiado pronto para determinar cuán sostenibles han sido las intervenciones realizadas.

No existen indicadores de la sostenibilidad y, cuando los hay, no se monitorean. Existen señales tempranas de sostenibilidad en el desarrollo de capacidades, en particular en Ecuador y en menor medida en Mozambique. De estas experiencias se pueden extraer lecciones. No obstante, resulta importante desplazarse a una posición en la que estos ejemplos anecdóticos se puedan respaldar con evidencias extraídas de datos de monitoreo y las lecciones aprendidas.

En esta evaluación se observaron **indicios precoces de una posible sostenibilidad** a partir de desarrollos institucionales. Estos incluyen la formalización de una Unidad de Género en el Ministerio de Finanzas de Ecuador y el fortalecimiento de los centros de coordinación de género del Ministerio de Justicia de Marruecos.

7. Estrategias de Programación

La presente sección analiza los enfoques clave utilizados por UNIFEM para lograr resultados y examina la utilidad de los diferentes enfoques con fines comparativos. Se analiza cómo se implementaron los enfoques y cómo se identificaron las dificultades y los desafíos.

7.1 Desarrollo de capacidades

En general, los cuatro estudios de país aportan evidencias contundentes de que los enfoques utilizados para el desarrollo de capacidades del Programa fueron eficaces. Algunos de los resultados clave del Programa se pueden atribuir a los talleres y cursos de capacitación, que fueron apropiados y bien dirigidos. La prueba más clara de la sostenibilidad de las intervenciones apoyadas por el Programa proviene de los esfuerzos para el desarrollo de capacidades, en particular en Ecuador, tal como se analizó en la sección 6.3 que antecede. No obstante, hay algunos factores del Programa que limitaron la eficacia de los esfuerzos realizados para el desarrollo de capacidades y de los cuales se pueden aprender lecciones.

7.1.1 Enfoques para el desarrollo de capacidades y la teoría del cambio

En Senegal, una vez que el Programa PSG se centró en un sector, el enfoque para el desarrollo de capacidades se hizo más específico y sistemático, con reuniones de pequeños grupos de trabajo tanto con las autoridades como con personal técnico, y respaldadas con apoyo técnico programado en torno a reuniones específicas que formaban parte de las responsabilidades diarias del personal del sector. Esto se ajustaba a la teoría del cambio, que definía que el desarrollo de capacidades debía ajustarse al ciclo presupuestario.

En Mozambique, el Programa capacitó al personal superior a nivel provincial y nacional, y a los Directores Nacionales de Planificación sectoriales, al reconocer la importancia y posible influencia de sus funciones como autoridades encargadas de la toma de decisiones en los diferentes niveles territoriales y en los sectores en su conjunto. El personal de UNIFEM manifestó que estos cambios se fueron realizando a medida que el Programa adquiría más conocimientos sobre qué actores podrían generar cambios. Esto se ajustaba a la teoría del cambio, que definía que sus destinatarios debían ser las autoridades técnicas y políticas encargadas de la elaboración de las políticas y los procesos presupuestarios.

Los equipos de evaluación también llegaron a la conclusión de que las estrategias de desarrollo de capacidades se basaron apropiadamente en la experiencia desarrollada en la Fase I del Programa. En Ecuador, los cursos de capacitación se brindaron en la Fase I del Programa, con guía experta inicial por parte del equipo de UNIFEM. En Marruecos, los talleres de la Fase II aprovecharon el Manual sobre que se había elaborado durante la Fase I y finalmente fue publicado en 2006. En Mozambique, el manual utilizado en un taller de capacitación para formadores/as realizado en la Fase I era una traducción directa de un manual ya existente y conformó el cimiento de los materiales elaborados en la Fase II por personas que participaban en el grupo informal de formadores/as. Cada una de estas personas elaboró materiales de capacitación específicos para el contexto mozambiqueño, trabajando en su propia área de experiencia técnica en materia de PSG.

7.1.2 Enfoques para el desarrollo de capacidades y compromisos cambiantes respecto a los PSG

En todos los estudios de caso hay evidencias de que quienes participaron en las intervenciones de desarrollo de capacidades consideraron que los materiales eran pertinentes, que el enfoque fue eficaz y que la intervención ayudó a cambiar actitudes y crear compromisos. Las personas entrevistadas de los grupos focales de Ecuador

destacaron el impacto que habían tenido las actividades de desarrollo de capacidades en su vida personal, pues hicieron que profundizaran su propia comprensión de los roles de los géneros y los motivaron a tomar la iniciativa de PSG en su lugar de trabajo. Varias de las personas clave que trabajan en PSG en Ecuador, incluyendo el personal de la Unidad de Género del Ministerio de Finanzas, atribuyeron la comprensión de los temas de género y PSG a los cursos que apoyó el Programa. Actualmente, la Unidad de Género procura hacer que la capacitación sobre la perspectiva de género forme parte del programa de capacitación de todos los empleados ministeriales. En un nivel superior, el CONAMU de Ecuador está negociando con la Secretaría Nacional de Recursos Humanos la instauración del requisito de que todos los funcionarios/as públicos deban recibir capacitación en materia de género.

En Mozambique, la principal organización contratada para el desarrollo de capacidades, Forum Mulher, creó nuevos vínculos con el personal gubernamental de planificación y finanzas y construyó capacidad en la organización para participar en debates sobre el contenido técnico de PSG. Esto contribuyó a que la organización pudiera participar en el proceso nacional de monitoreo de los DELP.

7.1.3 Limitaciones de los enfoques para el desarrollo de capacidades

A pesar del éxito del enfoque abordado para el desarrollo de capacidades, hubo dos factores clave que limitaron el éxito general del enfoque:

- La falta de coordinación del enfoque utilizado y
- La falta de monitoreo y documentación de los enfoques utilizados.

En los estudios de país hay varios ejemplos de enfoques no coordinados para abordar el desarrollo de capacidades. En Senegal, un cierto número de informantes, tanto del gobierno como de OSC, manifestó que UNIFEM no había planteado un programa de capacitación a medio plazo claramente definido. Por el contrario, se brindó apoyo a través de diferentes talleres de capacitación; pero los participantes no tenían claro cuándo se realizaría el siguiente taller, había cambios en los grupos destinatarios y no se sabía claramente cuál era la relación entre los diferentes talleres. A nivel del Programa, si bien se hicieron esfuerzos por utilizar el caso de Marruecos como ejemplo de buenas prácticas de aprendizaje, no hay evidencias claras que demuestren un enfoque coordinado para el desarrollo de capacidades. En Mozambique, si bien se llevó a cabo un cierto número de actividades caracterizadas como “capacitación sobre PSG”, los materiales no se centralizaban y no se establecieron mecanismos para asegurar la congruencia y calidad de las actividades independientes realizadas por los diferentes actores.

Todos los estudios de país identificaron la falta de datos de monitoreo y la ausencia de seguimiento de los participantes de los talleres y cursos de capacitación. Las evidencias de varios estudios sugieren que estas omisiones hicieron que fuera difícil evaluar los efectos de las intervenciones y probablemente limitaron su eficacia. Sin datos de monitoreo, para el equipo de evaluación fue imposible diagnosticar las diferentes opiniones expresadas respecto del volumen de actividades realizadas para el desarrollo de capacidades. En Senegal, a pesar del vuelco hacia un enfoque más concentrado en el personal técnico del sector agrícola, estos funcionarios/as manifestaron dudas respecto de su capacidad para elaborar indicadores sensibles al género después de haber asistido tan solo a un taller sobre el tema y creían que sería beneficioso contar con un mayor apoyo para el desarrollo de capacidades. El personal de UNIFEM consideró que se había ofrecido un elevado número de talleres, pero los actores de la sociedad civil manifestaron que el desarrollo de capacidades había sido insuficiente. No obstante, no había datos sobre la frecuencia con que los miembros de las OSC habían participado en cursos de capacitación ni sobre la posible demanda de dichos cursos. En relación con el estudio de Marruecos, se reunieron datos sobre los participantes de los talleres a los efectos de la evaluación, y estos revelaron que la discontinuidad en la asistencia de algunos/as participantes individuales había constituido un problema. Varias personas entrevistadas manifestaron

que esto había dificultado el desarrollo de su capacidad para aplicar PSG.

La falta de datos de seguimiento también significó que no fuera posible hacer juicios fundados sobre los factores adversos que afectaron la eficacia del enfoque utilizado para el desarrollo de capacidades. En Mozambique, los y las participantes del grupo de reflexión, que fueron seleccionados porque habían participado en al menos un curso de capacitación, no habían seguido participando en actividades de PSG. Las evidencias anecdóticas del grupo de reflexión sugirieron que los y las participantes habían desarrollado capacidad para reconocer la pertinencia de los problemas presupuestarios y de políticas para impulsar la igualdad de género, pero no tenían necesariamente roles o canales institucionales a través de los cuales pudieran impulsar estos conocimientos técnicos. En Marruecos, las respuestas de las personas entrevistadas del grupo de reflexión mostraron que no sabían a ciencia cierta hasta qué punto los talleres permitirían una aplicación sistemática y completa de los conceptos de PSG, e identificaron como obstáculos el limitado compromiso político dentro de los departamentos de los ministerios, más que la falta de conocimientos técnicos de los y las participantes.

Hallazgos clave

La teoría del cambio del Programa aportó información al enfoque para el desarrollo de capacidades. Los enfoques para el desarrollo de capacidades de la Fase II evolucionaron básicamente conforme a la teoría del cambio, aprovechando la experiencia de la Fase I. En mayor o menor medida, los cuatro países obtuvieron beneficios a partir de la concentración de los esfuerzos en el desarrollo de capacidades.

Los enfoques para el desarrollo de capacidades fueron significativos para el desarrollo de compromisos personales e institucionales con los PSG, lo que contribuyó a la eficacia y, en algunos casos, a la sostenibilidad del Programa. Tanto en Ecuador como en Mozambique, las señales de sostenibilidad se pueden atribuir a la sistematicidad de la atención al desarrollo de capacidades.

Como guía para el desarrollo y la prestación de actividades, en este área del Programa se podría haber utilizado un diagnóstico más profundo del impacto, los destinatarios, el valor y la demanda del desarrollo de capacidades. La falta de coordinación, monitoreo y seguimiento significó que no se pudieran diagnosticar las diferentes perspectivas sobre el volumen de actividades de desarrollo de capacidades ofrecido y la ponderación de las capacidades técnicas y el compromiso político. No obstante, los equipos de evaluación hallaron indicios de demanda de desarrollo de capacidades insatisfecha, pero también el reconocimiento de que un aumento de las capacidades técnicas no logrará por sí solo PSG.

7.2 Implementación de experiencias sectoriales piloto

La característica principal de esta estrategia individual del Programa fue que se adoptaron enfoques muy diferentes en los cuatro países, con el fin común de contribuir a la integración de la perspectiva de género a los procesos presupuestarios y lograr distribuciones presupuestarias para las prioridades de las mujeres.

7.2.1 Factores comunes para seleccionar los sectores

La elección de los sectores fue influenciada por una combinación de factores que, en todos los casos, incluyó percepciones acerca de la importancia de los problemas del sector para las mujeres (en base fundamentalmente a la percepción de las prioridades por parte de las contrapartes) así como contextos favorables institucionales y de políticas, tal como se describió anteriormente:

Ecuador - Inicialmente, en el Programa se planificó llevar a cabo dos experiencias piloto: en el Ministerio de Educación y en el Ministerio de Salud Pública, centradas en las áreas prioritarias de cada sector: la Ley para Erradicar la Violencia Sexual en la Esfera Educativa y la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia. La elección se basó en extensos debates con las contrapartes del Programa, donde se tomaron en cuenta las prioridades de las mujeres y el contexto nacional. No obstante, la participación del Ministerio de Salud Pública cesó cuando cambió el marco jurídico de financiación de la ley y la continuidad del apoyo financiero del gobierno para la maternidad gratuita y la atención infantil se hizo incierta.

Marruecos – Las experiencias sectoriales piloto se eligieron según se "prestaran" o no para los PSG: es decir, cuando las distribuciones presupuestarias estuvieran destinadas a personas, cuando las mujeres fueran una parte mayoritaria de la población beneficiaria (como en la educación y la capacitación), en las áreas de los ODM (tal como alfabetización) y cuando las niñas y las mujeres estuvieran en situaciones de atraso especiales. En general, las experiencias sectoriales piloto cubrieron 14 Programas.

Mozambique – En la Fase I, las prioridades sectoriales incluyeron la violencia contra las mujeres, en parte debido a que ésta era una prioridad ya existente para una contraparte clave en la implementación, Forum Mulher, y en parte porque se argumentaba que era una prioridad evidente para las mujeres. El centro de atención inicial en el sector de la salud correspondió a los problemas relacionados con la atención médica con perspectiva de género en lo referente a la propagación del VIH/SIDA. No obstante, cuando resultó imposible seguir avanzando en un contexto de múltiples donantes que generaba complejidades respecto de los procesos y enfoques presupuestarios para el trabajo de género, se cambió el centro de atención del sector hacia la prestación de servicios médicos a las víctimas de violencia, lo que imprimió mayor coherencia al enfoque del Programa en los dos sectores.

Senegal – La elección del sector agrícola se vio influenciada por los contextos económico y social y por la importancia de la agricultura para las mujeres, así como por factores institucionales tales como el nivel de participación del sector en el Programa y, según el personal del sector agrícola, por recomendación del Ministerio de Economía y Finanzas.

7.2.2 Componentes de los enfoques eficaces

Una vez que se seleccionaron los sectores, los enfoques utilizados variaron de un país a otro. Si bien hay evidencias de efectos logrados a través de las experiencias sectoriales piloto, es difícil establecer la eficacia de los enfoques utilizados, debido a las variaciones entre los países y la falta de una monitoreo eficaz de los progresos. Más aún, en Ecuador y Senegal, la selección de los sectores recién se realizó en 2007, lo que significa que la implementación había estado en marcha durante un período relativamente corto. No obstante, en los estudios de país se destaca un cierto número de ejemplos de enfoques eficaces:

En Mozambique, la asistencia técnica a largo plazo brindada en 2008 por el personal de los Ministerios de Planificación y Finanzas fue clave para aumentar la capacidad del personal de cada sector, y la preparación de un documento de exposición de problemas y un plan de costos por género del Ministerio de Interior fue también una contribución clave para lograr distribuciones presupuestarias con perspectiva de género.

En Senegal, en el segundo semestre de 2008, se creó un contrato formal con el Ministerio de Agricultura que incluía un plan de acción semestral y cubría un cierto número de actividades de asistencia técnica de UNIFEM. El personal del ministerio manifestó que el contrato había hecho que la colaboración fuera más eficaz, ya que establecía claramente las fechas de las misiones de apoyo técnico en función de las actividades acordadas.

En Marruecos y Ecuador, se utilizaron los servicios de consultoría de expertos/as en PSG para impulsar la preparación institucional para la realización de análisis presupuestarios. En Marruecos, esto incluyó la identificación de indicadores sensibles al género en 14 sectores, y en Ecuador incluyó la creación de un indicador de género para todos los proyectos de inversión social del Ministerio de Educación, además de una matriz de género para diagnosticar el impacto de los programas de inversión en términos de género, lo que se consideró un avance en la institucionalización de los cambios dentro del ministerio.

7.2.3 Limitaciones de los enfoques eficaces

Lo que resulta claro a partir de los estudios de país es que hubo factores institucionales que limitaron la eficacia de los enfoques utilizados, incluidos los siguientes:

- La posición de los sectores seleccionados en relación con la reforma de la gestión de las finanzas públicas
- La participación de las funciones de planificación y finanzas sectoriales
- La participación de las autoridades sectoriales

Posición de los sectores en relación con la reforma de la gestión de las finanzas públicas

Tal como se indicó anteriormente, un conjunto de factores que cubrían las prioridades de las mujeres y los contextos técnicos y de políticas sirvieron de guía para la selección

de los sectores donde se implementaron las experiencias piloto. No obstante, los equipos de evaluación hallaron que, si bien se usaron criterios válidos para seleccionar los sectores, no se tomaron en cuenta, y por tanto no se previeron, las implicaciones de la posición de cada sector en relación con la reforma de la gestión de las finanzas públicas en cuanto al plazo y los recursos necesarios para realizar el cambio. Por ejemplo, en Senegal, el sector agrícola no contaba con un plan estratégico sectorial (a diferencia de los sectores de educación y salud), lo que significó que el Programa debió invertir tiempo y recursos no solo en apoyar las capacidades de planificación y desarrollo presupuestario del nuevo MTEF, sino también en apoyar la elaboración de la estrategia sectorial que definiera los objetivos que determinarían si se podría lograr avances en términos de planificación presupuestaria basada en resultados. Este proceso de planificación estratégica fue extenso y todavía estaba en curso en el momento de la evaluación. En Marruecos, al establecer las prioridades para los recursos para el desarrollo de capacidades para las experiencias sectoriales piloto no se tomaron en cuenta los avances de los diferentes sectores en la adopción de la reforma presupuestaria.

Participación de las funciones de planificación y finanzas sectoriales

En Senegal, las experiencias sectoriales piloto fueron eficaces porque tuvieron su anclaje en el Ministerio de Planificación y Presupuesto dentro de un MTEF. Por el contrario, en Mozambique, la motivación principal fue la oportunidad de contar con la participación del personal sectorial en un giro hacia la planificación presupuestaria basada en resultados, lo que ofrecía una posibilidad para que el personal de planificación y finanzas del ministerio actuara como asesor técnico a largo plazo para los sectores piloto. No obstante, en la práctica, estos asesores/as técnicos se relacionaron más con los coordinadores/as del Programa que con el personal de los sectores de planificación y finanzas. Tal como se analizó anteriormente (sección 6.2), esto fue eficaz para producir resultados a corto plazo, pero logró menos eficacia en la institucionalización del compromiso con el cambio. En Marruecos, en el análisis del equipo de evaluación también se debió reconsiderar el alcance técnico de la participación del personal sectorial de planificación y finanzas. En especial, la focalización en el desarrollo de capacidades para identificar indicadores sensibles al género debió combinarse con apoyo al desarrollo de capacidades para realizar análisis de género al diagnosticar el impacto de la implementación de las políticas y para obtener datos sensibles al género y sistemas de información que proveyeran la base del análisis.

Participación de las autoridades sectoriales

La importancia de los ministerios sensibles al género es ilustrada por la utilización de intervenciones ministeriales para asegurar distribuciones presupuestarias con perspectiva de género para actividades que abordaran la violencia contra las mujeres en Mozambique (tal como se analizó en la sección 6.2). Senegal ofrece también un ejemplo de que las autoridades clave pueden ser un obstáculo para las experiencias sectoriales piloto. Tal como se indicó anteriormente, el personal del sector agrícola consideraba eficaz el acuerdo formal de 2008 con el sector. No obstante, el cambio de uno de los directores del ministerio con quienes se había firmado el acuerdo hizo difícil la negociación de su renovación, a pesar de que se contaba con el entusiasmo del personal técnico y un ministro sensible al género (que había sido anteriormente director de ese ministerio, por lo que comprendía los problemas al detalle y conocía el Programa). A la fecha de esta evaluación, UNIFEM todavía no había podido movilizar estas alianzas, dentro y por encima del ministerio, para lograr la renovación del acuerdo.

Hallazgos clave

Los cuatro países adoptaron enfoques eficaces para seleccionar los sectores, en función de la percepción de las prioridades de las mujeres y los contextos institucional y de políticas.

Los enfoques variaron según el contexto. Los enfoques eficaces incluyeron el uso de asistencia técnica a largo plazo por parte del personal de los Ministerios de Planificación y Finanzas (Mozambique), acuerdos formales para establecer el apoyo y los compromisos acordados

(Senegal) y la utilización de consultores/as expertos en PSG para preparar al sector para el análisis presupuestario (Marruecos y Ecuador)

Las limitaciones de la eficacia de las experiencias sectoriales piloto incluyeron la falta de análisis de la preparación y los progresos de los sectores seleccionados en relación con la reforma de la gestión de las finanzas públicas (Senegal, Marruecos), la forma en que participó el personal de planificación y finanzas de los sectores (Mozambique, Marruecos) y la posición en relación con las autoridades sectoriales (Senegal).

7.3 Incidencia política basada en evidencias

Esta fue la estrategia que produjo la menor cantidad de resultados tangibles y probablemente la menos desarrollada del Programa. Los principales resultados logrados fueron relativamente aislados. Los ejemplos incluyen los materiales producidos en Ecuador, los acuerdos sobre enfoques futuros en Marruecos y la participación en mecanismos establecidos de monitoreo de los DELP en Mozambique. Lo que faltó en el Programa y en los estudios de país individuales fueron evidencias de que estos enfoques individuales se hayan ajustado a una estrategia más amplia claramente definida. Las principales limitaciones identificadas respecto de la eficacia de la incidencia política basada en evidencias se relacionan con la falta de congruencia de los enfoques utilizados, la ausencia de un marco general de guía para los enfoques adoptados y la falta de diagnóstico de los progresos.

7.3.1 Componentes de los enfoques eficaces

En los estudios de país, hay algunas evidencias de la utilización de enfoques eficaces de las que se pueden extraer lecciones. Por ejemplo:

En Ecuador, el Programa logró crear un base de evidencias pertinente para la incidencia política y generar voluntad política en favor de PSG, incluyendo análisis de la sociedad civil respecto de las implicaciones de la legislación en materia de salud y educación, informes de consultoría y documentos de investigaciones. Si bien los análisis presupuestarios de la sociedad civil se difundieron ampliamente, otras evidencias que ofrecían una posible base para la incidencia política fueron menos difundidas, solamente a través de contactos personales o reuniones específicas.

En Mozambique, el Programa logró participar en el grupo de trabajo sobre género del mecanismo de coordinación para la monitoreo de los DELP, a través de la creación de canales para impulsar los mensajes de incidencia política.

7.3.2 Limitaciones de los enfoques eficaces

Se ha comprobado de forma contundente que la eficacia de la incidencia política basada en evidencias se vio limitada por:

La falta de un enfoque estratégico para lograr la participación de los actores de la sociedad civil en el desarrollo de las prioridades de la incidencia política;

La falta de monitoreo de los progresos respecto de los objetivos.

El enfoque utilizado para la participación de los actores de la sociedad civil no parece haber sido un enfoque basado en derechos. El estudio de país de Mozambique muestra que el Programa no definió una estrategia clara para identificar las prioridades de la incidencia política en función de la información aportada por una amplia gama de representantes de las prioridades de las mujeres. Las prioridades de la incidencia política desde una perspectiva de género se identificaron a través de los vínculos del Programa con la red nacional de mujeres; pero el rol de los grupos presupuestarios a favor de la población en situación de pobreza, tal como se identifica en la teoría del cambio, no se llevó a la práctica. En Senegal, la decisión de abandonar el centro de atención programático en la sociedad civil significó que no hubiera una estrategia coherente para fomentar una incidencia política de abajo hacia arriba respecto a los PSG y los objetivos de la igualdad de género ni para vincular a los actores de la sociedad civil con las instituciones responsables de la

rendición de cuentas con el fin de ampliar la demanda de cambios. En Marruecos, durante la Fase II, solamente se hicieron esfuerzos por negociar un rol más claro para las OSC respecto de PSG, con las organizaciones que promueven las prioridades de las mujeres y vigilan los progresos del gobierno respecto del logro de los objetivos de las políticas. Del lado positivo cabe destacar que las negociaciones parecen haber dado como resultado un consenso mucho más claro para la Fase III.

Más aún, en Mozambique, si bien el Programa participó en los mecanismos de coordinación de los DELP, estos vínculos se concentraron en el grupo de trabajo de la esfera de género, sin la participación de los grupos de reforma presupuestaria y de finanzas públicas ni los organismos de Naciones Unidas que realizaban actividades de incidencia política junto con estos actores.

En Ecuador, el personal del Programa manifestó que incorporar consultores a las instituciones gubernamentales había sido una forma eficaz de institucionalizar el conocimiento. Los consultores crearon importantes fuentes de información a través del examen del presupuesto y los planes de desarrollo nacionales, así como mediante su función como promotores de PSG dentro de las instituciones a las que habían sido incorporados. No obstante, una limitación principal en el diagnóstico de estas expresiones es la falta de documentación de los logros o exámenes críticos de los enfoques utilizados que permitan identificar los factores clave para su reproducción con eficacia.

Hallazgos clave

Esta estrategia del Programa fue la menos desarrollada, y solamente hay ejemplos aislados de actividades exitosas, en especial en Ecuador.

Los ejemplos de enfoques eficaces fueron la producción de análisis presupuestarios por parte de OSC, consultores o académicos, y la participación en mecanismos a través de los cuales se podían canalizar los mensajes de incidencia política, tales como los mecanismos de coordinación de los DELP en Mozambique.

Los actores de la sociedad civil no participaron sistemáticamente como promotores de las prioridades de las mujeres, lo que indica que en la toma de decisiones del Programa no se recabó información a partir de un enfoque basado en derechos humanos en ninguno de los cuatro países.

La falta de monitoreo del enfoque de la incidencia política limitó la capacidad del Programa para demostrar su éxito, incluso en los casos en que se invirtió para realizar esfuerzos considerables, como en Ecuador.

7.4 Asociaciones

El enfoque descrito en el marco lógico del Programa y la teoría del cambio subyacente requirió que UNIFEM tuviera una amplia gama de socios para lograr los ambiciosos efectos contemplados. No obstante, el Programa solamente contó con recursos financieros y humanos limitados (tal como se analiza más adelante en la sección 8) para poder lograr los efectos deseados, y tuvo que trabajar en un contexto complejo y cambiante. A los efectos de asegurar que las prioridades de las mujeres y los problemas clave de la igualdad de género fueran el centro del trabajo, el Programa debió mantener sus vínculos anteriores con los mecanismos de incidencia política de las mujeres y las OSC. Para influir en los procesos de planificación presupuestaria, así como en la identificación de las prioridades y la distribución de recursos en los sectores seleccionados, el Programa tuvo que crear y mantener relaciones técnicas con una variedad de nuevos socios, incluyendo ministerios de planificación y finanzas y ministerios sectoriales. Asimismo, se contemplaba que el Programa continuaría participando tanto en la asociación ya existentes como en las nuevas para garantizar la rendición de cuentas, por un lado a través de los promotores de la igualdad de género y, por otro, a través de la construcción de relaciones con los representantes electos.

7.4.1 Mecanismos para la participación y coordinación de los socios del Programa

La estructura de los comités coordinadores creados en Marruecos y Senegal como vehículo para promover y mantener la asociación no funcionó con tanta eficacia como se había previsto. El estudio de caso de Marruecos concluye que el comité directivo no funcionó con la composición planificada al inicio, y no hubo seguimiento alguno de las propuestas de incluir a nuevos socios. En Senegal, UNIFEM delegó el control del comité directivo y los comités asesores antes de que sus miembros pudieran considerar que los comités eran lo suficientemente eficaces como para motivar su inversión de tiempo y esfuerzos, lo que hizo que la aplicación del enfoque fuera limitada.

7.4.2 Enfoques para la asociación con las funciones de planificación y finanzas

En Marruecos, el Ministerio de Economía y Finanzas fue el asociado clave. Esto posicionó bien al Programa, ya que tenía influencia en un cierto número de ministerios sectoriales, a través del mecanismo de Informes de Género, coordinado por la Dirección de Estudios y Previsiones Financieras (DEPF) en colaboración con la Dirección de Presupuesto. El enfoque consistía en participar principalmente en la Unidad de Género de la DEPF, que dirigió la implementación de las actividades del Programa y procesos de monitoreo tales como las RMT.

En Ecuador, la asociación con el Ministerio de Finanzas también se realizó a través de la Unidad de Género, que fue creada en 2007 y donde UNIFEM brindó apoyo para el desarrollo de capacidades a través de una consultoría a largo plazo al Ministerio. Durante la Fase II, las funciones de planificación y finanzas sufrieron un gran cambio institucional, dado que el ex Ministerio de Economía y Finanzas pasó a ser Ministro de Finanzas, conservando las tareas presupuestarias, en tanto las funciones de planificación de políticas pasaron a la esfera de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y al nuevo Ministerio de Coordinación de Política Económica (MCPE). El enfoque de UNIFEM respecto de la asociación sobre la planificación de políticas consistió en incluir a la SENPLADES en los acuerdos programáticos formales con el gobierno y proveer asistencia técnica a largo plazo a través de la incorporación de consultores a la Secretaría. Esto también se ajustó a la creciente importancia de la SENPLADES como órgano responsable de la promoción de procesos presupuestarios basados en resultados.

En Mozambique, al comienzo de la Fase II, el Ministerio de Planificación y Finanzas se dividió en dos ministerios separados, el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) y el Ministerio de Finanzas. Los vínculos existentes del Programa, desarrollados a través de la participación en el proceso de redacción de los DELP nacionales, significaron que se mantuvieran relaciones más estrechas con las funciones de planificación de políticas y vínculos más restringidos con las funciones financieras, en particular, el Ministerio Nacional de Presupuesto. Si bien el Programa llevó a cabo actividades en las que participó el Ministerio de Finanzas, en particular mediante la contratación de un funcionario para brindar asistencia técnica a largo plazo al sector de la salud, no se desarrollaron vínculos de asociación directa más generales con el Ministerio de Finanzas. Esto significó que el Programa estuviera en buenas condiciones para influir en los procesos liderados por el MPD (en particular, la introducción del MTEF) o en los que MPD tuviera influencia (tal como la redacción de las Solicitudes de Partidas Presupuestarias), pero su influencia fue menos eficaz en el Ministerio de Finanzas.

En Senegal, el Programa comenzó la Fase II con un punto de entrada institucional en el Ministerio de Finanzas, que estaba ubicado en el sector de planificación de políticas del ministerio, es decir, la Unidad de Monitoreo de los DELP. No obstante, en el Programa se tomó conocimiento de que institucionalmente esta Unidad era considerada un órgano a corto plazo, con consultores en vez de funcionarios, lo que limitaba su influencia institucional. Más aún, tras la RMT, la decisión de participar en las Solicitudes de Partidas Presupuestarias llevó a un giro de la atención hacia la dirección nacional de presupuesto, donde el enfoque para crear asociaciones incluía realizar actividades de cabildeo ante las autoridades y su inclusión en actividades de Desarrollo de capacidades tales como talleres o visitas de estudio. El equipo de evaluación

halló que este cambio conllevó una falta de congruencia en los puntos de colaboración con el sector de planificación de políticas del ministerio, donde tampoco se hizo un seguimiento de los contactos anteriores con los departamentos responsables de la planificación a medio plazo.

7.4.3 Enfoques para la asociación con los mecanismos nacionales de promoción de las mujeres

La creciente atención a lograr un cambio en los procesos presupuestarios durante la Fase II significó que la asociación de UNIFEM con los mecanismos nacionales de promoción de las mujeres abandonaran su posición central de la Fase I, excepto en Ecuador, donde el Programa mantuvo su relación con el CONAMU como asociado clave para la implementación de las actividades del Programa. En Mozambique, UNIFEM identificó al CNAM como asociado de su Programa, debido a su rol identificado en la política nacional de género y en el desembolso de fondos a otros sectores. No obstante, este enfoque fue cuestionado por otros ministerios que consideraban que el CNAM es parte del Ministerio de la Mujer y la Acción Social. En Senegal, el Programa tenía inicialmente fuertes vínculos con el centro de coordinación de género del Ministerio de Familia y Solidaridad Nacional, responsable de impulsar los temas de género; pero volcó su atención institucional inicial hacia el Ministerio de Economía y Finanzas para colaborar directamente con el sector del gobierno responsable de la planificación y el presupuesto. El enfoque utilizado para mantener los vínculos con el mecanismo nacional de promoción de las mujeres consistió en incluir al personal clave en talleres y visitas de estudio. En debates realizados con el equipo de evaluación, estos funcionarios alegaron que el mecanismo nacional de promoción de las mujeres debía tener un rol de implementación más central. En el diagnóstico del equipo de evaluación, este enfoque no reconoció la adaptación esperada de la nueva estrategia nacional para la igualdad y equidad de género, lo que representó para el Programa una dificultad de las comunicaciones con este asociado. En Marruecos, debido a una transición institucional hacia el nivel ministerial, el mecanismo de promoción de las mujeres no pudo, en gran medida, participar eficazmente en el Programa de PSG.

7.4.4 Enfoques para la asociación con otros promotores de la igualdad de género

El Programa de Ecuador fue, quizás, el más exitoso en cuanto al desarrollo y mantenimiento de asociaciones con una amplia gama de actores, incluyendo promotores de presupuestos a favor de la población en situación de pobreza. El estudio de país concluye que los propulsores de este enfoque diverso y comprometido para con la asociación constituyó la escala de cambio necesaria para crear PSG en Ecuador y su inestable contexto político. Las OSC participaron en la realización de las actividades clave del Programa y, en especial, en el análisis presupuestario. El Programa encontró la forma de ampliar el grupo de actores con los cuales asociarse mediante el ofrecimiento de pequeñas concesiones a las instituciones que presentaran propuestas apropiadas. Se utilizaron becas de estudio individuales como enfoque adicional para ampliar el grupo de personas abarcado por el Programa (incluyendo personas de la sociedad civil y el gobierno).

En Mozambique, la colaboración con una contraparte experta de la sociedad civil de la región fue importante para lograr el cambio. A nivel nacional, la teoría del cambio reconocía a las OSC como canales para la promoción de la igualdad de género y la rendición de cuentas para con las mujeres pobres de abajo hacia arriba, y el personal inicialmente responsable del Programa informó que utilizó actividades realizadas por las organizaciones del sur como vía para comprender las relaciones de poder entre los diferentes actores que participan en la toma de decisiones sobre políticas y presupuestos. No obstante, el Programa se enfrentó al dilema de lograr el equilibrio correcto entre un enfoque de la asociación que definiera el rol de las OSC desde una perspectiva basada en derechos, y la realidad de los requisitos operativos, donde las OSC se contrataban, frecuentemente, para realizar actividades de apoyo al Programa.

En Marruecos, hubo un desacuerdo con el gobierno acerca del papel de las OSC en el proceso, debido a la falta de una cultura sólida sobre la sociedad civil y a la participación del parlamento en los procesos de rendición de cuentas. No obstante, el Programa pudo facilitar ne-

gociaciones que resultaron en un consenso respecto de su rol en la incidencia política y la rendición de cuentas, lo que dejó al Programa en buena posición en relación con la asociación con la sociedad civil para la Fase III.

En Senegal, el cambio del centro de atención hacia un trabajo más estrecho con los ministerios clave del gobierno en la Fase II del Programa, después del proceso de la RMT, hizo que muchas contrapartes de la sociedad civil no tuvieran claros sus roles y consideraran que había altos niveles de demanda insatisfecha de desarrollo de capacidades entre los actores de la sociedad civil y que no había habido una clara comunicación del motivo por el que no habían continuado los talleres.

Si bien los parlamentarios se identificaron como partes interesadas clave para asegurar la rendición de cuentas en PSG, son pocos los estudios de país que identificaron logros en los avances de esta asociación, debido a una variedad de motivos. En Senegal, UNIFEM comenzó a colaborar con el Parlamento a partir de 2007 y el personal identificó a los miembros del parlamento como centro de sus actividades de incidencia política. El informe de UNIFEM sobre los progresos indica que las parlamentarias y parlamentarios demandaron su participación, lo que podría brindar una plataforma para actividades en el futuro. En Marruecos, no se realizaron actividades ante el Parlamento, ya que el mandato del Ministerio de Finanzas no le permitía invitar a sus integrantes a las actividades de capacitación. Como los parlamentarios no se han reunido desde la disolución del Congreso ecuatoriano, el Programa no utilizó a las parlamentarias y parlamentarios como punto de entrada. En Mozambique, en 2006 se llevó a cabo una reunión de trabajo con los parlamentarios, durante la época del año en que deben comentar las propuestas presupuestarias del gobierno, aunque hay pocas evidencias de otras actividades.

Tal como se sugiere en el estudio de país de Mozambique, el Programa no contó con una estrategia clara para identificar las prioridades de género clave, con vínculos definidos para los actores responsables del desarrollo de la rendición de cuentas con perspectiva de género y canales identificados a través de los cuales se pudieran lograr los objetivos de la incidencia política. Respecto a Mozambique se concluye que el Programa debería identificar su colaboración con los diferentes actores responsables de apalancar la rendición de cuentas respecto de la igualdad de género, es decir, redes de mujeres, parlamentarios y el mecanismo nacional de promoción de las mujeres, desde una perspectiva de asociación y en función de un marco de derechos humanos, para identificar a los actores que tengan la responsabilidad de exigir el cumplimiento de los derechos y mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo que permitan asegurar a quienes reclaman derechos que se cumplirán las obligaciones. El estudio de país de Marruecos presenta un buen ejemplo, ya que concluye que actualmente hay un fuerte consenso respecto de que las ONG deben tener una mayor participación en el proceso de PSG a través de movilización y popularización, incidencia política y monitoreo de la integración de los enfoques de género al presupuesto gubernamental. El estudio de caso de país reconoció que este consenso requirió un esfuerzo y tiempo considerables por parte del personal del Programa.

7.4.5 Enfoques para la asociación con las Naciones Unidas y otros socios para el desarrollo

A pesar de haber obtenido algunos logros, los estudios de caso destacan un cierto número de ejemplos en los que UNIFEM perdió oportunidades para lograr la participación de donantes que trabajan en los procesos de reforma de la gestión de las finanzas públicas o no realizó un seguimiento del trabajo permanente sobre PSG.

El caso del Ecuador fue una excepción, ya que UNIFEM logró crear una asociación con la GTZ, que es el mayor organismo donante del país que trabaja en la responsabilidad fiscal. El enfoque implicó firmar un acuerdo formal de colaboración entre UNIFEM, el Ministerio de Finanzas y la GTZ (agosto de 2008 a agosto de 2009, con un presupuesto de US$ 71.500), brindar ayuda para crear un sitio Web sobre PSG para la región andina (***www.presupuestoygenero.net***) e inventivos para fomentar una mayor atención al género en el trabajo de la

GTZ en forma más general, incluyendo promover que el personal de la GTZ tomara el curso que otorga un título en PSG, ofrecido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

En Senegal, UNIFEM colaboró con otros donantes a través de los mecanismos de coordinación creados durante la redacción del DELP, que fueron esenciales para garantizar que se incluyeran los problemas de género. No obstante, debido a la falta de acceso, UNIFEM no participó en los grupos creados por los donantes para promover el Programa para la eficacia de la ayuda, lo que redujo su acceso a información sobre la reforma del sector público y la gestión de las finanzas públicas. Esto hizo que para el Programa PSG fuera más difícil crear asociaciones con otros donantes que apoyaban al gobierno en estos grandes procesos de reforma. Por tanto, UNIFEM no pudo ubicar el apoyo al Programa en un contexto más amplio y realizar un diagnóstico de sus recursos e insumos en comparación al apoyo general necesario para hacer efectivo el cambio.

La experiencia de UNICEF en Mozambique fue un ejemplo para UNIFEM sobre la importancia de los grupos implicados en los procesos presupuestarios y en la gestión de las finanzas públicas como canales para la incidencia política. UNICEF comenzó a participar en estos grupos en 2007, promoviendo la atención a los efectos de desarrollo humano de los procesos presupuestarios. En 2007 y 2008, UNICEF apoyó la elaboración y publicación de un análisis presupuestario que fue ampliamente difundido a través de los canales de la sociedad civil, programado para influir en los parlamentarios durante la consideración de la propuesta de presupuesto anual del gobierno. El estudio de país de Mozambique concluyó que tanto UNIFEM como UNICEF reconocieron que la falta de interacción en este trabajo hizo que no se explorara suficientemente la posible oportunidad de asegurar que las perspectivas de género se incluyeran plenamente en esta iniciativa.

El estudio de país de Marruecos concluye que, en el área de la reforma presupuestaria, UNIFEM podría haber aprovechado mejor sus posibles vínculos con otros programas de apoyo de donantes clave: el Banco Mundial había apoyado la reforma presupuestaria desde el principio, incluyendo asistencia técnica y manuales sobre la metodología de la gestión basada en resultados así como trabajos sobre indicadores de resultados que no incluyen la dimensión de género. El documento de la Fase II del Programa PSG identificó al Banco Mundial como posible asociado clave, pero parecería que UNIFEM todavía no actuó en consecuencia. Un análisis de situación sistemático al inicio de la Fase II (al igual que periódicamente durante la Fase II), con particular atención a los roles de los diferentes donantes y las instituciones del gobierno en torno a la planificación y el presupuesto, y luego un seguimiento de este análisis con propuestas concretas para realizar una acción conjunta (en especial, respecto de la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género y los trabajos del Banco Mundial en la reforma presupuestaria) hubiera ayudado a aprovechar mejor los recursos limitados de UNIFEM.

Hallazgos clave

La participación exitosa y estratégica de una amplia gama de socios clave es crucial para hacer efectivo el cambio. Ecuador es un claro ejemplo de un Programa que logró mantener la participación de una amplia gama de socios, bajo el impulso de un contexto de rápidos procesos de cambio.

En términos generales, UNIFEM logró volcar su participación hacia los ministerios de planificación y finanzas. No obstante, hubo variaciones significativas en la medida en que cada país participó a través de las funciones de planificación de políticas o finanzas. En parte, esto fue propulsado por los contextos institucionales diferentes y cambiantes. En Marruecos y Ecuador, resultó eficaz la opción de colaborar con una unidad de género específica dentro del ámbito de las funciones de planificación y finanzas del gobierno. En Mozambique, los vínculos con las funciones de planificación forjados durante el proceso de redacción del DELP fueron eficaces, pero redujeron el impacto en el reconocimiento, por parte de las funciones financieras, de que el presupuesto es algo más que una simple herramientas técnica sin implicaciones de género. En Senegal, los cambios de los puntos de entrada del Programa, desde las funciones de planificación hacia las

financieras fueron eficaces para contribuir a un cambio a corto plazo (Solicitudes de Partidas Presupuestarias) pero dejaron al Programa carente de un enfoque claro para la participación de los Ministerios de Planificación.

La asociación con los mecanismos de promoción de las mujeres no fueron tan centrales en la Fase II como en la Fase I del Programa de PSG. El éxito de los enfoques de asociación dependió principalmente del contexto y la fortaleza del ámbito institucional del mecanismo de promoción de las mujeres. Ecuador fue un ejemplo de éxito al respecto, donde el CONAMU fue una entidad fuerte y enérgica, pero Marruecos, Mozambique y Senegal fueron ejemplos que demuestran que la mala definición o evolución de los ámbitos institucionales limitan la eficacia de la asociación.

La asociación con otros promotores de la igualdad de género se centraron en las OSC, con poca participación de otros actores clave tales como los parlamentarios. En Ecuador, las OSC fueron asociadas eficaces clave. Marruecos, Mozambique y Senegal tomaron diferentes decisiones respecto de la difícil cuestión de equilibrar las dificultades operativas de trabajar con las OSC como asociadas para la implementación y la perspectiva basada en derechos de las OSC como asociadas integrales que debían participar a pesar de su debilidad operativa.

No se exploraron apropiadamente otras asociaciones clave. En Marruecos, Mozambique y Senegal se perdieron oportunidades de lograr la participación de los donantes, así como posibilidades dentro del marco de la reforma del sector público y la gestión de las finanzas públicas dentro del Programa más amplio de eficacia de la ayuda. Esto limitó la comprensión del Programa y su influencia en los procesos de reforma de la gestión de las finanzas públicas.

8. Gestión del Programa

La presente sección determina cuán eficaz fue UNIFEM en garantizar suficientes recursos humanos, financieros y técnicos para el Programa. Para diagnosticar la eficacia, el equipo de evaluación examinó los recursos en términos de acuerdos institucionales y activos organizacionales de personal y fondos financieros. Todos los estudios de país ofrecen evidencias de que el Programa enfrentó dificultades, en particular para asegurar que hubiera recursos humanos y técnicos suficientes para llevar a cabo el enfoque del Programa y asegurar que se implementara en forma congruente durante la Fase II. A su vez, un cierto número de estudios de país hacen hincapié en lo mucho que se logró con muy pocos recursos y, con frecuencia, en contextos difíciles, y destacan el compromiso y los conocimientos técnicos que el Programa logró a través de sus intervenciones en favor de los PSG. Resulta importante observar las limitaciones de la eficacia de la gestión de los Programas desde una perspectiva que ofrezca formas de aprovechar los éxitos logrados.

Todos los estudios de país muestran evidencias de debilidades en la forma en que se planificó, gestionó e informó el Programa y, en particular, respecto del **uso del marco lógico y la presentación de informes.** Existen muy pocas evidencias de que el marco lógico mundial se haya utilizado eficazmente a nivel nacional, ya sea para desarrollar una comprensión común entre las partes interesadas acerca de los objetivos de los Programas, como herramienta de gestión para establecer una línea de base e hitos para diagnosticar los progresos de la implementación, o como marco de monitoreo y evaluación para aprender lecciones y medir los impactos. Los siguientes ejemplos incluyen evidencias al respecto:

En **Ecuador** la falta de un mecanismo formal y sistemático de monitoreo y recopilación de datos hizo que los informes se basaran en las actividades, sin fundamentos para un diagnóstico de los progresos hacia el logro de resultados.

En **Marruecos**, el marco lógico se utilizó para enviar informes al gobierno de Bélgica, pero la falta de mecanismos de monitoreo (que no fueran el plan de trabajo anual) significó que los informes se basaran principalmente en las actividades, con pocos fundamentos para diagnosticar los progresos hacia el logro de resultados.

En **Mozambique,** el marco lógico del Programa se basó estrictamente en el marco lógico genérico del Programa y no se actualizó cuando se pasó a hacer mayor hincapié en la formulación de las políticas y presupuestos. En los informes enviados al gobierno de Bélgica se utilizó un formato estándar, organizado en torno a tres efectos del Programa. La información incluida en los informes documentaba actividades en lugar de resultados, y no ofrecía evidencias que fundamentaran las afirmaciones sobre los cambios logrados.

En **Senegal,** el marco lógico no fue una herramienta central para la planificación o las interacciones con los socios, de lo que es prueba el hecho de que no se haya traducido al francés. La falta de mecanismos y datos de monitoreo significó que la información enviada al gobierno de Bélgica se basara en insumos más que en resultados.

Existen algunas evidencias de que el **EMP** se utilizó como elemento clave para diagnosticar los progresos logrados en la Fase II y ajustar la dirección del Programa. El proceso del EMP del Programa Mundial de PSG se llevó a cabo en cada país a mediados de 2006 “a través de un proceso interno y externo”, incluyendo una reunión de socios en Marruecos en noviembre de 2006 para aprovechar los hallazgos del EMP. El proceso posterior en cada país difirió considerablemente en cuanto a su alcance y centro de atención:

El Programa de **Ecuador** participó en una revisión con las partes interesadas nacionales clave y el personal de UNIFEM que participaban en las iniciativas de PSG de cinco países de América Latina. La revisión se basó en el marco lógico del proyecto, los indicadores identificados, informes de progresos, planes de trabajo y opiniones de las partes interesadas. Los hallazgos contribuyeron a los Planes de Trabajo de 2007 y permitieron refinar la focalización y el alcance del Programa.

En **Marruecos,** el EMP fue realizado por UNIFEM y los equipos del Ministerio de Economía y Finanzas, y dio como resultado un informe bastante completo, aunque conciso. No obstante, los participantes mencionaron que el carácter internacional de la reunión significó que los asuntos "internos" (tales como la calidad de los talleres de los informes de género) no se pudieran debatir, y observaron que no hubo un seguimiento de las recomendaciones que surgieron durante la revisión en la segunda mitad de la Fase II.

El proceso del EMP de **Mozambique** fue realizado por un consultor mediante entrevistas e informes de gabinete, quien finalizó su informe sobre Mozambique a fines de 2006. En términos generales, el EMP indicó que el Programa trabajaba con todos los componentes del marco lógico y afirmó que la teoría del cambio seguía siendo válida.

En el caso de **Senegal,** el EMP nacional se realizó con posterioridad a la reunión en Marruecos, a través de una consultoría. La misma elaboró un informe que recomendó cambiar el centro de los trabajos de las OSC a una participación más directa del Ministerio de Finanzas, e identificó como meta clave la participación en las Solicitudes de Partidas Presupuestarias, dos recomendaciones que dieron forma a la segunda parte de la Fase II del Programa.

Respecto a la Sede, el Director del Programa coordinó el envío de informes al gobierno de Bélgica usando los marcos lógicos elaborados al inicio del Programa. En los informes periódicos hay algunas evidencias de que hubo un creciente uso de indicadores de productos y efectos como medio para instar a los países que implementaban el Programa a informar los progresos hacia el logro de los objetivos de mayor nivel. No obstante, en el EMP los marcos lógicos se utilizaron de forma incongruente: Marruecos y Senegal no hicieron referencia a los marcos lógicos; Mozambique ofreció un informe descriptivo y no analítico del marco lógico; y Ecuador fue el único país que hizo comentarios sobre la necesidad de revisar los indicadores a fin de que fueran más realistas.

En cuanto a los marcos lógicos y los indicadores allí incluidos se pueden destacar dos problemas. En primer lugar, tal como se analizó anteriormente, el uso limitado del marco lógico a nivel nacional sugiere que el personal que participó en la implementación no tenía la confianza o experiencia necesarias para utilizar estas herramientas de gestión, monitoreo y evaluación. Si bien la Sede exigió que se enviaran informes utilizando esta herramienta, hay pocas evidencias que sugieran que el personal nacional haya recibido apoyo para emplearla. En segundo lugar, la calidad de los indicadores de los marcos lógicos varía considerablemente, tal como lo mencionó el personal de Ecuador. En algunos casos, los indicadores son demasiado específicos, por lo que los informes periódicos contienen repeticiones frecuentes de las actividades que se han logrado. En otros casos, los indicadores contienen afirmaciones amplias y sin reservas, como por ejemplo, sobre documentos o políticas que deben elaborarse "con una perspectiva de género", con pocas indicaciones sobre cómo se pueden hacer tales juicios objetivos al intentar diagnosticar los progresos. Resulta evidente que en el futuro se requerirá apoyo para elaborar indicadores que constituyan hitos hacia el logro de productos o medir los progresos respecto de los efectos. Este tema se analiza en mayor detalle en la sección 10 sobre las lecciones aprendidas.

Las debilidades en materia de planificación y monitoreo del Programa se agravaron por los problemas sufridos en términos de **personal.** Todos los estudios de país informaron que el enfoque utilizado en el Programa incluyó un coordinador de PSG que contaba con insumos técnicos regulares de consultores en PSG. En todos los casos, los insumos técnicos de los consultores en PSG fueron eficaces y de alta calidad, pero todos los estudios de país, salvo Ecuador, informaron cambios frecuentes y brechas en la conformación del personal del Programa. Tal como lo demuestran las evidencias de los estudios de país, estos cambios incidieron en la eficacia del Programa:

El personal de UNIFEM en **Ecuador** mostró un elevado compromiso y dedicación al Programa de PSG, así como una notoria capacidad para crear redes personales y un excelente manejo "político" de las relaciones institucionales en y entre los ministerios del gobierno. Los socios observaron que las constantes comunicaciones del equipo de UNIFEM los habían mantenido en todo momento al tanto de la evolución del Programa.

El apoyo técnico sobre PSG brindado al personal de **Marruecos** fue principalmente la participación de un

consultor internacional que realizaba visitas periódicas al país. Si bien todos los insumos de apoyo técnico fueron claramente apreciados por el personal del Programa, el nivel de apoyo técnico no fue suficiente para ayudar al equipo de país a reflejar la teoría del cambio inherente a la lógica programática.

La conformación del personal del Programa en **Mozambique** cambió significativamente durante la Fase II, lo que generó alguna falta de continuidad en los enfoques del Programa, como, por ejemplo, en relación con las actividades centradas en el análisis presupuestario, así como falta de aprendizaje a partir de las lecciones de la experiencia de la implementación del Programa.

En **Senegal,** los cambios de personal redujeron la eficacia del Programa PSG tanto en términos del desarrollo y la comunicación de la teoría del cambio general para el Programa, como en lo referente a la toma de decisiones sobre actividades específicas. Durante el período objeto de la evaluación, hubo tres coordinadores diferentes, además de falta de personal, lo que significa que para implementar un mero cambio del enfoque del Programa se requerían al menos doce meses.

En algunos estudios de país hay evidencias de que los acuerdos financieros utilizados por UNIFEM incidieron en la eficacia de la gestión de los Programas. Los acuerdos de gestión de los Programas disponían que la financiación proviniera directamente de la Sede de UNIFEM en Nueva York y los informes se enviarían por la misma ruta. Las actividades del Programa a nivel nacional fueron de responsabilidad general de la Directora Regional. Tres de los estudios de país ofrecen evidencias de que estos acuerdos limitaron la eficacia de su trabajo:

El personal de UNIFEM de **Ecuador** observó brevemente que los ciclos financieros incidieron, en parte, en la puntualidad y continuidad de las consultorías.

En **Mozambique,** la gestión financiera centralizada y los acuerdos contractuales limitaron la eficacia de la interacción entre el Programa y los socios para la implementación. Durante la Fase II, aumentó la eficacia, ya que UNIFEM creó una oficina en el país[9].

En **Senegal** se mencionó que los sistemas de gestión financiera de UNIFEM contribuyeron a que se generaran ciertas características de la toma de decisiones del Programa, en particular, demoras para autorizar las actividades. Según el personal y los socios esto contribuyó a que se redujera la eficacia del Programa.

Hallazgos clave

La planificación y gestión de los Programas podrían haber sido más fuertes en todos los países. Hay muy pocas evidencias de que el marco lógico se haya utilizado de forma eficaz a nivel nacional, ya sea para desarrollar una comprensión común entre las partes interesadas acerca de los objetivos de los Programas, como herramienta de gestión, o como marco de monitoreo y evaluación para aprender lecciones y medir los impactos.

La calidad variable de los indicadores y la falta de confianza para utilizar el marco lógico en el diagnóstico de los progresos hacia el logro de resultados significaron que los informes se centraran principalmente en actividades o fueran meramente descriptivos en vez de analíticos.

Las debilidades del Programa en materia de planificación y monitoreo se vieron agravadas por los frecuentes cambios de personal. Si bien los insumos técnicos de los consultores en PSG se consideraron en general de alta calidad, todos los estudios de país, salvo Ecuador, informaron que hubo cambios y brechas frecuentes en el personal que dificultaron la coordinación de las actividades del Programa.

En algunos estudios de país hay evidencias de que los **acuerdos financieros utilizados por UNIFEM incidieron negativamente en la eficacia** de la gestión de los Programas.

9 Mozambique es el único país del Programa que no tiene una Oficina Regional de UNIFEM en el país.

9. Conclusiones

El Programa PSG ocupa una buena posición.

El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que **el Programa PSG era pertinente** para los países en los que se llevó a cabo y que cada uno de los programas individuales había logrado una posición apropiada dentro de los marcos de políticas generales para la reducción de la pobreza, el desarrollo nacional, y las políticas de género nacionales. Se demostró la necesidad de contar con capacidades permanentes para poder llevar a cabo **análisis políticos, análisis de políticas y análisis institucionales detallados en cada contexto**. Estos análisis podrían haber ayudado a que el Programa adaptara el enfoque general y la teoría del cambio a las circunstancias locales, en particular, a medida que estas fueron cambiando durante el ciclo de la Fase II. Más aún, los análisis institucionales podrían haber ayudado a identificar oportunidades para aprovechar el trabajo de otros donantes y asegurar que UNIFEM fuera plenamente consciente de los progresos de los diferentes sectores en relación con la reforma de la gestión de las finanzas públicas al seleccionar los sectores en los que centraría su atención. Los hallazgos de análisis institucionales documentados también podrían haber contribuido a crear un consenso entre las diferentes instituciones respecto de los cambios de los puntos de entrada del Programa. En los países donde se llevaron a cabo estudios, la difusión y aplicación de sus hallazgos fueron limitadas, lo que hizo que se perdieran oportunidades.

Es necesario asegurarse de que las prioridades del Programa mantengan su pertinencia.

El equipo de evaluación considera que UNIFEM no usó un enfoque suficientemente analítico para determinar si las fuentes de información usadas para identificar las prioridades de las mujeres pobres presentaban un grado suficiente de diversidad. Todos los Programas utilizaron fuentes del gobierno, pero solo algunas se basaban en procesos participativos tales como la elaboración de los DELP. No todos los Programas utilizaron canales de la sociedad civil como fuentes de información, análisis y opiniones sobre las prioridades de las mujeres, que podrían haber sido útiles para “triangular” la información, tomar conocimiento de nuevos problemas y ayudar a redondear el análisis de las fuentes gubernamentales.

Es necesario mantener el compromiso de las partes interesadas con los objetivos de los Programas.

La falta de análisis contextuales más detallados se vio agravada por la pérdida de oportunidades de utilizar el marco lógico a nivel nacional para desarrollar una comprensión común de los objetivos de los Programas entre las partes interesadas y establecer una línea de base e hitos que sirvieran como indicadores de avances durante la implementación. Ecuador es un ejemplo de cuán útil puede ser este enfoque. Allí el EMP se basó en el marco lógico del proyecto y se utilizó para identificar indicadores y planes de trabajo, sobre la base de las opiniones de las partes interesadas. Los hallazgos del EMP ayudaron a definir los planes de trabajo para 2007 y a refinar la focalización y el alcance del Programa. Como resultado de este enfoque, en Ecuador, las partes interesadas clave se sintieron informadas sobre los objetivos y progresos y, en general, expresaron su satisfacción respecto del compromiso y los conocimientos técnicos aportados por el equipo.

Se debe aprender de los buenos resultados y reconocer las carencias.

El Programa pudo lograr resultados significativos respecto de los Efectos 1 y 2, en particular, la inclusión de la perspectiva de género en las Solicitudes de Partidas Presupuestarias en los cuatro países, la creación de indicadores sensibles al género y una distribución presupuestaria sensible al género en el trabajo de las experiencias piloto sectoriales. Cabe señalar que, si bien todos los países alcanzaron estos resultados, sus logros tuvieron magnitudes diferentes. Esto significa que el Programa presenta oportunidades de aprendizaje si se comparten las experiencias de cada país, por ejemplo sobre la forma en que los problemas de género se incorporaron a las Solicitudes de Partidas Presupuestarias. En contraste, con respecto al Efecto 3, si bien todas las intervenciones lograron en general algún tipo de productos de conocimiento, en todos los casos los estudios de país destacan que ésta fue el área en la que se registraron menos progresos y donde hay menos evidencias de éxito.

Las estrategias exitosas generaron resultados.

Si bien no se han reunido sistemáticamente o no se han analizado evidencias que respalden el logro de estos resultados, en los estudios de país hay material suficiente como para comenzar a identificar qué estrategias de los programas resultaron exitosas y qué factores influyeron en su éxito. Asimismo, en todos los estudios de país hay evidencias de cuáles fueron las estrategias menos exitosas y qué factores limitaron su eficacia.

La participación de promotores de la igualdad de género es un factor clave.

Un factor clave para el éxito de las estrategias de los Programas fue la participación de promotores de la igualdad de género y la construcción de capacidad sostenida en su seno, en especial mecanismos de promoción de las mujeres, coordinadores de temas de género y OSC de mujeres. En Ecuador, el mecanismo nacional de las mujeres ya estaba bien afianzado y tenía influencia en el medio. En Ecuador, Marruecos y Senegal, los promotores de la perspectiva de género se incorporaron a las funciones de planificación y finanzas (unidades de género del Ministerio de Finanzas en Marruecos y Ecuador y personal coordinador de la perspectiva de género en el Ministerio sectorial de Planificación y Finanzas en Senegal). En Mozambique, el cambio se logró a través de funcionarios coordinadores de la perspectiva de género a nivel sectorial, que movilizaron a las autoridades de mayor jerarquía. Si bien todas estas vías institucionales generaron resultados, la más eficaz parece haber sido la combinación institucional de los temas de género con los de planificación y finanzas.

Las OSC son promotoras esenciales de la igualdad de género.

Los Programas presentaron diferentes grados de éxito en cuanto a la participación de promotores de la igualdad de género pertenecientes a la sociedad civil, destacándose Ecuador como un claro ejemplo exitoso. Una aplicación más plena de un enfoque basado en derechos en la Programación podría haber generado enfoques más claramente articulados sobre la importancia de los actores de la sociedad civil como canales para representar las prioridades y opiniones de las mujeres ante las autoridades del gobierno. Esto puede haber hecho que el personal continuara apoyando a las OSC, aun cuando, por ejemplo, no cumplieran todas sus obligaciones contractuales como socios en la implementación, como

en el caso de Mozambique, o cuando los esfuerzos de desarrollo de capacidades parecieran estar produciendo pocos resultados inmediatos.

El enfoque basado en derechos conforma un marco sólido.

En Mozambique, también se aplicó fructíferamente una perspectiva basada en derechos que brindó información que ayudó a identificar las prioridades de las mujeres en el trabajo sectorial, con el fin de lograr una distribución presupuestaria sensible al género (Efecto 2). La elección de la violencia contra las mujeres fue una opción pragmática que muy probablemente abordaría los derechos vitales de las mujeres y fue luego convalidada en el informe de la CEDAW. Al no existir un análisis completo de las prioridades de las mujeres, esta identificación de la violencia contra las mujeres como problema clave ofreció el tema para un documento de exposición de problemas que brindó información para el trabajo sectorial, que fue exitoso en cuanto al logro de distribuciones presupuestarias con una mayor perspectiva de género durante la Fase II.

Los ministerios de planificación y finanzas son referentes cruciales de los Programas.

Un factor clave adicional para el éxito de las estrategias de los Programas ha sido la participación de las funciones de planificación y finanzas del gobierno. Todos los Programas lograron crear asociaciones con ambas funciones, si bien se puso diferente énfasis en cuanto a si los principales puntos de entrada serían las funciones de planificación de políticas o las funciones financieras. Los cambios institucionales significaron que también debieran reconsiderarse los puntos de entrada a lo largo del Programa. No obstante, la opción institucional más eficaz parece haber sido la combinación de los temas de género y planificación/finanzas, como, por ejemplo, las unidades de género de los Ministerios de Finanzas en Marruecos y Ecuador, y la oficina de coordinación de temas de género de una dependencia sectorial de planificación y finanzas en Senegal.

El desarrollo de capacidades genera compromiso y sostenibilidad.

La estrategia de desarrollo de capacidades de los Programas fue crucial para el logro de resultados, empezando por la concienciación, siguiendo por el desarrollo de capacidades técnicas para el análisis de género y la elaboración de políticas, y pasando luego a la prestación de apoyo en forma permanente y directa. Se identificaron indicios prematuros de una posible sostenibilidad de los trabajos sobre PSG en relación con el desarrollo de capacidades, dado que se han celebrado algunos eventos de capacitación promovidos por actores independientes de UNIFEM en Mozambique y en Ecuador se creó un curso académico a consecuencia de los contactos establecidos con el Programa. El desarrollo de capacidades también fue una vía clave para generar compromiso con los PSG, pues rápidamente ofreció indicios de un creciente interés entre los posibles formadores/as de PSG, cambios en la voluntad política en cuanto a las funciones de planificación y finanzas y los ministerios sectoriales, así como un mayor compromiso con la promoción de los PSG entre los actores de la sociedad civil que habían participado en talleres.

No obstante, la estrategia para el desarrollo de capacidades también ofrece ejemplos de eficacia limitada. En particular, la experiencia nacional reveló que UNIFEM no había logrado desarrollar y comunicar un enfoque general para el desarrollo de capacidades. Las actividades se percibieron como aisladas e imprevisibles, y en algunos casos se dijo que habían producido una reducción del compromiso con los PSG. Más aún, la falta de monitoreo y seguimiento significó que no se pudo utilizar evidencias para conciliar las diferentes visiones sobre el rol del desarrollo de capacidades.

La asociación con donantes son clave para maximizar el desarrollo de los Programas.

La estrategia de creación de asociaciones del Programa también fue central para lograr resultados, pero, del mismo modo, también muestra ejemplos de factores que limitaron su eficacia. Tal como se indicó previamente, la asociación con los mecanismos nacionales de promoción de las mujeres, otros/as promotores/as de la perspectiva de género, las funciones de planificación y finanzas y los ministerios sectoriales fueron un componente esencial de las estrategias que contribuyeron al logro de resultados. No obstante, en general, la falta de asociaciones eficaces con otros actores del desarrollo, en particular los donantes que apoyan las reformas del sector público y la gestión de las finanzas públicas, hizo que UNIFEM fuera menos eficaz en el posicionamiento de su apoyo y en el logro de apoyo complementario que potenciara sus esfuerzos.

Limitaciones de la gestión de los Programas.

Por último, los estudios de país también aportan evidencias de limitaciones comunes en la gestión de los programas de UNIFEM. A lo largo de la evaluación, se ha mencionado la falta de mecanismos de monitoreo y evaluación como factor adverso sistemático, aunque el mecanismo del EMP parece haber sido un componente del mecanismo de monitoreo que, de hecho, generó cambios concretos en el foco de atención de las actividades de los programas. Todos los programas se vieron afectados negativamente por las brechas en la conformación del personal para las funciones de Coordinación de los PSG que se incorporó en la Fase II. La falta de sistemas de aprendizaje institucionales agravaron los efectos de los cambios del personal. Asimismo, se observó que los acuerdos institucionales de toma de decisiones financieras de UNIFEM tuvieron un impacto negativo en el Programa, en particular por la lentitud de las decisiones.

10. Lecciones aprendidas

El cambio de la lógica programática entre la Fase I y la Fase II reconoció la importancia de los componentes técnicos, institucionales y políticos del cambio en los procesos y el contenido de las políticas y el presupuesto. Esto hizo que la teoría del cambio de la Fase II incluyera:

- Apoyo para aumentar las capacidades, de forma que las personas clave contaran con las habilidades y conocimientos necesarios para realizar actividades de promoción de políticas, relaciones, y el compromiso con los PSG y la igualdad de género;
- Trabajo para cambiar los procedimientos, normas e incentivos institucionales en los ministerios de finanzas y planificación, así como en los ministerios sectoriales para lograr PSG y
- Logro del compromiso de participación de las autoridades políticas para promover el cambio.

La experiencia de la Fase II demuestra que lograr un cambio sistemático en cada uno de estos componentes (técnicos, institucionales y políticos) requiere un alto nivel de apoyo al personal, en particular para asegurar un análisis suficiente de los contextos institucionales y políticos, y lograr un enfoque estratégico que presente una coherencia general, evitando los que solamente se concentran en el nivel de cambio de instrumentos específicos (Solicitudes de Partidas Presupuestarias, Informes de Género).

Apoyar al personal para que recuerde siempre los objetivos estratégicos de su trabajo es importante para incorporar un enfoque basado en los derechos humanos y mantener el centro de atención en los efectos de desarrollo del trabajo sobre PSG en materia de igualdad de género y desarrollo humano. La complejidad técnica de los procesos de reforma de las finanzas públicas y los instrumentos específicos de PSG puede ser un factor de distracción para este centro de atención fundamental. No obstante, en la práctica, la toma de decisiones tales como la selección de la violencia contra las mujeres como centro de atención para los trabajos sectoriales en Mozambique, puede contribuir a lograr formas de impulsar el trabajo a un enfoque basado en los derechos humanos. La experiencia de UNIFEM también es ejemplo de la importancia de articular los enfoques explícitos para colaborar con un espectro de promotores de la perspectiva de género, los que deben describir en detalle cómo contribuye cada conjunto de actores a garantizar que los derechos de las mujeres y la perspectiva de género sean centrales para el trabajo sobre PSG, cómo contribuirá a guiar al personal cuando enfrente disyuntivas prácticas en el contexto real y qué se hará cuando alguno de estos/as promotores/as no produzcan los resultados requeridos en el corto plazo en términos de planes, propuestas y presentación de información financiera.

No obstante, la aplicación de una perspectiva basada en los derechos humanos no debería ser considerada como un fundamento para apoyar a promotores/as e instituciones de género sin tener en cuenta si pueden impulsar los objetivos de los PSG. La experiencia de la Fase II también demostró que UNIFEM necesita competencias para identificar los cambiantes oportunidades de colaboración institucional, en función del aprendizaje sobre qué instituciones son importantes por su rol en la elaboración de políticas o eficaces por su influencia y su capacidad para llevar las actividades a la práctica. En Ecuador, esto significó que el mecanismo nacional de promoción de las mujeres fuera un punto de entrada eficaz. En Marruecos, Mozambique y Senegal, el contexto institucional hizo que fuera más eficaz trabajar con las funciones de planificación y finanzas. No obstante, incluso cuando ya se ha tomado esta decisión, en función del análisis del contexto y el aprendizaje obtenido de la implementación, será necesario que los programas estén siempre alertas a los cambios institucionales en curso, garanticen que comprenden la esfera institucional para la planificación de políticas presupuestarias y, en su participación, logren un equilibrio entre ambos “lados” de la ecuación. UNIFEM

cuenta con las herramientas para hacer frente a las complejidades del cambio institucional continuo, incluyendo un análisis institucional que documenta el conocimiento que actualmente puede tener el personal, acuerdos formales con los ministerios sectoriales o autoridades de ministerios de coordinación, etc.

La ambición de los objetivos programáticos debe templarse con criterios realistas sobre las inversiones necesarias en términos de tiempo, escalas temporales y recursos humanos. Esto requiere la comprensión de los procesos generales de reforma, para que UNIFEM ubique la escala y el cronograma de sus insumos y logre una impresión del significado del Programa en relación con el alcance general del cambio. La asociación con donantes son esenciales como fuentes de información y canales de influencia. En algunos casos, el Programa PSG pudo participar eficazmente en la coordinación nacional que formaba parte del Programa de Eficacia de la Ayuda. No obstante, resulta importante asegurar que estos contactos no se limiten solo a los foros que abordan la igualdad de género. Los actores del gobierno y los donantes que se centran en los procesos presupuestarios y la reforma de la gestión de las finanzas públicas son aliados menos evidentes y es posible que conlleve más tiempo lograr que se integren a la iniciativa para promover las prioridades de la igualdad de género, pero son socios esenciales cuando el compromiso con los PSG se debe integrar en los procesos y planes nacionales. Es posible que sea recomendable que UNIFEM utilice los canales de los que disponen otros organismos de las Naciones Unidas para lograr acceder a estos aliados “no tradicionales” que no pertenecen a la esfera de los promotores de la igualdad de género e influir en los mismos.

La experiencia de UNIFEM durante la Fase II ofrece ejemplos de obstáculos resultantes de la falta de un mecanismo eficaz de monitoreo y evaluación. Si cuentan con un sistema de monitoreo y evaluación en funcionamiento, los Programas podrán documentar con evidencias sus opciones cuando naveguen por los intrincados caminos que unen a instituciones con frecuencia competitivas, y tendrán y podrán compartir con sus socios información que comprobará que los esfuerzos invertidos en cambiar procesos nacionales largos y complejos han valido la pena. Asimismo, resulta importante vigilar los avances hacia un cambio real para las mujeres en situación de pobreza a través del desarrollo de procesos y distribuciones presupuestarios.

Reunir estas lecciones requiere tomar en cuenta los logros de la Fase II del Programa y reconsiderar los supuestos implícitos y los hallazgos obtenidos a través de los análisis de la evaluación. El Diagrama 10.1 intenta examinar el modelo lógico del Programa (Diagrama 5.1) y la teoría del cambio propuesta (Diagrama 5.2) de la sección 5.1 precedente, a través de la presentación de una vía de impacto ilustrativa del Programa de PSG. La vía del impacto procura ilustrar la importancia de los vínculos entre los diferentes elementos del Programa y se basa en los hallazgos de la evaluación, en particular las estrategias y experiencias exitosas de los estudios de país, para sugerir vías causales. En la vía del impacto se establece una distinción entre los productos, donde quienes implementan el Programa son en mayor medida directamente responsables de su logro y sus efectos, en tanto las demás partes interesadas clave son responsables de lograr resultados. El diagrama destaca la posible complejidad de lograr progresos hacia estos efectos, puede servir de guía para la implementación y también como advertencia sobre la necesidad de plantear ambiciones realistas.

Lecciones clave

Lograr un cambio sistemático en un programa de tal complejidad requiere **un elevado nivel de apoyo al personal,** para asegurar que se comprendan los contextos cambiantes y asegurar una coherencia general y un enfoque estratégico.

El enfoque adoptado debe estar **integrado en un enfoque basado en los derechos humanos** y debe mantener su atención en los efectos del trabajo sobre PSG en materia de desarrollo humano e igualdad de género. El enfoque debe estar claramente articulado y establecer **cómo puede contribuir cada conjunto de promotores/as de la perspectiva de género a asegurar que los derechos**

y perspectivas de las mujeres sean centrales para el trabajo sobre PSG.

Las competencias son necesarias para **identificar las cambiantes oportunidades de colaboración institucional,** en función del aprendizaje sobre qué instituciones son importantes por su rol en la elaboración de políticas o eficaces por su influencia y su capacidad para llevar las actividades a la práctica.

La ambición de los objetivos programáticos debe templarse con realismo acerca de las inversiones necesarias en materia de tiempo, escalas temporales y recursos humanos, a través de un equilibrio entre la comprensión de los procesos generales de reforma y los diagnósticos pragmáticos, por un lado, y la significación del Programa en relación con la magnitud general del cambio, por otro.

Un sistema eficaz de monitoreo y evaluación es clave para ofrecer evidencias de lo que resulta eficaz y fundamentar si valió la pena el esfuerzo que se imprimió para cambiar los extensos y complejos procesos nacionales. Asimismo, es también clave para diagnosticar el cambio real para las mujeres en situación de pobreza.

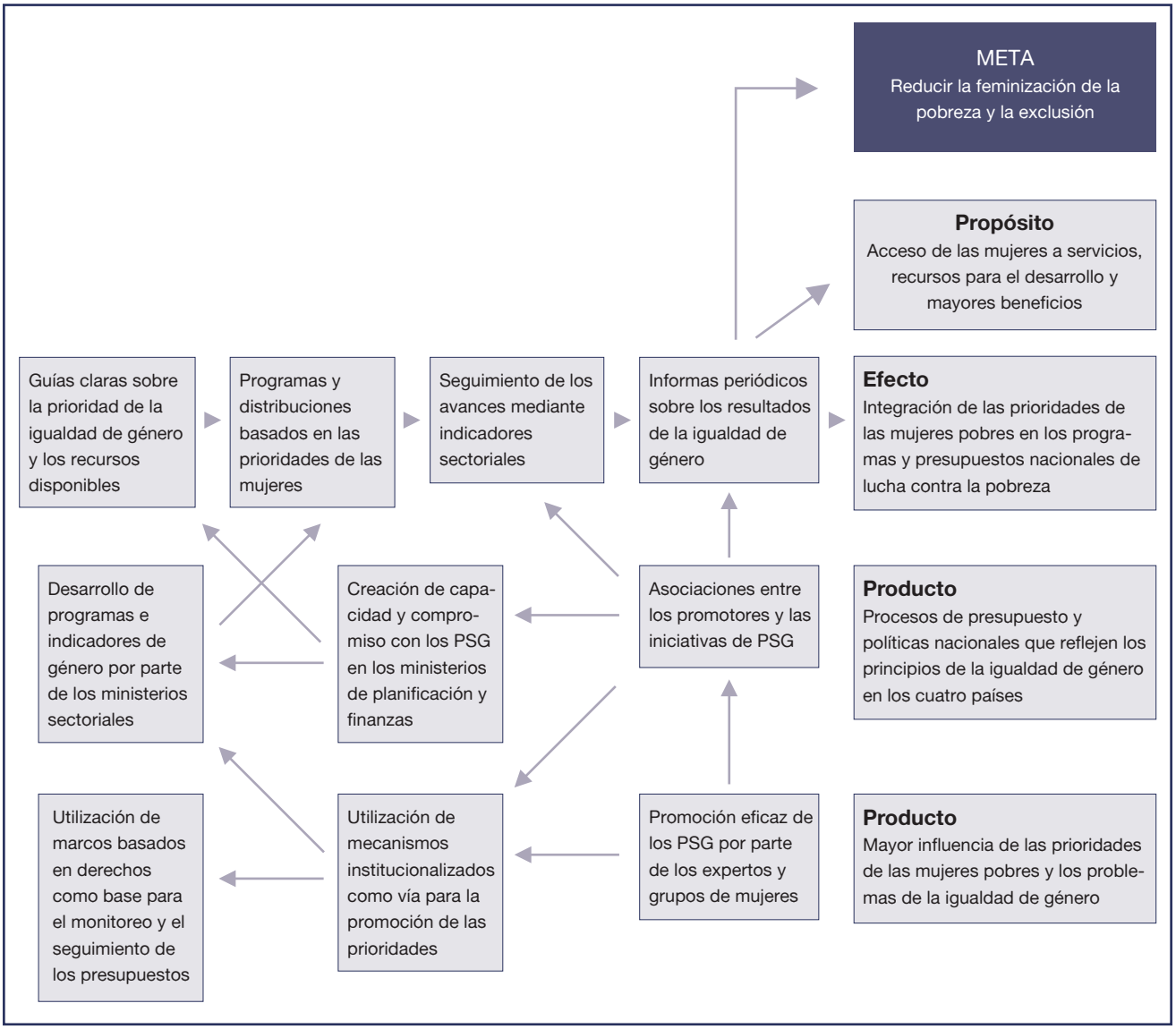


Diagrama 10.1 - Vía de impacto ilustrativa del Programa de PSG

11. Recomendaciones

Presentamos a continuación nuestras recomendaciones, agrupadas según los tres criterios de evaluación utilizados: pertinencia, eficacia y sostenibilidad.

Pertinencia

El Programa PSG debe invertir en capacidades para el análisis del contexto en el que se implementa y las prioridades de la población beneficiaria, y asegurar, en particular, que se documente y comunique el análisis del entorno de políticas e institucional. Esto le brindaría al Programa las siguientes ventajas: mejorar la comprensión de las oportunidades de colaboración institucional; brindar evidencias que contribuyan a crear consensos entre socios institucionales diferentes y cambiantes; permitir que el personal del Programa formule juicios fundamentados sobre el desarrollo probable de los complejos procesos de reforma en los diferentes sectores, tanto durante el ciclo de vida del Programa como a posteriori; y ayudar a identificar posibles sinergias con otros donantes.

El Programa PSG debe ser más analítico al diagnosticar las fuentes de las prioridades de las mujeres. Se debe intentar identificar las prioridades de las mujeres a partir de una serie de actores diferentes, que tengan también roles diferentes, a efectos de garantizar que en los foros de toma de decisiones estén representadas las opiniones de todas las mujeres. Se podrían usar más eficazmente las convenciones sobre derechos humanos y sus mecanismos de información, y en particular la CEDAW, ya que proveen un medio para identificar las prioridades de las mujeres y brindar apoyo al análisis de las relaciones de poder que favorecen o restringen la expresión de los reclamos de las mujeres, tanto dentro del gobierno como entre el gobierno y la ciudadanía.

Eficacia

La Sede de UNIFEM debería facilitar el aprendizaje transnacional como parte de un proceso de monitoreo permanente. El Programa PSG ha obtenido resultados significativos en lo referente al logro de sus objetivos, incidir en los procesos presupuestarios nacionales (Efecto 1) y mejorar la distribución y el análisis presupuestario (Efecto 2). Se podrían identificar y comunicar las ventajas comparativas de los países con la finalidad de que otros puedan aprender, como, por ejemplo, el análisis presupuestario con perspectiva de género de Marruecos, el contenido de género de las Solicitudes de Partidas Presupuestarias de Mozambique y la institucionalización de la Desarrollo de capacidades de Ecuador. El personal de la Sede de UNIFEM podría facilitar este proceso de aprendizaje, tanto a nivel nacional como entre países y las oportunidades para realizar este intercambio deben integrarse como elemento regular del proceso de implementación.

Se debería esperar y apoyar una Programación flexible, que aproveche las oportunidades que surjan, por ser crucial para una implementación eficaz de los PSG. La experiencia de UNIFEM demuestra que la elección de los puntos de entrada institucionales es específica del contexto y no es fija, ni siquiera dentro del ciclo de una fase del Programa de un país. Se podría brindar apoyo a través de guías indicativas extraídas de la Fase II, como por ejemplo, que se pueden llevar a cabo trabajos para mejorar la sensibilidad al género de las distribuciones presupuestarias aun cuando no se cuente con datos desglosados por sexo e indicadores con perspectiva de género en forma completa (aunque ambos son importantes para los PSG a medio plazo) o que, si el contexto es favorable, la combinación de los temas de género y planificación/finanzas parece ser eficaz para impulsar los PSG, como por ejemplo a través de la creación o fortalecimiento de unidades de género en los

ministerios de finanzas. Para permitir la implementación en contextos políticos y de políticas que con frecuencia cambian con rapidez, también podrían reconsiderarse los marcos lógicos y los indicadores.

La creación y el mantenimiento de asociaciones requieren la adopción de una estrategia deliberada y en secuencias. Para garantizar acceso a todas las áreas de participación en PSG, UNIFEM debe mapear el entorno de asociaciones con entidades del gobierno, la sociedad civil y donantes que requiere el Programa, y luego proceder a crear dichas asociaciones de manera sistemática, determinar cuáles son las más estratégicas y secuenciar su desarrollo según las oportunidades y los recursos existentes.

Se deben revisar los enfoques usados para determinar el personal del Programa de PSG. La alta rotación de personal significó que con frecuencia los programas sufrieran retrasos en la adaptación de las estrategias y la maximización de su eficacia. Los cambios de personal y las vacantes debilitaron una organización para la administración de los Programas que ya presentaba carencias y, en algunos casos, dificultaron la toma de decisiones, pues con frecuencia la memoria institucional era escasa, tanto en el personal como en la documentación de respaldo. UNIFEM debe revisar la determinación de personal para los Programas y el apoyo que se le presta, para reducir o eliminar la rotación, garantizar que haya sistemas para conservar la memoria del Programa y asegurar que existan huellas de las decisiones que minimicen los obstáculos en el Programa.

Sostenibilidad

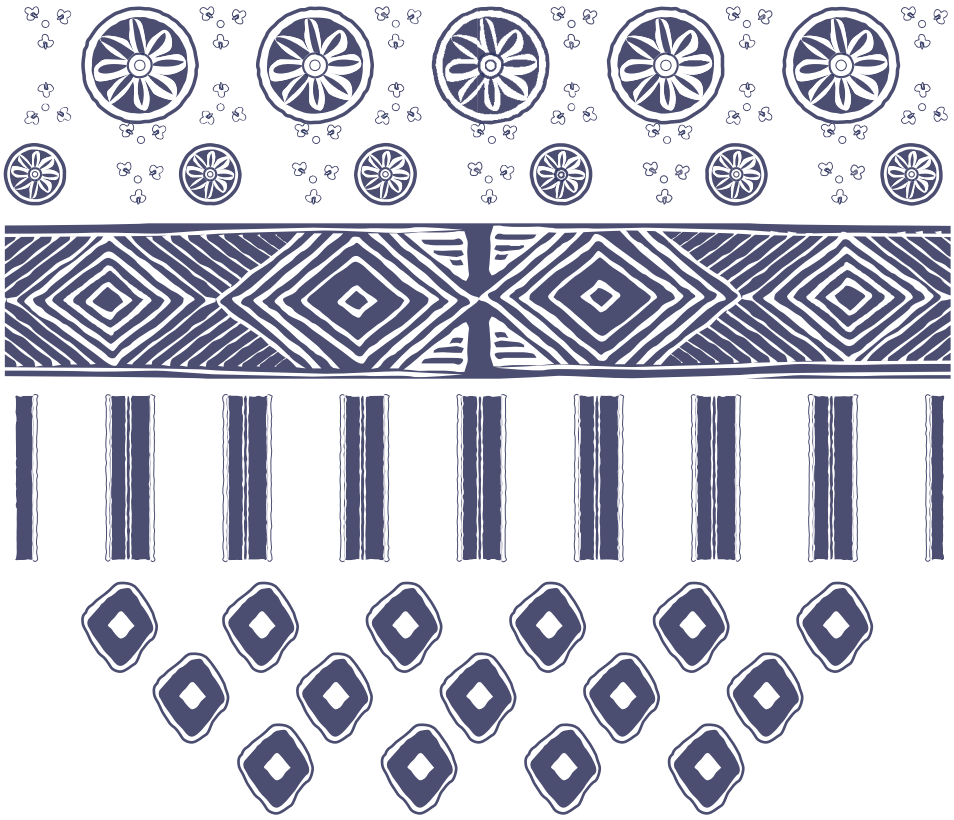
El desarrollo de capacidades es un camino hacia la sostenibilidad. Los socios deben percibir un compromiso a medio plazo por parte de UNIFEM. UNIFEM debe asegurarse de que los socios perciban un enfoque coherente a medio plazo para el desarrollo de capacidades y los datos procedentes de un monitoreo sistemático aporten evidencias de la eficacia de los diferentes enfoques del desarrollo de capacidades. Un enfoque consiste en procurar la institucionalización del desarrollo de capacidades para PSG, por ejemplo, en cursos académicos, cursos de capacitación para funcionarios públicos, etc. Otro enfoque, a menor plazo, consiste en asegurar que los esfuerzos de desarrollo de capacidades incluyan el seguimiento de los beneficiarios para diagnosticar la eficacia y utilización de las competencias y ofrecer apoyo adicional cuando sea necesario. No obstante, los diferentes contextos pueden significar que surjan diversas actividades de desarrollo de capacidades respaldadas y llevadas a cabo por diferentes actores. UNIFEM podría considerar la posibilidad de adoptar el rol de garantizar la calidad del desarrollo de capacidades para PSG, tanto en términos de desarrollo de recursos y materiales como de cursos. Esto podría atraer recursos regionales o internacionales para proveer información técnica a cursos de capacitación dictados por otros actores, fomentar la coordinación y el establecimiento sistemático de prioridades para los cursos, y promover enfoques realistas y eficaces de monitoreo y evaluación.

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

UNIFEM

Informe de Evaluación

Trabajo de UNIFEM sobre Presupuestos Sensibles al Género



Anexos

Anexo 1

Términos de Referencia de la Evaluación Corporativa del Trabajo de UNIFEM sobre Presupuestos Sensibles al Género

1. Antecedentes

Los Presupuestos Sensibles al Género (PSG) se han convertido en una herramienta reconocida internacionalmente para lograr la igualdad de género. Fue utilizada por primera vez en Australia en 1984, en un diagnóstico del gobierno federal sobre el impacto del presupuesto en las mujeres. Un decenio más tarde, en 1995, el concepto fue avalado por la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer y la Plataforma de Acción de Beijing. Actualmente, en más de 90 países de todo el mundo se aplica una variedad de iniciativas de PSG que abarcan a la sociedad civil, los gobiernos y los organismos internacionales.

En respuesta a las solicitudes de los países que desean introducir o institucionalizar PSG, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (United Nations Development Fund for Women, UNIFEM) realiza significativas contribuciones a la creación de interés, capacidades y compromiso respecto de la incorporación de la perspectiva de género a las prácticas y procesos presupuestarios. Desde el año 2001, UNIFEM ha apoyado iniciativas de PSG en más de 35 países y ha alcanzado el rol de principal operador del sistema de las Naciones Unidas en términos de PSG.

El Programa mundial de UNIFEM “Fortalecimiento de la gobernabilidad económica: Análisis aplicado de los presupuestos gubernamentales con una perspectiva de género”, instaurado en el año 2001, ofreció apoyo técnico y financiero a iniciativas de PSG de América Latina, África y el Pacífico Asiático. Durante los cuatro primeros años, el Programa se centró en poner a disposición de las partes interesadas herramientas y metodologías para PSG, aumentar la capacidad de las partes interesadas para promover y llevar a cabo análisis presupuestarios con perspectiva de género, mejorar los procesos presupuestarios y la planificación para mejorar la igualdad entre los géneros, y aumentar la asignación de recursos para apoyar la igualdad de género.

La segunda fase del Programa, implementada en el período 2005-2008, se abocó a garantizar que las prioridades de las mujeres en situación de pobreza se reflejaran apropiadamente en los procesos presupuestarios nacionales. Se llevaron a la práctica iniciativas en Marruecos, Senegal, Mozambique y Ecuador. En los cuatro países, el Programa procuró transformar los procesos y políticas presupuestarios para hacer que fueran más sensibles a los principios de la igualdad de género. El Programa también tuvo el propósito de lograr cambios concretos en la asignación de recursos a las prioridades de las mujeres.

El Programa mundial inspiró numerosas iniciativas de PSG, que adoptaron diferentes formas y se extendieron más allá de los límites del Programa original. Actualmente, la Programación de PSG de UNIFEM consta de una cartera de programas interregionales, temáticos, regionales y nacionales que abarca diferentes países y comunidades locales de todo el mundo.

Las iniciativas de PSG de UNIFEM operan a diferentes niveles y presentan objetivos variados, pero todas comparten un fin último, contribuir al logro de los derechos de las mujeres y la igualdad de género a través de cambios en las prioridades presupuestarias, así como una mayor participación de las mujeres en los debates y la toma de decisiones sobre el presupuesto.

2. Justificación y propósito de la evaluación

Con el objetivo de diagnosticar la eficacia y pertinencia de los trabajos de UNIFEM en las áreas claves, UNIFEM lleva a cabo cada año un cierto número de evaluaciones corporativas estratégicas. Las evaluaciones corporativas son estudios independientes que analizan el trabajo de UNIFEM y su contribución a las áreas críticas de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Se consideran estratégicas porque ofrecen conocimientos sobre temas de políticas, enfoques programáticos y modalidades para la cooperación.

La evaluación del trabajo de UNIFEM sobre PSG es una evaluación corporativa y se realiza como parte del Plan de Evaluación anual de la Unidad de Evaluación correspondiente al año 2008. La justificación de su selección como evaluación corporativa se basa en el compromiso de los donantes de financiar el Programa (gobierno de Bélgica), su pertinencia en relación al Plan Estratégico 2008-2011 de UNIFEM, sus posibilidades de generar conocimientos sobre el papel de los PSG para una mayor rendición de cuentas hacia las mujeres y un avance en el Programa de igualdad de los géneros, la magnitud de las inversiones asignadas a esta área de trabajo en los últimos años y su cobertura geográfica.

En particular, la pertinencia de esta evaluación es notoria si se tiene en cuenta que el Plan Estratégico de UNIFEM ha centrado específicamente su atención en **aumentar el número de procesos presupuestarios que incorporen plenamente la igualdad de género**, definición que se ajusta a los ocho resultados clave a los que la organización espera contribuir al impulsar la meta de implementar compromisos nacionales para con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Por lo tanto, se espera que esta evaluación genere significativas evidencias y una mayor comprensión de los factores que favorecen o dificultan una exitosa implementación de los procesos de PSG.

Esta evaluación es una evaluación externa independiente que presenta tanto componentes sumativos como formativos. Procura lograr una visión prospectiva y ser, a la vez, un ejercicio de aprendizaje, por lo que no se limita a ser un mero diagnóstico de la Programación de PSG por parte de UNIFEM. La evaluación utiliza un enfoque basado en la teoría y busca evaluar en forma crítica qué condiciones y mecanismos facilitan o dificultan los trabajos de UNIFEM en cuanto a un aumento de la presencia de la igualdad de género en las prácticas y procesos presupuestarios, así como evaluar el enfoque general de UNIFEM acerca de la programación de PSG. Su principal objetivo es informar y apoyar la estrategia de UNIFEM en lo referente a PSG.

La evaluación corporativa se llevará a cabo en diferentes etapas. La **Etapa 1** consistirá en una rápida valoración preliminar de las iniciativas de PSG, destinada a aclarar el alcance de la evaluación. La **Etapa 2** se centrará en el *Programa Mundial de PSG: Fase II*, con el carácter de un estudio de casos, y diagnosticará los resultados del Programa en su implementación en los países. La **Etapa 3**, que aprovechará los hallazgos de las dos primeras etapas, tendrá el fin de realizar una valoración general (eficacia, pertinencia y sostenibilidad) del enfoque de UNIFEM en términos de la Programación de PSG.

La evaluación tendrá los siguientes objetivos:

- Realizar un diagnóstico de la estrategia temática de UNIFEM en lo referente a PSG y su eficacia técnica y política para promover la igualdad de género;
- Apoyar la Programación de PSG mediante la consolidación y comprobación de las teorías del cambio que apuntalan los trabajos de UNIFEM en esta área temática;
- Identificar los factores favorables y desfavorables que afectan la implementación de los programas de PSG;
- Evaluar los avances hacia los resultados y productos de la Programación de PSG a nivel de los países, a través de un estudio de casos del *Programa Mundial de PSG: Fase II*;
- Generar información para el aprendizaje de UNIFEM en lo referente a estrategias, modelos y prácticas eficaces para la promoción de la rendición de cuentas con una perspectiva de género en las políticas y prácticas presupuestarias;

Servir de apoyo a la programación y evaluación de los Programas seleccionados de PSG mediante una actualización de sus teorías del cambio, la identificación de indicadores y el suministro de herramientas para el monitoreo.

Se espera que los resultados de la evaluación se usen como insumos significativos para:

La estrategia temática, la reflexión y el aprendizaje de UNIFEM en cuanto se refiere a los trabajos sobre la Programación de PSG;

El diseño e implementación de la tercera etapa del Programa de PSG;

Mejores sistemas de monitoreo y evaluación de los Programas PSG actuales de UNIFEM y la preparación de una evaluación de impacto en los países seleccionados.

3. Descripción de la Programación de PSG de UNIFEM

La cartera de Programación de PSG de UNIFEM brinda apoyo a actividades a nivel mundial, regional, nacional y local, con el fin de lograr igualdad de género a través de investigaciones, desarrollo de capacidades, promoción de políticas, y creación de redes y mecanismos para compartir los conocimientos.

El Programa Mundial de PSG brinda apoyo al desarrollo de herramientas para un análisis aplicado de los gastos e ingresos con perspectiva de género, para su adaptación y utilización a nivel de los países. También promueve la participación de las mujeres en foros económicos y entidades de gobernanza económica, y promueve debates entre las instituciones internacionales sobre temas vinculados al género y los desafíos económicos. Las iniciativas nacionales de PSG incluyen el examen y análisis de los presupuestos locales, nacionales y sectoriales con una perspectiva de género y el estudio del impacto de las políticas fiscales y las medidas de captación de ingresos diferenciado por género. Estos esfuerzos procuran promover el diálogo entre la sociedad civil, las parlamentarias y los parlamentarios y las funcionarias y funcionarios responsables de la formulación e implementación de la política presupuestaria en torno a la igualdad de género, la pobreza y el desarrollo humano.

Las iniciativas de PSG de UNIFEM más recientes incluyen las siguientes:

Programa de PSG: Fase I, 2001-2004, y Fase II, 2005-2008 (el Programa es financiado por el gobierno de Bélgica, con un presupuesto de más de € 5 millones para las dos fases del Programa);

Programa Local de PSG 2003-2006 (financiado por la Comisión Europea, que brindó fondos por un total de € 700.000 a iniciativas locales de India, Marruecos, Uganda y Filipinas);

Desarrollo Local Equitativo con Perspectiva de Género (Programa temático conjunto del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), UNIFEM y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), instaurado en 2008, con un presupuesto superior a los US$ 6 millones);

Aplicación de los PSG en el contexto de la Salud Reproductiva Reproductiva (Programa temático conjunto con el Fondo de las Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), con un total de US$ 730.000 desde 2006 hasta la fecha);

PSG y Eficacia de la Ayuda: 2008-2011 (Programa temático financiado por la Comisión Europea por un total de € 2,61 millones);

Integración de la Perspectiva de Género a los Presupuestos: Mayor Visibilidad de las Contribuciones Voluntarias de las Mujeres al Desarrollo Nacional en América Latina (Programa conjunto con Voluntarios de Naciones Unidas (VNU), por un total de US$ 365.500 en el período 2005–2007);

Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática Local: Iniciativas de PSG Latinoamericanas (Programa conjunto con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con un total de US$ 1,4 millones entre 2006 y 2009).

Programas, proyectos y actividades regionales y nacionales independientes, inspirados por la Programación interregional y temática pero que, como tales, no son financiados directamente por estos Programas.

4. Alcance de la evaluación: Preguntas para la evaluación

Acerca del alcance geográfico y el marco temporal, la **Etapa 1** realizará un examen general de los trabajos de UNIFEM en todas las regiones y la **Etapa 2** se centrará en el análisis del *Programa de PSG: Fase II* en Ecuador, Marruecos, Mozambique y Senegal, y cubrirá el período 2005-2008. La **Etapa 3** abordará una perspectiva mundial y explorará las iniciativas de PSG de diferentes regiones, incluyendo América Latina, Europa Oriental Central, África, Asia y los Estados Árabes, entre el año 2004 y el año 2008. Se espera que el alcance geográfico de la evaluación de la **Etapa 3** se defina tras un examen preliminar de la bibliografía, Informes de Gabinete y consultas con el personal del Programa.

La evaluación abordará las respuestas a las siguientes preguntas:

¿Qué enfoques usa UNIFEM en la Programación de PSG y qué supuestos y teorías subyacentes brindan sustento a estos Programas?

¿Cuáles son los resultados del *Programa de PSG: Fase II*? ¿Por qué y cómo se lograron esos resultados? ¿Cuáles son las buenas prácticas, las lecciones aprendidas y los desafíos?

¿Qué evidencias hay que sustenten la afirmación de que la cartera de Programas de PSG de UNIFEM está contribuyendo a la igualdad de género y teniendo un impacto real en el avance de los derechos de las mujeres?

¿Qué indicadores, procesos y variables clave son estratégicos para el seguimiento y medición de los avances de los procesos de PSG?

¿Cómo afecta el contexto político, económico, social e institucional a los trabajos de UNIFEM sobre PSG y el logro de los resultados esperados?

¿Qué apoyo brinda UNIFEM a los socios que trabajan en temas relativos a PSG para lograr resultados a nivel nacional, regional y mundial? ¿En qué medida se ha logrado la apropiación nacional de las iniciativas de PSG?

¿Cuán eficaces, pertinentes y potencialmente sostenibles son los enfoques de la Programación de PSG para recomendar acciones futuras?

Se espera que, como herramienta para la evaluación, el equipo de evaluación elabore una matriz de evaluación en la que se relacionarán las preguntas que anteceden, las áreas a las que se refieren, los criterios para evaluarlas, los indicadores y los medios de verificación.

5. Enfoque de la evaluación

A efectos de utilizar los recursos disponibles de manera eficaz y evitar duplicaciones, la evaluación corporativa aprovecha evaluaciones planificadas previamente así como las amplias investigaciones sobre PSG que UNIFEM ya ha llevado a cabo. Como se indicó previamente, la evaluación se lleva a cabo en dos etapas, que difieren entre sí en cuanto a su alcance geográfico y su marco temporal. Proponemos que estas diferentes etapas de la evaluación podrían combinarse mediante el uso de un enfoque de evaluación basada en la teoría. Cada una de las diferentes etapas de la evaluación generará información que será utilizada por la otra, pues se identificarán, comprobarán y mapearán las teorías y prácticas subyacentes que favorecen u obstaculizan un cambio transformador.

En nuestra opinión, el enfoque basado en la teoría es una metodología de evaluación centrada en descubrir los supuestos subyacentes adoptados para determinar cómo se cree que está operando el Programa en cuanto se refiere al logro de efectos directos, y la posterior comprobación de dichos supuestos en el terreno, una vez que son conocidos. Como cualquier método de planificación y evaluación, las evaluaciones basadas en la teoría requieren que las partes interesadas tengan metas claras a largo plazo, identifiquen indicadores cuantificables del éxito y formulen acciones destinadas a lograr dichas metas. Sin embargo, por estar centrado en relaciones de causa-efecto entre los recursos, las actividades, los resultados y el contexto de la intervención, este método es especialmente apropiado para el diagnóstico de Programas complejos tales como la Programación de PSG de UNIFEM. El enfoque basado en la teoría hace que el Programa sea transparente, lo que permite a las partes interesadas ver cómo se percibe su funcionamien-

to desde múltiples perspectivas y ayuda a identificar las áreas y problemas críticos en los que se debe centrar la evaluación. En general, un enfoque basado en la teoría, al establecer la organización de un proceso de cambio desde el inicio al final, crea un borrador que es la base del trabajo futuro y anticipa sus efectos. Además, indica qué debe evaluarse, y cómo y cuándo hacerlo.

Etapa 1: Informes de Gabinete y consultas preliminares

La evaluación comenzará con un rápido examen de las iniciativas de PSG correspondientes al período 2004-2008 y reuniones en grupos de discusión con el personal del Programa para identificar los modelos y las teorías del cambio clave utilizados en la Programación de PSG. Esta parte preparatoria de la evaluación tendrá el propósito de diagnosticar la posibilidad de evaluar los Programas, proyectos y actividades de PSG y aclarar el centro de atención del diagnóstico general de la estrategia de PSG, mencionada más adelante como Etapa 3.

Etapa 2: Evaluación del Programa de PSG

Esta etapa se centrará en un estudio de casos del *Programa de PSG: Fase II* en Ecuador, Marruecos, Mozambique y Senegal. Si bien esta última evaluación ha sido planificada como una evaluación final separada, la evaluación corporativa utilizará la *Fase II* como base para un análisis en profundidad de las teorías del Programa. Durante esta etapa se construirán las teorías del cambio clave y sus indicadores, y se determinará el avance del Programa hacia el logro de resultados. La evaluación será de carácter sumativo y se centrará en los resultados (a nivel tanto de productos como de resultados) así como en los temas de proceso (asociaciones y eficacia de la gestión para el logro de resultados). En respuesta a las necesidades identificadas en el *Programa de PSG: Fase II*, esta etapa prestará especial atención a la valoración de la eficacia de las estrategias usadas para la implementación de los PSG.

Etapa 3: Mapeo y valoración del enfoque general de UNIFEM sobre la programación de PSG

Basándose en los hallazgos de las Etapas 1 y 2, en la tercera parte se analizará la cartera de Programas de PSG de UNIFEM desde el año 2004, con el fin de diagnosticar la validez del enfoque de PSG de UNIFEM, sobre la base de los resultados alcanzados, e identificar las posibles limitaciones. Esto implicará un mapeo completo del trabajo de UNIFEM sobre PSG y la elaboración de una tipología de los Programas y proyectos de PSG según sus teorías del cambio. Cabe señalar que la Etapa 2 capta en su mayor parte las iniciativas de PSG a nivel nacional. Por tanto, las teorías del cambio de las iniciativas locales y sectoriales de la Etapa 3 se basarán en las evaluaciones realizadas recientemente y en las encuestas telefónicas semi-estructuradas. Dependiendo de los resultados de las revisiones iniciales, en esta etapa de la evaluación se podrían incluir algunas visitas al terreno. El análisis de los datos permitirá establecer conexiones entre la Programación de PSG y la estrategia institucional de UNIFEM, así como diagnosticar la coherencia y eficacia de la Programación de PSG.

La tercera etapa de la evaluación tendrá tres propósitos principales:

- Evaluar el grado de la contribución de UNIFEM a aumentar la sensibilización y el d esarrollo de capacidades para PSG así como para mejorar los procesos presupuestarios basados en la igualdad de género a nivel nacional, regional e interregional;
- Identificar las buenas prácticas y brindar información que pueda ser utilizada como guía estratégica por UNIFEM para la Programación de PSG futura;
- Proponer una tipología de los Programas de PSG y elaborar sistemas de captación de datos y herramientas de monitoreo a nivel de los países para los diferentes “tipos” de Programas y proyectos, herramientas que serán utilizadas para perfeccionar la Programación a través de un rastreo de los avances de los diferentes “tipos” de Programas y proyectos de PSG.

6. Metodología

La Programación de PSG de UNIFEM está conformada por un Programa complejo y una cartera de proyectos, todo ello destinado a promover la igualdad de género en los procesos presupuestarios a nivel nacional, regional e interregional. El enfoque propuesto para la evaluación tendrá en cuenta esta complejidad, para lo que combinará métodos de investigación cualitativos y cuantitativos dentro de un enfoque basado en la teoría. Los componentes clave del diseño de la evaluación incluirán los siguientes: bibliografía e informes de gabinete; estudios de casos; y un mapeo global y examen sistemático de las iniciativas de PSG de UNIFEM.

Bibliografía e informes de gabinete (Etapa 1)
Proponemos comenzar el proceso de evaluación a través de la elaboración de un marco teórico de los proyectos y programas. Este paso comenzará con una breve revisión de documentación académica clave y bibliografía informal o inédita sobre los aspectos subyacentes a los Programas. La literatura informal que se examinará incluirá documentos de programas, informes, y revisiones y evaluaciones previas de los programas de PSG por parte de UNIFEM. En este caso, los evaluadores se centrarán en identificar los supuestos subyacentes (teorías del Programa) que han adoptado las partes interesadas acerca de la forma en que operarán los programas de PSG. El análisis de los documentos contará con el apoyo de grupos focales y consultas con el personal clave del Programa. Los informes de gabinete se centrarán en una variedad de iniciativas de PSG, incluyendo programas, proyectos y actividades regionales, nacionales, locales y temáticas. Se explorarán los programas de PEG en un amplio contexto socio-económico y organizacional.

Estudio de caso (Etapa 2)
Las teorías del Programa se refinarán y comprobarán mediante un estudio en profundidad del *Programa de PSG: Fase II*. Tras el análisis de la bibliografía y los informes de gabinete, se afinarán las teorías mediante un cierto número de entrevistas semi-estructuradas y grupos focales con el personal que gestiona el Programa de PSG, las oficinas regionales y nacionales, y los socios. En esta etapa, las consultas son un elemento esencial para crear un consenso sobre los fundamentos generales y los resultados deseados de los Programas y, más específicamente, sobre la forma en que operan (mecanismos generativos). Se mapearán y agruparán las buenas prácticas y sus mecanismos de apoyo según las características de los Programas específicos. Por último, se realizarán encuestas a la población beneficiaria y se analizará el contenido de los documentos de la política presupuestaria para diagnosticar los efectos del Programa. Los datos de las diferentes fuentes investigadas se triangularán para aumentar su validez.

Tipología y evaluación general (Etapa 3)
La segunda etapa de la evaluación corporativa se centrará en el análisis de datos secundarios y entrevistas telefónicas con el fin de evaluar la eficacia, pertinencia y sostenibilidad del enfoque de UNIFEM en términos de PSG. En este caso, las entrevistas telefónicas semi-estructuradas que se realizarán a las partes interesadas clave serán una herramienta de importancia para la compilación de datos, pues es posible que los documentos disponibles sobre programas y proyectos no brinden evidencias suficientes para mapear las teorías del cambio y proponer sistemas de captura de datos y monitoreo para los diferentes "tipos" de proyectos. Si el equipo evaluador lo consideran necesario, también se podrán realizar algunas visitas a los países.

El enfoque y la metodología que proponemos deben ser considerados como directivas flexibles más que como criterios definitivos, y los evaluadores tendrán oportunidad de proponer cambios y modificaciones al diseño de la evaluación. Se espera que el equipo de evaluación refine adicionalmente el enfoque y la metodología, y presente una descripción detallada en la propuesta y el Informe Inicial. Asimismo, el enfoque y la metodología que refine el equipo de evaluación deberán también incorporar las perspectivas de derechos humanos e igualdad de género.

Actualmente, el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG) está preparando directivas para todo el sistema,

sobre cómo integrar los derechos humanos y la igualdad de género en las evaluaciones. Esta evaluación ha sido elegida como piloto, para que sirva de guía, para lo que se requerirán aproximadamente tres días adicionales de presencia personal del equipo de evaluación para una reunión de información inicial, el examen de la guía propuesta, el proceso de la experiencia piloto y retroinformación sobre la guía.

7. Gestión de la evaluación

Esta evaluación independiente será gestionada por la Unidad de Evaluación de UNIFEM que, durante el proceso de la evaluación, consultará a los programas de PSG, la Dirección, las secciones Geográfica y Temática, las oficinas subregionales y los socios externos clave. Al comienzo de la evaluación se creará un comité asesor y un grupo de referencia para garantizar el control de calidad del estudio. La coordinación en el área de apoyo logístico corresponderá a la administración de los Programas de PSG, a las secciones geográficas pertinentes y a las oficinas en las regiones y los países.

Esta evaluación es de carácter consultivo y contiene un importante componente de aprendizaje. Para la preparación de los presentes Términos de Referencia, se llevará a cabo una identificación inicial de todos las partes interesadas clave a nivel nacional y regional, con el fin de analizar su participación en el proceso de evaluación. La gestión de la evaluación garantizará que se consulte a las partes interesadas clave.

Una vez completada la evaluación, tendrá lugar la etapa final del proceso, incluyendo la elección de la estrategia de difusión para compartir las lecciones aprendidas y la Respuesta de Gestión a los resultados de la evaluación. Estas actividades serán gestionadas por la Unidad de Evaluación en consulta estrecha con el área programática de PSG y otras secciones pertinentes.

La Unidad de Evaluación de UNIFEM podrá participar en las misiones a los países en colaboración con el equipo de evaluación.

8. Marco temporal y productos

La evaluación se llevará a cabo entre septiembre de 2008 y enero de 2009, y se necesitarán aproximadamente 200 días/ persona para su realización.

Producto/Actividad	Fechas estimadas
Etapa 1 - Producto clave: Identificación preliminar de los modelos y las teorías de los Programas y definición del alcance de la Etapa 3	
Informe Inicial del equipo de evaluación, incluyendo la metodología de la evaluación y el cronograma de actividades y objetivos programados.	28 de septiembre al 7 de octubre
Informe resumido tras un examen rápido y un diagnóstico de la posibilidad de realizar la evaluación, incluyendo la fijación de criterios para la selección de las iniciativas que se evaluarán.	17 de octubre

Producto/Actividad	Fechas estimadas
Etapa 2 - Producto clave: Informe de Evaluación del Programa de PSG: Fase II	
Recopilación de datos (incluyendo trabajo en el terreno)	7 de octubre al 15 de noviembre
Informe de avance de los trabajos en el terreno a la Unidad de Evaluación de UNIFEM y a las partes interesadas clave internos y externos.	31 de octubre
Presentación de documento Power Point que incluirá los hallazgos preliminares, las lecciones aprendidas y nuestras recomendaciones.	17 de noviembre
Informe preliminar completo, donde se destacarán los hallazgos y conclusiones de la evaluación, las lecciones aprendidas y nuestras recomendaciones. El formato del informe de la evaluación será acordado con los evaluadores.	3 de diciembre
Informe Final de Evaluación y un **Resumen** de cinco páginas	15 de diciembre
Etapa 3 - Informe Final de la Evaluación Corporativa, sobre la base de la Etapa 2, pero incluyendo también componentes adicionales (*comenzaría simultáneamente a la Etapa 2)	
Diagnóstico del enfoque general de los PSG, incluyendo la tipología de los Programas y la elaboración de herramientas de monitoreo.	15 al 31 de diciembre
Informe final sobre el diagnóstico del enfoque general de los PSG, basado en los hallazgos de la Etapa 1.	15 de enero
Acto de difusión/Publicación en la Web/Video de los resultados de la evaluación a través de distintos medios de comunicación/video/alternativos.	17 de enero

9. Composición del equipo

La evaluación será llevada a cabo por un equipo de consultores internacionales con el apoyo de expertos locales y la asistencia técnica y de investigación de la Unidad de Evaluación. El equipo contará con cuatro a seis integrantes con experiencia en evaluaciones, igualdad de género y política económica, y con conocimientos específicos sobre PSG y los sistemas de gestión de las finanzas públicas. En la Etapa 1, el equipo de evaluación tendrá un integrante por país, uno de los cuales será el líder del Equipo. La Unidad de Evaluación podrá designar a personal que se encargará de la gestión de la evaluación corporativa como integrante del equipo, quien participará en la realización de la evaluación.

La composición del equipo debería reflejar una experiencia sustancial en evaluaciones en las áreas de igualdad de género y política económica. El líder del equipo deberá demostrar de capacidad para el pensamiento estratégico y conocimientos técnicos en los temas mundiales de PSG. La experiencia del equipo debería reflejar una experiencia intercultural en temas de desarrollo. El equipo también debería incluir expertos nacionales.

a. Líder del equipo de evaluación - Consultor internacional

Preferentemente con título de Doctorado o, al menos, título de Magíster en cualquier ciencia social.
Diez años de experiencia de trabajo en evaluaciones y al menos cinco años de experiencia en la evaluación de programas de desarrollo; experiencia en evaluaciones de programas de envergadura que cubran múltiples países y en evaluaciones basadas en la teoría.
Experiencia comprobada como líder de equipos de evaluación, con capacidad para liderar y trabajar en conjunto con otras personas expertas en evaluación.
Cinco años de experiencia y antecedentes en materia de igualdad de género y política económica, con conocimientos específicos sobre PSG, sistemas de gestión de las finanzas públicas y reformas del sector público.
Como requisito esencial, experiencia en trabajos con grupos múltiples de partes interesadas: gobiernos, OSC y organismos de Naciones Unidas, multilaterales y bilaterales; se valorará la experiencia en enfoques participativos. Técnicas de facilitación y capacidad para gestionar la diversidad de opiniones en diferentes contextos culturales.
Como requisito esencial, experiencia en el desarrollo de capacidades.
Se valorará la familiaridad con alguno de los países específicos cubiertos por el Programa.
Capacidad para producir informes bien redactados, que demuestren capacidad analítica y técnicas de comunicación.
Capacidad para trabajar con la organización que encarga la evaluación y otras partes interesadas en la evaluación, para garantizar que se logre puntualmente un producto de elevada calidad.
Dominio fluido del idioma inglés.

El líder del equipo de evaluación será responsable de coordinar la evaluación en su conjunto, el equipo de evaluación, los planes de trabajo y las presentaciones de los diferentes productos de la evaluación.

a. Integrantes del equipo de evaluación - Consultores regionales/nacionales

Al menos título de Magíster en cualquier área relacionada con las ciencias sociales.
Al menos cinco años de experiencia en evaluaciones.
Como requisito esencial, familiaridad con Marruecos, Senegal, Ecuador y Mozambique; se dará preferencia a los consultores que estén familiarizados con el mayor número de países cubiertos por el Programa que se evaluará.
Buenos conocimientos de igualdad de género y política económica, con al menos cinco años de experiencia en este campo. Se valorará la familiaridad con los PSG.
Experiencia de trabajo con al menos dos de los siguientes tipos de partes interesadas: gobiernos, sociedad civil, instituciones multilaterales.
Buena capacidad analítica y técnicas de redacción.
Capacidad para trabajar en equipo.
Dominio fluido del inglés; como requisito esencial, conocimientos fluidos de un idioma adicional utilizado en uno de los países de la evaluación (español/francés); se valorarán los conocimientos del idioma de dos o más países.

10. Código ético de conducta para la evaluación

Se espera que el equipo evaluador respete el Código Ético del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG):

Independencia: El equipo evaluador deberá garantizar su independencia de juicio y la presentación independiente de los hallazgos y recomendaciones de la evaluación.

Imparcialidad: El equipo evaluador deberá actuar de manera imparcial y objetiva, y realizar una presentación equilibrada de las fortalezas y debilidades de las políticas, programas, proyectos o dependencias de la organización evaluada.

Conflicto de intereses: El equipo evaluador deberá informar por escrito toda experiencia del pasado que pudiera potencialmente dar lugar a un conflicto de intereses y realizar esfuerzos sinceros por resolver cualquier conflicto de intereses que pudiera surgir.

Honestidad e integridad: El equipo evaluador deberá demostrar honestidad e integridad en su conducta, negociar honestamente los costos, tareas y limitaciones de la evaluación así como el alcance de los resultados que probablemente se obtengan, presentar con precisión sus procedimientos, datos y hallazgos, y destacar toda limitación o incertidumbre asociada a la interpretación de la evaluación.

Competencia: El equipo evaluador declarará con precisión su nivel de técnicas y conocimientos; trabajarán solamente dentro de los límites de su capacitación y capacidades profesionales en la evaluación; y rechazará toda asignación para la que no tengan las técnicas, conocimientos o experiencia necesarios para llevarla a cabo con éxito.

Rendición de cuentas: El equipo evaluador deberá rendir cuentas del logro de los objetivos programados acordados para la evaluación dentro del plazo y el presupuesto acordados y, a la vez, actuará de manera eficaz en términos de costos.

Obligaciones para con las y los participantes: El equipo evaluador deberá respetar y proteger los derechos y el bienestar de las personas y las comunidades, de conformidad con los términos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas y las demás convenciones sobre derechos humanos. El equipo evaluador deberá respetar las diferencias de culturas, costumbres locales, creencias y prácticas religiosas, interacciones personales, papeles de género, discapacidad, edad y etnia, y utilizar instrumentos de evaluación que sean apropiados para el contexto cultural en el que actúan. El equipo evaluador deberá asegurarse de que las y los participantes potenciales sean tratados como agentes autónomos, libres de elegir si participar o no en la evaluación y, a la vez, asegurar que en el proceso estén representados los grupos cuyo poder es relativamente menor.

Confidencialidad: El equipo evaluador deberá respetar el derecho de las personas a brindar información en forma confidencial e informar a los participantes el alcance y las limitaciones de la confidencialidad, y deberá, además, garantizar que la información que sea sensible no se pueda asociar con la fuente de donde fue obtenida.

Daños: El equipo evaluador deberá actuar de modo tal que se minimicen los riesgos, lesiones y cargas que sufran quienes participen en la evaluación, sin comprometer la integridad de los hallazgos de la evaluación.

Precisión, integridad y fiabilidad: El equipo evaluador tiene la obligación de asegurar que los informes y presentaciones sobre la evaluación sean precisos, íntegros y confiables. El equipo evaluador deberá justificar explícitamente sus opiniones, conclusiones y hallazgos, y demostrar los fundamentos subyacentes, de modo tal que las partes interesadas estén en condiciones de valorarlos.

Transparencia: El equipo evaluador deberá comunicar claramente a las partes interesadas el propósito de la evaluación, los criterios aplicados y el uso que se dará a los hallazgos. El equipo evaluador debe asegurarse de que las partes interesadas puedan opinar sobre la forma de la evaluación y deberán, también, garantizar que todos los documentos estén fácilmente disponibles y puedan ser comprendidos por las partes interesadas.

Omisiones e infracciones: Cuando el equipo evaluador encuentre evidencias de infracciones o actitudes violatorias de los códigos de ética, tiene la obligación de denunciar dicha situación a la autoridad supervisora competente.

Anexo 2A

Matriz de Evaluación

La siguiente Matriz de Evaluación ofrece detalles adicionales respecto de la Matriz de Evaluación Resumida incluida en la sección 2.1.3 del presente Informe. Está organizada de acuerdo a los cinco campos de la investigación (enfoque centrado en los resultados, análisis del contexto etc.) y correlaciona los objetivos de cada una de las áreas de investigación con los criterios de la evaluación (eficiencia, eficacia, etc.), las preguntas establecidas en los Términos de Referencia y los componentes de la evaluación (evaluación de procesos, evaluación de resultados, etc.). La Matriz también incluye indicadores y fuentes de verificación para cada uno de los objetivos de la investigación.

Campo de investigación: Enfoque centrado en los resultados

Criterios de evaluación: Eficiencia (¿se hicieron bien las cosas?)**, eficacia** (¿se hicieron las cosas que debían hacerse?), **sostenibilidad** (eficacia, grado de satisfacción del cliente, asociaciones y apropiación)

Preguntas de los Términos de Referencia para la evaluación: ¿Cuáles son los resultados del Programa de PSG: Fase II? ¿Por qué y cómo se lograron esos resultados? ¿Cuáles son las buenas prácticas, las lecciones aprendidas y las dificultades identificadas? ¿Qué evidencias hay que sustenten la afirmación de que la cartera de Programas de PSG de UNIFEM está contribuyendo a la igualdad de género y teniendo un impacto real en el avance de los derechos de las mujeres? ¿Qué indicadores, procesos y variables clave son estratégicos para hacer un seguimiento y medir los avances de los procesos de PSG a corto, mediano y largo plazo?

Enfoques de desarrollo de capacidades (a nivel de las personas, las organizaciones y las instituciones)	**Indicador**	**Medios de Verificación**
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar qué desarrollo de capacidades ha sido diseñada, realizada y monitoreada*** Criterio de evaluación: Eficiencia Componente de la evaluación: Evaluación de los procesos	Alcance de los enfoques utilizados para el desarrollo de capacidades Alcance de los cambios de los enfoques utilizados para el desarrollo de capacidades a lo largo del tiempo (destinatarios, contenidos, cronograma, etc.) Cantidad y tipo de información que UNIFEM tiene a su disposición sobre los enfoques utilizados para el desarrollo de capacidades	Documentación de los Programas Entrevistas con informantes clave Reuniones con grupos focales Encuestas realizadas a través de Internet Revisión de bibliografía Categorización y mapeo de los PSG
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar cómo ha posibilitado cambios el desarrollo de capacidades*** Criterio de evaluación: Eficacia Componente de la evaluación: Diagnóstico de los efectos directos	Alcance de las actividades de PSG emprendidas por los diferentes actores Grado de claridad de las explicaciones de los enfoques utilizados	Ejemplos verbales o documentados de los cambios mencionados por los actores de los PSG
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar si el desarrollo de capacidades continuará independientemente de la presencia de UNIFEM*** Criterio de evaluación: Sostenibilidad Componente de la evaluación: Diagnóstico de los efectos directos	Número de actividades de desarrollo de capacidades en PSG en curso o planificadas sin la participación directa actual de UNIFEM Número de actividades de desarrollo de capacidades en PSG incorporadas a los planes centrales de capacitación del gobierno	Ejemplos verbales o documentados mencionados por los actores de los PSG

Experiencias sectoriales piloto	Indicador	Medios de Verificación
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar qué enfoques ha adoptado UNIFEM como apoyo a las experiencias sectoriales piloto*** Criterio de evaluación: Eficiencia Componente de la evaluación: Evaluación de los procesos	Alcance, cronograma, selección y centro de atención de los enfoques utilizados en las experiencias sectoriales piloto Alcance de los cambios de los enfoques utilizados en las experiencias sectoriales piloto a lo largo del tiempo Cantidad y tipo de información que UNIFEM tiene a su disposición sobre los enfoques utilizados en las experiencias sectoriales piloto	Documentación de los Programas Entrevistas con informantes clave Reuniones con grupos focales Encuestas realizadas a través de Internet Revisión de bibliografía Categorización y mapeo de los PSG
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar cómo han posibilitado los cambios las experiencias sectoriales piloto*** Criterio de evaluación: Eficacia Componente de la evaluación: Diagnóstico de los efectos directos	Tipos de cambios con perspectiva de género que se han incorporado a los mecanismos sectoriales de planificación y presupuesto y a las distribuciones presupuestarias Grado de claridad de las explicaciones de los enfoques utilizados	Ejemplos verbales o documentados de los cambios mencionados por actores del sector piloto o que influyen en el sector piloto
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar si las experiencias sectoriales piloto han generado un cambio a largo plazo en relación con los proveedores y/o usuarios de los servicios*** Criterio de evaluación: Sostenibilidad Componente de la evaluación: Diagnóstico de los efectos directos	Alcance de los ejemplos de cambio a largo plazo en la prestación o uso de los servicios del sector	Ejemplos verbales o documentados de los cambios a largo plazo mencionados por actores del sector piloto o que influyen en el sector piloto
Incidencia política basada en evidencias	**Indicador**	**Medios de Verificación**
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar qué iniciativas de promoción se han emprendido en relación con los PSG*** Criterio de evaluación: Eficiencia Componente de la evaluación: Evaluación de los procesos	Alcance de las iniciativas de incidencia política emprendidas Alcance de los cambios logrados a través del enfoque de la incidencia política, los destinatarios y/o los mensajes utilizados a lo largo del tiempo Cantidad y tipo de información que UNIFEM tiene a su disposición sobre los enfoques de incidencia política basados en evidencias utilizados	Documentación de los Programas Entrevistas con informantes clave Reuniones con grupos focales Encuestas realizadas a través de Internet Revisión de bibliografía Categorización y mapeo de los PSG
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar cómo ha posibilitado los cambios la incidencia política basada en evidencias*** Criterio de evaluación: Eficacia Componente de la evaluación: Diagnóstico de los efectos directos	Alcance de las acciones de cabildeo de los PSG basadas en evidencias que se han emprendido Número de ejemplos de la utilización de evidencias en el trabajo de cabildeo en torno a los PSG en los procesos de elaboración de políticas y presupuestos Grado de claridad de las explicaciones de los enfoques utilizados	Ejemplos verbales o documentados de los cambios a largo plazo mencionados por los actores participantes en iniciativas de PSG
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar si la incidencia política basada en evidencias ha contribuido a lograr cambios a largo plazo en relación con el logro de la igualdad de género y/o el cumplimiento de los derechos de las mujeres*** Criterio de evaluación: Sostenibilidad Componente de la evaluación: Diagnóstico de los efectos directos	Alcance de ejemplos de cambios a largo plazo con perspectiva de género en el contenido de las políticas y mecanismos de presupuesto y/o cambios en los actores participantes (mecanismos de género, sectores, ministerios centrales de planificación y finanzas, sociedad civil, etc.)	Ejemplos verbales o documentados de los cambios a largo plazo mencionados por los actores participantes en iniciativas de PSG

Arreglos institucionales y organizacionales de UNIFEM	Indicador	Medios de Verificación
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar los sistemas organizacionales de planificación, monitoreo, evaluación y comunicaciones de UNIFEM y su desempeño financiero en relación con la programación de PSG*** Criterio de evaluación: Eficiencia Componente de la evaluación: Evaluación de los procesos	Grado de claridad y congruencia de los arreglos institucionales y organizacionales en términos de programación de PSG Alcance de los cambios logrados en los arreglos institucionales y organizacionales en términos de programación de PSG a lo largo del tiempo Número de actividades de PSG planificadas que se implementaron Proporción del presupuesto anual de los Programas de PSG planificados que de hecho se desembolsó cada año	Documentación de los Programas Entrevistas con informantes clave
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar el aprendizaje de UNIFEM como organización en el campo de la programación de PSG*** Criterio de evaluación: Eficacia Componente de la evaluación: Diagnóstico de los efectos directos	Diversidad de los ejemplos de aprendizaje de la organización mencionados por el personal de UNIFEM	Ejemplos verbales o documentados de aprendizaje mencionados por el personal de UNIFEM

Campo de investigación: Análisis del contexto

Criterios de evaluación: Pertinencia, sostenibilidad (eficacia, grado de satisfacción del cliente, asociaciones y apropiación)

Preguntas de los Términos de Referencia para la evaluación: ¿Cómo afectan los contextos político, económico, social e institucional los trabajos de UNIFEM sobre PSG y el logro de los resultados esperados? ¿Cuán eficaces, pertinentes y potencialmente sostenibles son los enfoques de la programación de PSG para servir de guía para recomendaciones a futuro?

Análisis de situación (como parte del diseño del Programa)	Indicador	Medios de Verificación
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar qué comprensión tiene UNIFEM del entorno en el que se tiene la intención de llevar a cabo una programación de PSG*** Criterio de evaluación: Pertinencia Componente de la evaluación: Diagnóstico de necesidades	Grado de integridad de la documentación del análisis de situación Grado de integridad de la comprensión de los factores contextuales importantes para determinar las necesidades y prioridades de las partes interesadas por parte del personal de UNIFEM, así como la estrategia adoptada, el centro de atención y los efectos directos de la programación de PSG	Documentación de los Programas Entrevistas con informantes clave
Cambios en el contexto externo durante el ciclo de vida del proyecto	**Indicador**	**Medios de Verificación**
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar qué comprensión actualizada tiene UNIFEM del entorno en el que se tiene la intención de llevar a cabo una programación de PSG*** Criterio de evaluación: Sostenibilidad Componente de la evaluación: Evaluación de los factores externos	Grado de integridad de los informes de los proyectos en relación con los cambios del contexto externo durante la implementación de los Programas de PSG Grado de integridad de la comprensión de los factores contextuales importantes para determinar las necesidades y prioridades de las partes interesadas por parte del personal de UNIFEM, así como de la forma en que los cambios del contexto externo influyen en las estrategias de los Programas de PSG y los efectos directos esperados	Documentación de los Programas Entrevistas con informantes clave

Campo de investigación: Asociación y apropiación

Criterios de evaluación: Satisfacción del cliente, sostenibilidad (eficacia, grado de satisfacción del cliente, asociaciones y apropiación)

• **Preguntas de los Términos de Referencia para la evaluación:** ¿Qué apoyo brinda UNIFEM a sus contrapartes que trabajan en temas de PSG para lograr resultados a nivel nacional, regional y mundial? ¿En qué medida se ha logrado la apropiación nacional de las iniciativas de PSG? ¿Cuán eficaces, pertinentes y potencialmente sostenibles son los enfoques de la programación de PSG para servir de guía para recomendaciones a futuro?

Apropiación	**Indicador**	**Medios de Verificación**
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar la opinión de las partes interesadas en los PSG sobre el enfoque de UNIFEM en términos de programación de PSG*** Criterio de evaluación: Satisfacción del cliente Componente de la evaluación: Diagnóstico de procesos	Diversidad de las partes interesadas en PSG que tienen una opinión sobre el enfoque de UNIFEM en términos de programación de PSG Grado de los comentarios positivos sobre el enfoque de UNIFEM en términos de programación de PSG	Entrevistas con informantes clave Reuniones con grupos focales
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar las acciones que se han implementado/planificado para continuar la programación de PSG una vez culminada la participación de UNIFEM*** Criterio de evaluación: Sostenibilidad Componente de la evaluación: Diagnóstico de los efectos directos	Número de ejemplos de actividades / sistemas de PSG implementados / planificados sin el apoyo técnico o financiero directo de UNIFEM	Documentación de los Programas Entrevistas con informantes clave Reuniones con grupos focales Encuesta realizadas a través de Internet
Asociación	**Indicador**	**Medios de Verificación**
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar lo que dicen sobre el enfoque de UNIFEM los actores participantes en el diseño, cumplimiento o diagnóstico de la programación de PSG de UNIFEM*** Criterio de evaluación: Satisfacción del cliente Componente de la evaluación: Diagnóstico de procesos	Grado de los comentarios fundados sobre el enfoque de UNIFEM en términos de programación de PSG por parte de los actores que UNIFEM identifica como sus socios	Entrevistas con informantes clave Reuniones con grupos focales
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar el enfoque de UNIFEM para la selección de los socios y el apoyo que se les brinda*** Criterio de evaluación: Sostenibilidad Componente de la evaluación: Diagnóstico de los efectos directos	Número de ejemplos de asociaciones que UNIFEM ha identificado como exitosas Número de ejemplos de asociaciones que los socios han identificado como exitosas Grado de claridad y congruencia entre la descripción de la asociación y los elementos más importantes de la asociación por parte de UNIFEM y el asociado	Documentación de los Programas Entrevistas con informantes clave Reuniones con grupos focales Encuestas realizadas a través de Internet

Campo de investigación: Identificación de las buenas prácticas

Criterios de evaluación: Eficiencia, eficacia, satisfacción del cliente

Preguntas de los Términos de Referencia para la evaluación: ¿Qué indicadores, procesos y variables clave son estratégicos para hacer un seguimiento y medir los avances de los procesos de PSG? ¿Cómo pueden servir de guía para recomendaciones a futuro las experiencias en materia de programación de PSG?

Desarrollo de buenas prácticas	Indicador	Medios de Verificación
Objetivo de esta área de investigación: ***Identificar las características de las prácticas que las partes interesadas identifican como promisorias o buenas*** Criterios de evaluación: Eficiencia, satisfacción del cliente Componente de la evaluación: Diagnóstico de procesos	Número de ejemplos de prácticas promisorias o buenas identificadas por el personal de UNIFEM y otras partes interesadas en los PSG Grado de claridad de la descripción y análisis de las prácticas identificadas como promisorias o buenas por las partes interesadas	Documentación de los Programas Entrevistas con informantes clave Reuniones con grupos focales Encuesta realizadas a través de Internet Revisión de bibliografía Categorización y mapeo de los PSG
Difusión de las buenas prácticas	**Indicador**	**Meios de verificação**
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar los mecanismos para que se compartan las buenas prácticas*** Criterio de evaluación: Eficacia Componente de la evaluación: Teoría del cambio general	Número de mecanismos para compartir la información documentada sobre la programación de PSG Número de mecanismos implementados para que los actores relacionados con los PSG se pongan en contacto entre sí con fines de colaboración, aprendizaje y difusión de los conocimientos	Documentación de los Programas Entrevistas con informantes clave Reuniones con grupos focales Encuestas realizadas a través de Internet Revisión de bibliografía Categorización y mapeo de los PSG

Campo de investigación: Comprensión de los conceptos programáticos

Criterios de evaluación: Eficacia, replicabilidad

Preguntas de los Términos de Referencia para la evaluación: ¿Qué enfoques usa UNIFEM en la programación de PSG y qué supuestos y teorías subyacentes brindan sustento a estos Programas? ¿Cuán claramente se han especificado los objetivos? ¿Cuán bien relacionados están los objetivos y las estrategias adoptadas?

Lógica de la programación	Indicador	Medios de Verificación
Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar si existe una comprensión articulada y compartida de por qué y cómo la programación de PSG contribuye a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres*** Criterios de evaluación: eficacia, replicabilidad Componente de la evaluación: Diagnóstico de los efectos directos	Alcance de la medida en que el personal de UNIFEM y otras partes interesadas en los PSG pueden articular una lógica programática para los PSG Entorno de las opiniones sobre por qué y cómo la programación de PSG contribuye a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres Grado de claridad y congruencia con que el personal de UNIFEM y los socios en los PSG describen la relación entre la lógica, las actividades, los efectos directos esperados y los indicadores del Programa	Documentación de los Programas Entrevistas con informantes clave Reuniones con grupos focales Encuestas realizadas a través de Internet Revisión de bibliografía Categorización y mapeo de los PSG

Anexo 2B

Formulario de Registro de Entrevistas

Este formulario debe usarse para registrar los hallazgos clave y otros datos pertinentes de cada una de las entrevistas semi-estructuradas con una parte interesada en los PSG.

Nombre de la persona entrevistada:
Nombre del cargo:
Institución:
Nombre de la persona que realiza la entrevista:
Fecha de la entrevista:

1) Campo de investigación: Enfoque basado en resultados

Criterios de evaluación: Eficiencia (¿se hicieron bien las cosas?), eficacia (¿se hicieron las cosas que debían hacerse?), sostenibilidad (eficacia, grado de satisfacción del cliente, asociaciones y apropiación)

1.1) Enfoques para el desarrollo de capacidades (respecto a las personas, las organizaciones y las instituciones)

Diagnóstico de qué desarrollo de capacidades ha sido diseñada, realizada y monitoreada

Hallazgos clave y otros datos pertinentes

Diagnóstico de cómo ha posibilitado los cambios el desarrollo de capacidades

Hallazgos clave y otros datos pertinentes

Diagnóstico de las probabilidades de que el desarrollo de capacidades continúe independientemente de UNIFEM

Hallazgos clave y otros datos pertinentes

1.2) Enfoques de las experiencias sectoriales piloto

Diagnóstico de los enfoques adoptados por UNIFEM como apoyo a las experiencias sectoriales piloto

Hallazgos clave y otros datos pertinentes

Diagnóstico de cómo han posibilitado los cambios las experiencias sectoriales piloto
Hallazgos clave y otros datos pertinentes

Diagnóstico del grado en que el enfoque utilizado en las experiencias sectoriales piloto ha resultado en un cambio a largo plazo en relación con quienes proveen y/o usan los servicios
Hallazgos clave y otros datos pertinentes

1.3) Incidencia política basada en evidencias

Diagnóstico de las iniciativas de incidencia política emprendidas en relación con los PSG
Hallazgos clave y otros datos pertinentes

Diagnóstico de cómo ha posibilitado los cambios la incidencia política basada en evidencias
Hallazgos clave y otros datos pertinentes

Diagnóstico del grado en que la incidencia política basada en evidencias ha contribuido a lograr cambios a largo plazo en relación con el logro de la igualdad de género y/o el cumplimiento de los derechos de las mujeres
Hallazgos clave y otros datos pertinentes

1.4) Acuerdos institucionales y organizacionales de UNIFEM

Diagnóstico de los sistemas organizacionales de planificación, monitoreo, evaluación y comunicaciones de UNIFEM y su desempeño financiero en relación con la Programación de PSG
Hallazgos clave y otros datos pertinentes

Diagnóstico del aprendizaje de UNIFEM como organización en el campo de la programación de PSG
Hallazgos clave y otros datos pertinentes

2) Campo de investigación: Análisis del contexto
Criterios de evaluación: Pertinencia, sostenibilidad (eficacia, grado de satisfacción del cliente, asociaciones y apropiación)
2.1) Análisis de situación (como parte del diseño del Programa)
Diagnóstico de la comprensión de UNIFEM sobre el entorno en el que se tiene la intención de llevar a cabo una programación de PSG
Hallazgos clave y otros datos pertinentes
2.2) Cambios en el contexto externo durante el ciclo de vida del proyecto
Diagnóstico de la comprensión actualizada de UNIFEM acerca del entorno en el que se tiene la intención de llevar a cabo una programación de PSG
Hallazgos clave y otros datos pertinentes

3) Campo de investigación: Asociación y apropiación
Criterios de evaluación: Satisfacción del cliente, sostenibilidad (eficacia, grado de satisfacción del cliente, asociaciones y apropiación)
3.1) Apropiación
Diagnóstico de la opinión de las partes interesadas en los PSG sobre el enfoque de UNIFEM en términos de programación de PSG
Hallazgos clave y otros datos pertinentes
Diagnóstico de las acciones implementadas/planificadas para continuar la programación de PSG una vez culminada la participación de UNIFEM
Hallazgos clave y otros datos pertinentes
3.2) Asociación
Diagnóstico de lo que dicen sobre el enfoque de UNIFEM los actores participantes en el diseño, cumplimiento o diagnóstico de la programación de PSG de UNIFEM
Hallazgos clave y otros datos pertinentes
Diagnóstico del enfoque de UNIFEM para la selección de los socios y el apoyo que se les brinda
Hallazgos clave y otros datos pertinentes

4) Campo de investigación: Identificación de las buenas prácticas
Criterios de evaluación: Eficiencia, eficacia, satisfacción del cliente
4.1) Desarrollo de las buenas prácticas
Identificación de las características de las prácticas que las partes interesadas identifican como promisorias o buenas
Hallazgos clave y otros datos pertinentes
4.2) Difusión de las buenas prácticas
Diagnóstico de los mecanismos para que se compartan las buenas prácticas
Hallazgos clave y otros datos pertinentes

5) Campo de investigación: Comprensión de los conceptos programáticos
Criterios de evaluación: Eficacia, replicabilidad
5.1) Lógica de la programación
Diagnóstico del grado de comprensión articulada y compartida sobre por qué y cómo la programación de PSG contribuye a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
Hallazgos clave y otros datos pertinentes

Anexo 2C

Preguntas para la evaluación

Los siguientes conjuntos de preguntas se han organizado siguiendo el formato de la Matriz de Evaluación. Se plantean preguntas para cada uno de los cinco campos de investigación (enfoque centrado en resultados, análisis del contexto, etc.). Dentro de cada campo de investigación, se incluyen preguntas sobre los diferentes componentes de la evaluación (evaluación de procesos, evaluación de resultados). En la Matriz de Evaluación se identifica el objetivo de cada área de preguntas. También se identifican los criterios de evaluación (eficiencia, eficacia, etc.) que se utilizarán para diagnosticar las diversas áreas de la programación de PSG. Será necesario obtener información que permita correlacionar los informes con estos criterios de evaluación.

Al entrevistar a diferentes tipos de entrevistadas y entrevistados clave y al organizar las reuniones de los grupos focales, se debe plantear un número limitado de preguntas, dentro de las opciones incluidas más adelante. Quizás no sea posible cubrir los cinco campos de investigación en todas las entrevistas. Sin embargo, se deben elegir las preguntas de modo que cubran un corte transversal de los diferentes campos de investigación.

A continuación se enumeran preguntas indicativas para la evaluación:

1) Campo de investigación: Enfoque basado en resultados

1.1a) Enfoques para el desarrollo de capacidades - Evaluación de procesos

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar qué desarrollo de capacidades ha sido diseñada, realizada y monitoreada*** Criterio de evaluación: Eficiencia
¿Cómo ha variado el contenido de la capacitación a lo largo del proyecto? ¿Qué cambios se han hecho en la selección de quienes reciben la capacitación? ¿Qué herramientas y materiales de capacitación se han desarrollado? ¿Quién decidió qué herramientas y materiales desarrollar? ¿Cómo han cambiado las herramientas y materiales a lo largo del ciclo de vida del Programa?
¿Con qué sistemas se contaba para diagnosticar los resultados de la capacitación (en forma inmediata o como seguimiento)? ¿Fue bueno el sistema de registro de quienes habían recibido capacitación? ¿Cómo se ha utilizado esta información?
¿Qué recuerdan los participantes sobre el contenido de la capacitación que recibieron? ¿En qué medida fue la capacitación apropiada para el alcance del trabajo de quienes la recibían y sus capacidades? ¿En qué medida fue apropiado el cronograma de la capacitación?
¿Cómo se ha utilizado la asistencia técnica para el desarrollo de capacidades? ¿Quién decidió qué asistencia técnica se requería y quién la proveyó? ¿Quién recibió asistencia técnica? ¿Con qué sistemas se contaba para diagnosticar la asistencia técnica?
¿Qué sienten las partes interesadas sobre la calidad y el contenido de las actividades de desarrollo de capacidades? (*herramientas, capacitación, asesoramiento*)
¿Se han utilizado otros enfoques para el desarrollo de capacidades, tal como visitas de intercambio, intercambio de trabajos o trabajos en asignación temporaria? ¿Quién decidió los enfoques? ¿Quién fue seleccionado para el desarrollo de capacidades? ¿Cómo fue seleccionado? ¿Con qué sistemas se contaba para diagnosticar los enfoques de la desarrollo de capacidades?
¿Qué tipo de documentación relativa al desarrollo de capacidades produjo el Programa? ¿Quién decidió qué se produciría? ¿Cómo se difundió y utilizó la documentación? ¿Quién lo hizo? ¿En qué medida los socios y partes interesadas consideraron que la documentación fue de utilidad y

sirvió de ayuda? ¿Qué lagunas creen las partes interesadas que hay en la documentación?

¿En qué medida el desarrollo de capacidades se centró en las personas (desarrollo de recursos humanos), en el fortalecimiento de las organizaciones (equipos, espacios de trabajo, etc.) o en el fortalecimiento institucional (sistemas, procedimientos, mecanismos que guían o controlan el trabajo, etc.)? ¿Cuál fue la ponderación entre desarrollo de recursos humanos, desarrollo de las organizaciones y desarrollo de la capacidad institucional? ¿Quién decidió que fuera así?

1.1b) Enfoques para el desarrollo de capacidades - Evaluación de resultados

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar de qué modo ha posibilitado los cambios el desarrollo de capacidades***
Criterio de evaluación: Eficacia

¿Cómo aplicaron sus conocimientos quienes tomaron parte en la capacitación? Enumere ejemplos específicos relacionados con:
- las herramientas de PSG para el análisis presu puestario,
- los mecanismos de planificación nacionales o sectoriales,
- los datos desagregados por sexo.

Brinde detalles de los cambios operados con el transcurso del tiempo, los actores participantes y el aprendizaje, y obtenga evidencias documentarias (herramientas presupuestarias, documentos de planificación nacional o sectorial, etc.)

¿En qué medida el Programa mejoró la capacidad del ministerio de finanzas, el ministerio de planeamiento o los ministerios sectoriales en términos de PSG? ¿Qué pueden hacer ahora que antes no podían hacer? ¿En qué cambiaron sus actitudes y sus conocimientos? ¿Qué ejemplos demuestran este cambio?

¿En qué medida el Programa fortaleció la capacidad de los promotores de los derechos de las mujeres en el proceso presupuestario? ¿Qué técnicas específicas se incorporaron al trabajo de la incidencia política? ¿Qué pueden hacer ahora que antes no podían hacer? ¿En qué cambiaron sus actitudes y sus conocimientos? ¿Qué ejemplos demuestran este cambio?

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar si el desarrollo de capacidades continuará independientemente de UNIFEM***
Criterio de evaluación: Sostenibilidad

¿En qué medida ha habido un cambio en la disponibilidad de conocimientos sobre PSG al nivel del país? ¿En qué medida este cambio se debe a los trabajos sobre PSG patrocinados por UNIFEM?

¿Qué evidencias hay de que las iniciativas de desarrollo de capacidades hayan continuado o se hayan extendido a otras áreas sin requerir la asistencia directa permanente de UNIFEM? Provea ejemplos.

1.2a) Enfoques de las experiencias sectoriales piloto - Evaluación de procesos

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar qué enfoques ha adoptado UNIFEM como apoyo a las experiencias sectoriales piloto***
Criterio de evaluación: Eficiencia

¿Cómo se identificaron los sectores piloto y cómo cambió gracias al Programa el centro de atención de los sectores pilotos o los actores participantes? ¿Quién decidió y qué causó estos cambios?

¿Cuáles fueron los principales enfoques utilizados para lograr un cambio en el sector? ¿Capacitación? ¿Asistencia técnica?

¿Qué sistemas/mecanismos del sector fueron abordados en las actividades piloto? ¿En qué medida se han logrado los cambios planificados?

¿Qué elementos de continuidad o cambio en el personal se han asociado a las experiencias sectoriales piloto? ¿Cómo afectaron al sector piloto?

¿Qué elementos de continuidad o cambio en las instituciones se han asociado a las experiencias sectoriales piloto (por ejemplo, cambio en la ubicación de los ministerios dentro de la estructura del gobierno, cambios en las estructuras de los ministerios, etc.)? ¿Cómo afectaron al sector piloto?

¿Con qué sistemas se contaba para diagnosticar los avances en el sector piloto? ¿Cómo se utilizó la información sobre los avances?

¿Qué tipo de documentación relativa a los enfoques de las experiencias sectoriales piloto produjo el Programa? ¿Cómo se difundió y utilizó la documentación? ¿Quién lo hizo? ¿En qué medida los socios y partes interesadas consideraron que la documentación fue de utilidad y sirvió de ayuda? ¿Qué lagunas creen las partes interesadas que hay en la documentación?

1.2b) Enfoques de las experiencias sectoriales piloto - Evaluación de resultados

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar de qué modo han posibilitado los cambios las experiencias sectoriales piloto***
Criterio de evaluación: Eficacia

¿En qué medida se alcanzaron los objetivos de la experiencia sectorial piloto? ¿Qué obstáculos debió enfrentar?

¿Qué cambios específicos se dieron en los mecanismos de planificación y presupuesto y/o los contenidos del sector durante el ciclo de vida del Programa? ¿De qué formas se pueden atribuir los cambios a las acciones de apoyo de UNIFEM?

¿Qué actores (ministerios, personas) han cambiado su forma de trabajar y/o sus ideas acerca de las prioridades durante el ciclo de vida del Programa? ¿De qué formas se pueden atribuir los cambios a las acciones de apoyo de UNIFEM?

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar si el enfoque de las experiencias sectoriales piloto ha resultado en cambios a largo plazo en relación con quienes proveen y/o usan los servicios***
Criterio de evaluación: Sostenibilidad

¿Es posible identificar cambios probables actuales o futuros en las vidas de los grupos beneficiarios del sector que hayan resultado de la experiencia piloto? Los actores que participaron en la implementación de la experiencia sectorial piloto, ¿cuáles creen que serán los cambios a largo plazo que esta generará?

1.3a) Incidencia política basada en evidencias - Evaluación de procesos

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar qué iniciativas de incidencia política se han emprendido en relación con los PSG***
Criterio de evaluación: Eficiencia

¿Cuáles han sido los principales mensajes de incidencia política difundidos en el Programa? ¿Quiénes fueron los destinatarios? ¿Qué sistemas y herramientas se usaron? ¿Cómo se identificaron? ¿Cómo cambiaron a lo largo del ciclo de vida del Programa?

¿Qué tipos y fuentes de evidencias se usaron como base para la incidencia política? ¿Cómo evolucionaron? ¿Cómo se utilizaron? ¿Cuáles fueron las limitaciones de las bases de evidencias (contenido y/o formato y/u oportunidad)?

¿Qué actores fueron identificados como promotores? ¿Cómo fue cambiando este aspecto a lo largo del ciclo de vida del Programa? ¿Por qué se hicieron cambios?

¿Qué tipo de documentación relativa a los enfoques de incidencia política basada en evidencias produjo el Programa? ¿Quién decidió qué se produciría? ¿Cómo se difundió y utilizó la documentación? ¿Quién lo hizo? ¿En qué medida los socios y partes interesadas consideraron que la documentación fue de utilidad y sirvió de ayuda? ¿Qué lagunas creen las partes interesadas que hay en la documentación?

1.3b)Incidencia política basada en evidencias - Evaluación de resultados

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar de qué modo ha posibilitado los cambios la incidencia política basada en evidencias***
Criterio de evaluación: Eficacia

¿Qué cambios se han dado en los sistemas y las herramientas usadas en el ciclo de planificación y presupuesto y/o en el contenido de los planes y presupuestos (sectoriales o nacionales) como resultado de la incidencia política basada en evidencias? ¿Qué evidencias hay de tales cambios?

¿Qué cambios se han dado en las actitudes y prioridades de los destinatarios de la incidencia política? Provea ejemplos específicos.

Para los actores identificados como promotores, ¿cuáles son los éxitos y las limitaciones de su incidencia política? Provea ejemplos específicos.

¿Qué tipo de documentación relativa a la incidencia política produjo el Programa? ¿Quién decidió qué se produciría? ¿Cómo se difundió y utilizó la documentación? ¿Quién lo hizo? ¿En qué medida los socios y partes interesadas consideran que la documentación es de utilidad y sirve de ayuda? ¿Qué lagunas creen las partes interesadas que hay en la documentación?

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar si la incidencia política basada en evidencias ha contribuido a lograr cambios a largo plazo en relación con el logro de la igualdad de género y/o el cumplimiento de los derechos de las mujeres***
Criterio de evaluación: Sostenibilidad

Los actores identificados como promotores, ¿han llevado a cabo actividades de incidencia política que fueran específicamente parte del Programa de UNIFEM? ¿Han utilizado evidencias? ¿Han logrado los cambios que deseaban?

1.4a) Acuerdos institucionales y organizacionales de UNIFEM - Evaluación de procesos

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar los sistemas organizacionales de planificación, monitoreo, evaluación y comunicaciones de UNIFEM y su desempeño financiero en relación con la Programación de PSG***
Criterio de evaluación: Eficiencia

¿Cuáles han sido los acuerdos organizacionales de UNIFEM para la programación de PSG? ¿Cómo cambiaron estos acuerdos a lo largo del ciclo de vida del Programa? ¿Quién decidió dichos cambios? ¿Qué efecto tuvo esto en el funcionamiento de la programación de PSG? ¿Ha brindado UNIFEM recursos humanos, financieros y técnicos suficientes al Programa?

¿Cuáles son los sistemas y procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación de los resultados e indicadores del Programa (por ejemplo, marco temporal, mecanismos de monitoreo y evaluación, mecanismos para presentar información)? ¿Qué actividades de monitoreo se emprendieron durante el ciclo de vida del Programa? ¿Quién lo hizo (por ejemplo, misiones de monitoreo de la oficina regional, misiones de monitoreo de los donantes, exámenes de planificación estratégica)? ¿En qué medida son apropiados los mecanismos de seguimiento y los indicadores creados por el Programa para medir los avances y los cambios? (Indagar las diferencias entre los sistemas y herramientas producidos por la Sede y a nivel de los países).

Los hallazgos de las RMT y los informes periódicos de progresos, ¿en qué medida han contribuido al aprendizaje? ¿Puede darnos ejemplos que demuestren de qué modo se incorporaron al Programa?

¿Cómo fluyen las comunicaciones y la información entre la oficina en el país y la Sede (por ejemplo, rapidez de las respuestas y las solicitudes de información, pertinencia de la información, claridad de las comunicaciones)? ¿Qué problemas y dificultades hay y por qué?

¿En qué medida cumplen las tasas de cumplimiento el plan de trabajo original del Programa? ¿Cuál fue el presupuesto anual del Programa PSG de UNIFEM en el país? ¿Cuánto se gastó cada año?

1.4b) Acuerdos institucionales y organizacionales de UNIFEM - Evaluación de resultados

Objetivo de esta área de investigación: ***tDiagnosticar el aprendizaje de UNIFEM como organización en el campo de la programación de PSG***
Criterio de evaluación: Eficacia

¿En qué medida han aprovechado las oficinas y el personal de UNIFEM en el país el aprendizaje de las experiencias de otros países?

¿En qué medida han contribuido los sistemas y procesos de monitoreo y evaluación al aprendizaje del Programa?

2) Campo de investigación: Análisis del contexto

2.1) Análisis de situación (como parte del diseño del Programa) - Diagnóstico de necesidades

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar qué comprensión tiene UNIFEM del entorno en el que se tiene la intención de llevar a cabo una programación de PSG***
Criterio de evaluación: Pertinencia

¿Cómo se llevó a cabo el análisis de la situación y las necesidades para la intervención en materia de PSG? ¿Cuánto tiempo llevó el proceso?

¿Sobre qué bases se eligieron los sectores para las experiencias sectoriales piloto? ¿En qué medida fue pertinente la elección de los sectores para las necesidades de las mujeres en el país?

¿Qué otras intervenciones y/o actores de los PSG identificó UNIFEM durante la etapa de diseño del Programa de PSG? ¿En qué medida se identificaron otras intervenciones y/o actores de los PSG que complementaran la programación de PSG de UNIFEM?

Mirando en retrospectiva, ¿hubo factores de los contextos político, económico y social que debieran haber sido tomados en cuenta al diseñar el Programa? Provea detalles.

2.2) Cambios en el contexto externo durante el ciclo de vida del proyecto - Diagnóstico de factores externos

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar qué comprensión actualizada tiene UNIFEM del entorno en el que se tiene la intención de llevar a cabo una programación de PSG***
Criterio de evaluación: Sostenibilidad

¿Hubo cambios inesperados en el medio externo que afectaran significativamente el funcionamiento o los resultados del Programa? Provea detalles. ¿Hubiera sido posible preverlos con antelación?

¿Qué otras intervenciones y/o actores de los PSG surgieron durante el ciclo de vida del Programa PSG de UNIFEM? ¿Cuánta información tiene el personal de UNIFEM sobre las demás intervenciones y actores de los PSG?

3) Asociaciones y apropiación

3.1a) Apropiación - Evaluación de procesos

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnóstico de la opinión de las partes interesadas en los PSG sobre el enfoque de UNIFEM para la programación de PSG***
Criterio de evaluación: Satisfacción del cliente

En el Programa PSG de UNIFEM:
- ¿Quién participó en la solicitud de capacitación? ¿En el diseño del contenido de la capacitación?
- ¿Quién participó en la solicitud de asistencia técnica? ¿En la selección de los asistentes técnicos?
- ¿Quién participó en la decisión sobre las experien cias sectoriales piloto? ¿En la decisión de realizar cambios a lo largo del proyecto?
- ¿Quién tomó la decisión de realizar cambios durante el ciclo de vida del proyecto en cuanto al enfoque de la incidencia política, la población destinataria y quienes realizan la promoción? ¿Cómo se acordaron dichos cambios?
- ¿Quién participó en el análisis del contexto antes del comienzo del Programa?

¿Cómo participaron las partes interesadas en el monitoreo de los trabajos sobre PSG?

¿Qué comentarios hacen las partes interesadas acerca del alcance y el estilo de su participación en el Programa?

3.1b) Apropiación - Evaluación de resultados

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnóstico de qué acciones se han implementado/planificado para continuar la programación de PSG una vez culminada la participación de UNIFEM***
Criterio de evaluación: Sostenibilidad

¿Qué ejemplos muestran la apropiación por parte del gobierno de los cambios introducidos durante el ciclo de vida del Programa?

¿Qué actividades específicas dicen las autoridades del gobierno, las OSC u otras partes interesadas que van a continuar aun cuando no continúe el apoyo de UNIFEM? ¿Cómo se financiarán estas actividades una vez que no se cuente con el apoyo de UNIFEM?

¿En qué medida el Programa ha sido exitoso en posicionar los trabajos sobre PSG dentro de los marcos más amplios de planificación, presupuesto y monitoreo nacionales (DELP, reforma presupuestaria, reforma del sector público, gestión de la ayuda, descentralización, etc.)?

¿En qué medida el Programa ha sido exitoso en promover la participación de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres en la planificación y el presupuesto nacionales?

3.2a) Asociaciones - Evaluación de procesos

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar lo que dicen sobre el enfoque de UNIFEM los actores participantes en el diseño, cumplimiento o diagnóstico de la programación de PSG de UNIFEM***
Criterio de evaluación: Satisfacción del cliente

¿Qué enfoque de la asociación ha utilizado UNIFEM respecto del gobierno? ¿Respecto de las OSC? ¿Respecto de otros actores (por ejemplo memorandos de entendimiento formales, apoyo financiero para actividades encargadas a terceros o centrales, continuidad del apoyo, transparencia y predictibilidad del apoyo)?

¿De qué forma diagnostican el personal de UNIFEM y las partes interesadas que no pertenecen a UNIFEM el rol de UNIFEM en la asociación en términos de prestación de financiamiento, apoyo técnico, incidencia política del apoyo, etc.?

3.2b) Asociaciones - Evaluación de resultados

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar el enfoque de UNIFEM para la selección de los socios y el apoyo que se les brinda***
Criterio de evaluación: Sostenibilidad

¿Cuáles son los factores clave que determinaron las decisiones sobre la asociación? ¿Qué asociaciones fueron especialmente exitosas? ¿En qué asociaciones fue más difícil trabajar? ¿Por qué?

4)Identificación de las buenas prácticas[10]

4.1) Desarrollo de las buenas prácticas - Evaluación de procesos

Objetivo de esta área de investigación: ***Identificar las características de las prácticas que las partes interesadas identifican como promisorias o buenas***
Criterios de evaluación: Eficiencia, satisfacción del cliente

En su opinión, ¿qué ejemplos hay de "prácticas promisorias" en los trabajos sobre PSG en el país (es decir, prácticas que han sido intentadas y muestran indicios de operar positivamente)? ¿Cuáles son las características clave de la iniciativa que hacen que sea probable que sea exitosa? ¿Cuál ha sido el papel de UNIFEM? ¿Qué piensan las demás partes interesadas en los PSG acerca de la iniciativa?

¿Hay ejemplos que demuestren las buenas prácticas en PSG en el país (es decir, prácticas que han sido intentadas y han demostrado ser positivas)? ¿Cuáles son las características clave de la iniciativa que la han hecho exitosa? ¿Cuál ha sido el papel de UNIFEM? ¿Qué piensan las demás partes interesadas en los PSG acerca de la iniciativa?

10 Por mayor información sobre las buenas prácticas, ver "Identifying and Sharing Good Practices" [Identificación y difusión de las buenas prácticas], Asian Development Bank Knowledge Solutions, Nº 14, noviembre de 2008 (archivado en el sitio del equipo de evaluación, humyo.com, en la carpeta de guías para la evaluación.

¿Hay ejemplos de reproducción de las buenas prácticas en PSG en el país (es decir, prácticas que hayan demostrado ser eficaces y hayan sido copiadas en otros lugares)? ¿Cuáles son las características clave de la iniciativa que la han hecho exitosa? ¿Cuál ha sido el papel de UNIFEM? ¿Qué piensan las demás partes interesadas en los PSG acerca de la iniciativa?

4.2) Difusión de las buenas prácticas - La teoría del cambio en términos generales

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar los mecanismos para que se compartan las buenas prácticas***
Criterio de evaluación: Eficacia

¿Qué mecanismos hay disponibles (a) en UNIFEM y (b) en los países y las regiones para conectar a los actores de los PSG con información documentada sobre las buenas prácticas de PSG?

¿Qué mecanismos hay disponibles (a) en UNIFEM y (b) en los países y las regiones para conectar a los actores de los PSG con otros actores de los PSG para que puedan colaborar entre sí, aprender y compartir conocimientos sobre las buenas prácticas de PSG?

5) Comprensión de los conceptos programáticos

5.1) Lógica programática - La teoría del cambio en términos generales

Objetivo de esta área de investigación: ***Diagnosticar si hay una comprensión articulada y compartida de por qué y cómo la Programación de PSG contribuye a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres***
Criterios de evaluación: Eficacia, replicabilidad

¿Cuál es su definición de PSG?

¿Cuál es el objetivo del Programa de PSG? ¿Cómo se seleccionó el objetivo y quién lo decidió?

¿Cuáles son los diferentes componentes del Programa PSG y cómo se relacionan entre sí desde los puntos de vista conceptual e institucional? ¿Cómo contribuye cada componente a los efectos directos del Programa en el corto, mediano y largo plazo?

¿En qué medida han cambiado las metas del Programa en las Fases I, II y III? ¿Por qué?

¿Cómo contribuyen los PSG a los objetivos estratégicos actuales y anteriores de UNIFEM? ¿Cuáles son los argumentos que sustentan la afirmación de que los logros de PSG a nivel local, regional y nacional llevan a una mayor igualdad de género y/o una mayor realización de los derechos de las mujeres?

¿Cuáles son los argumentos que vinculan la programación de PSG a impactos a mayor plazo en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres? Los impactos a largo plazo pueden incluir (i) aumentar el acceso y control de los bienes productivos (tierra, capital, crédito, tecnología, competencias) por parte de las mujeres, (ii) aumentar el acceso de las mujeres a un trabajo digno, (iii) aumentar el acceso de las mujeres a servicios básicos apropiados que sustenten su bienestar y su calidad de vida, y (iv) incrementar la voz y la participación de las mujeres en la toma de decisiones sobre el gasto público, en especial en relación con las mujeres y las niñas.

¿Puede usted citar algún ejemplo de un “modelo” de PSG que se esté reproduciendo en otro lado? ¿Cuáles son las características de ese modelo?

Anexo 2D

Marco para el análisis contextual de los países

El equipo de evaluación compilará un análisis contextual para cada uno de los países que evaluará (Ecuador, Marruecos, Mozambique y Senegal). Para esto, con fines de establecer parámetros comparables, se utilizará durante el análisis un formato semi-estandarizado de los efectos de los diferentes contextos nacionales en la cartera de proyectos de PSG de UNIFEM.

Los consultores utilizarán los datos de los documentos suministrados por UNIFEM y otras fuentes, en caso de ser necesario. El equipo consultor indicará cuándo se utilizaron datos de UNIFEM y cuándo los datos provinieron de otras fuentes.

El análisis contextual de la Etapa 1 de la Evaluación Corporativa de la cartera de PSG de UNIFEM se llevará a cabo a través de un informe de gabinete. El objetivo del equipo consultor será lograr un análisis contextual del país que sea lo más completo posible. Sin embargo, quizás no sea posible responder a las siguientes preguntas en relación con todos los países. Cuando no haya datos disponibles, dicha situación se indicará claramente. También se compilarán datos adicionales en la Etapa 2, durante el trabajo en el terreno.

	Pregunta	Posible fuente de los datos	UNIFEM	Otra fuente
Convenciones y compromisos mundiales				
OMD	¿Qué avances ha realizado el país hacia el logro del Objetivo 1 de los ODM (reducir la pobreza a la mitad para el año 2015) y el Objetivo 3 (igualdad de los géneros)?	Informe sobre progresos de los ODM (con datos desglosados por sexo)		
	¿Qué avances ha realizado el país hacia el logro de los ODM relacionados con la salud (mortalidad materna, mortalidad infantil)?	Informe sobre progresos de los ODM (con datos desglosados por sexo para la mortalidad infantil)		
	¿Qué avances ha realizado el país hacia el logro de los ODM relacionados con la educación y la alfabetización de los adultos?	Informe sobre progresos de los ODM (con datos desglosados por sexo)		
CEDAW	¿Ha firmado el país la CEDAW? ¿Cuenta el país con un mecanismo afianzado para la presentación de información? ¿Ha preparado informes el país?	Si hay un informe disponible conforme a la CEDAW, presentar un breve resumen de la información clave. De lo contrario, suministrar un resumen de la situación de la violencia contra las mujeres y los esfuerzos por erradicarla.		
Plataforma de Acción de Beijing	¿Se ha comprometido el país respecto de la Plataforma de Acción de Beijing o el proceso Beijing + 10? ¿De qué formas se ha permitido la participación política y la representación de las mujeres?	Sistema de las Naciones Unidas en el país o búsqueda en sitios web		

	Pregunta	Posible fuente de los datos	UNIFEM	Otra fuente
Contexto socioeconómico				
Pobreza y bienestar	¿Cuáles son las tasas nacionales de pobreza y desarrollo humano? ¿Cómo varían dichas tasas en las diferentes regiones del país?	Usar fuentes del gobierno. Indicar si se cuestionan los datos sobre pobreza que provienen de otras fuentes.		
	¿Qué grupos sociales están excluidos del acceso a los recursos, la toma de decisiones y los beneficios generales de la sociedad? ¿En qué se basa la exclusión (por ejemplo, etnias, grupos religiosos, VIH, etc.)?			
	¿En qué tipo de hogares y estructuras familiares vive la mayor parte de la población? ¿Cuáles son las variaciones entre los diferentes tipos de familia en términos de pobreza y bienestar?			
Perfil económico	¿Cómo logra su sustento la mayoría de las familias?			
	¿Cuáles son las principales fuentes de generación de ingresos del país? ¿Cuál es la distribución regional de los recursos dentro del país?			
Contexto de género				
	Participación de las mujeres en las fuerzas activas	Encuesta sobre la Población Activa (sitio web de la oficina nacional de estadísticas) Tasa (%)		
	Índice de Potenciación de las mujeres (IPM)	Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas Coeficiente		
	Familias mono parentales	Encuesta Demográfica y de Salud (Demographic and Health Survey, DHS) Tasa (%), suponiendo que en todos los casos el jefe de familia es una mujer		
	Migración	Tasa (%) desglosada por sexo		
	Urbanización	Tasa (%) desglosada por sexo		
	Herencia	Legislación Información desglosada por sexo		
	Sistema de tenencia de la tierra	Legislación Información sobre propiedad y uso de la tierra desglosada por sexo		
	Erradicación de la violencia contra las mujeres	Legislación Información sobre los tipos de violencia contra las mujeres y las tasas correspondientes		

	Pregunta	Posible fuente de los datos	UNIFEM	Otra fuente
Estructuras y planes del gobierno para la igualdad de género				
Planes nacionales para la reducción de la pobreza	¿Qué tipo de plan nacional existe para reducir la pobreza o alcanzar el desarrollo? ¿Cuán sensible es a la perspectiva de género? ¿Contempla el plan un análisis alternativo del género?	DELP, planes nacionales de desarrollo o cualquier otro plan nacional. Utilizarlos para describir los mecanismos actuales y una breve historia de la evolución de los planes sobre la pobreza y el desarrollo.		
Mecanismos nacionales para las mujeres	¿Con qué estructuras cuenta el país para abordar la igualdad de género?	Si hay un plan nacional para reducir la pobreza o un plan nacional de desarrollo, usarlo para describir la estructura de mecanismos nacionales para las mujeres a nivel nacional y local, sus orígenes y cualquier otra información sobre su desempeño y eficacia.		
Nexos del gobierno con las OSC	¿Qué mecanismos formales existen para que el gobierno consulte a la sociedad civil? ¿Qué grado de inclusión tienen los representantes de las mujeres?	DELP, planes nacionales de desarrollo, foros sobre la eficacia de la ayuda (Observatorio de la Pobreza, etc.). Informes anuales de la sociedad civil sobre la pobreza		
Planificación y gestión financiera nacionales				
Reforma del sector público	¿Qué cambios se han hecho en las estructuras y el funcionamiento del sector público? ¿Cuán centralizadas, descentralizadas y desconcentradas son las estructuras del gobierno?	Informes del Banco Mundial Informes del Fondo de las Naciones para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) Informes de otros donantes; informes nacionales de los gobiernos (Ministerio de Finanzas, Ministerio de Planificación)		
Datos desglosados por sexo	¿Qué avances se han logrado para brindar sustento a la toma de decisiones basada en evidencias en términos de elaboración de políticas?	Sitio web de la oficina nacional de estadísticas. Datos desglosados por sexo que haya disponibles. Describir las reformas destinadas a mejorar las bases de evidencias para la adopción de políticas.		
Reforma de la gestión de las finanzas públicas	¿Qué reformas de la gestión de las finanzas públicas hay en curso?	Describir el ciclo presupuestario. ¿Es la planificación del presupuesto un proceso anual o plurianual? Describir las categorías presupuestarias, el nivel de computarización, la relación entre el presupuesto nacional y los presupuestos locales, y los mecanismos de información.		
	¿Cuáles son los rasgos característicos del presupuesto?	¿Es transparente la información presupuestaria? Brindar información sobre el presupuesto desde el lado de los gastos - (a) si el presupuesto nacional se relaciona con el desempeño o solamente se categoriza en función de los insumos, (b) qué proporción del presupuesto se asigna a costos recurrentes, inversiones, y (c) qué proporción del presupuesto se asigna a nivel nacional, provincial y local. Brindar información sobre los ingresos del gobierno nacional. ¿Qué proporción proviene de impuestos? ¿Qué proporción proviene de asistencia para el desarrollo?		

	Pregunta	Posible fuente de los datos	UNIFEM	Otra fuente
Planificación e información sectoriales				
Planificación y presupuesto sectoriales	¿Qué mecanismos de planificación sectorial existen? ¿Planes estratégicos anuales/plurianuales? ¿Existen sectores en los que el género ha sido destacado como una prioridad? ¿Cómo se ha abordado dicha situación?	Informes anuales de los gobiernos, estrategias de los países donantes e informes de los donantes Seleccionar los sectores que sirvan de ejemplo.		
	¿Cómo están posicionados los diferentes sectores en términos de las prioridades de gasto del gobierno?	Informes anuales de los gobiernos, estrategias de los países donantes e informes de los donantes		
Información sobre los sectores	¿Qué mecanismos de información anual existen en los diferentes sectores?	Informes anuales de los gobiernos, estrategias de los países donantes e informes de los donantes Describir la información sectorial entre el gobierno, los donantes y los representantes de la sociedad civil.		
Legislación, parlamento y rendición de cuentas				
Legislación clave	¿Qué legislación existe que sustente la igualdad de género?	Leyes sobre discriminación, herencia, tenencia de la tierra y familia.		
	¿Qué evidencias hay de que dicha legislación se implemente en la práctica?	Informes anuales del gobierno Informes conforme a la CEDAW Informes conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño		
Parlamento	¿Cuán eficaz es el Parlamento? ¿Qué representación tienen las mujeres en el Parlamento y cuán eficaces son como representantes?	Informes de donantes Afro barómetro		
Auditoría general	¿Existe una función independiente que audite el desempeño del gobierno?	Informes de donantes Afro barómetro		

	Pregunta	Posible fuente de los datos	UNIFEM	Otra fuente
Donantes, socios en el desarrollo y programa sobre la eficacia de la ayuda				
Perfil de los donantes	¿Qué donantes brindan apoyo? ¿Cómo lo hacen? ¿Qué donantes apoyan los trabajos sobre la igualdad de género?	Informes anuales de los gobiernos, estrategias de los países donantes e informes de los donantes Describir el apoyo de las Naciones Unidas. Otras fuentes multilaterales. Principales fuentes bilaterales.		
	¿Qué nivel ha alcanzado el programa sobre la eficacia de la ayuda?	Sitio web sobre armonización de la ayuda del CAD de la OCDE		
	¿Cuánto depende el gobierno de los donantes?	Informes anuales de los gobiernos, estrategias de los países donantes e informes de los donantes Describir la dependencia financiera, la dependencia en términos de conocimientos técnicos y capacidades, y las influencias políticas.		
	¿Qué participación de los donantes hay en los PSG?	Mapeo de UNIFEM. Examinar los informes anuales sobre los países por parte de los donantes individuales a sus respectivas Sedes.		
Sociedad civil				
Estructura de las OSC	¿Qué redes de OSC existen a nivel nacional? ¿Cuán eficaces son? ¿En qué medida participan diferentes tipos de OSC? ¿ONG? ¿Organizaciones de los medios de comunicación? ¿Sindicatos? ¿Instituciones académicas?, etc.			
Representación de las OSC	¿A qué grupos sociales representan las OSC? ¿Cuáles son las organizaciones clave para las mujeres?	Informes anuales de las redes de OSC		
	¿De qué forma participan las OSC en las políticas nacionales?	Informes de las OSC o informes nacionales y sectoriales (por ejemplo informes sobre los enfoques sectoriales). Buscar ejemplos de la influencia de las OSC en la reducción nacional de la pobreza, la planificación del desarrollo nacional, la adopción de políticas para los sectores, la descentralización. Mencionar ejemplos de los impactos en la elaboración de políticas, la implementación de políticas y la monitoreo del impacto de los cambios en las políticas.		

Anexo 3

Número de representantes de organismos y organizaciones entrevistados

Ecuador

Institución	Número de representantes entrevistados
UNIFEM	5
Unidad de Género del Ministerio de Finanzas	2
Ministerio de Finanzas	4
GTZ	1
Sagrado Corazón de Jesús	1
CONAMU	4
Embajada de Bélgica	1
SENPLADES	2
Servicio de Rentas Internas (SRI)	1
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)	1
Grupo Faro	1
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Ecuador	1
Ministerio de Educación	3
Fundación Casa de Refugio Matilde	1
UNICEF	1
PNUD	1
Comisión Técnica Presidencial del Banco del Sur	1
UNFPA	1

Marruecos

Institución	Número de representantes entrevistados
UNIFEM	4
Dirección de Estudios y Previsiones Financieros, Ministerio de Economía y Finanzas	4
Dirección de Asuntos Administrativos y Generales, Ministerio de Economía y Finanzas	2
Dirección del Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas	1
Unión Europea, Delegación de la Comisión Europea en Marruecos	2
UNICEF, Oficina en Marruecos	1
Ministerio de Desarrollo Social, Familia y Solidaridad	1
Embajada de Bélgica	2
Dirección de Estrategia, Estudios y Planificación, Ministerio de Educación Nacional, Enseñanza Superior, Formación de Cuadros Técnicos e Investigación Científica	1
Dirección de Enseñanza, Investigación y Desarrollo, Ministerio de Agricultura y Pesca Marítima	3
Ministerio de Justicia	5
División de Programas Sociales, Dirección de Planificación, Alto Comisionado del Plan	1
Dirección de Programación y Asuntos Económicos, Ministerio de Agricultura y Pesca Marítima	2
Dirección General de Colectividades Locales, Ministerio del Interior	1
Dirección de Población, Ministerio de Salud	1
Ministerio de Empleo y Formación Profesional	1
Programa de Gobernanza y Desarrollo Local, ART GOLD Marruecos, PNUD	1
Departamento de Educación Nacional, Dirección de Asuntos Generales de Presupuesto y Patrimonio, Ministerio de Educación Nacional, Enseñanza Superior, Formación de Cuadros Técnicos e Investigación Científica	2
Ministro del Gabinete, Ministerio de Desarrollo Social, Familia y Solidaridad	1
Departamento de Formación Profesional, Ministerio de Empleo y Formación Profesional	2
Banco Mundial	1
Dirección de Estudios y Previsiones Financieros, Ministerio de Economía y Finanzas	1

Mozambique

Institución	Número de representantes entrevistados
CNAM	1
Instituto Superior de Administración Pública (ISAP)	1
Departamento de Desarrollo Industrial (DFID) del Reino Unido	1
Ministerio de Planeamiento y Desarrollo (MPD)	2
Ministerio de Finanzas	1
Oficina subregional de UNIFEM	1
Consultor	3
Grupo Mozambiqueño de la Deuda (GMD)	
Ministerio de Salud	1
Ministerio de la Mujer y Acción Social	1
Forum Mulher	1
Instituto Nacional de Estadística (INE)	1
UNICEF	1
Embajada de Bélgica	1
Ministerio del Interior	1
Oxfam, Gran Bretaña	2
	1
	1

Senegal

Institución	Número de representantes entrevistados
Ministerio de Familia, Solidaridad Nacional, Empresariado Femenino, Micro finanzas y Primera Infancia	2
UNIFEM	4
Ministerio de Agricultura, Piscicultura y Biocarburantes	7
Banco Mundial	2
FAO	1
Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (Canadian International Development Agency, CIDA)	1
Ministerio de Economía y Finanzas	6
Instituto Fundamental del África Negra (IFAN), Universidad Cheikh Anta Diop	1
Cooperación Técnica Belga (CTB)	1
Women in Law and Development in Africa (WILDAF) (red de derechos humanos)	1
Agencia para la Incidencia política de Actividades de Población (APAPS)	1
Embajada de Bélgica	1
Consejo de ONG en Apoyo al Desarrollo (CONGAD)	1
Red de Mujeres Africanas Economistas (REFAE)	1

Anexo 4

Documentos revisados

ACOSS and ADB, 2005, (The Australian Council of Social Service (ACOSS) with support from the Asian Development Bank), *Participating in government budget decision making: A resource for trainers,* ACOSS and ADB, Australia

Alami, Nisreen, 2007, *Programming Guidance Note, GRB Programme, Things you wanted to know about GRB programming but were afraid to ask*, November, Working Draft.

Asia Foundation, 2008, *Toward Gender Responsive Budgets in Indonesia, The Asia Foundation's Experience in Indonesia*, Asia Foundation, Jakarta.

Budlender, Debbie, 2001, *Review of Gender Budget Initiatives*, Community Agency for Social Enquiry, Cape Town.

_____ 2002, "A Global Assessment of Gender Responsive Budget Initiatives", in Budlender, Elson, Hewitt and Mukhopadhyay, *Gender Budgets Make Cents*, Commonwealth Secretariat, London.

_____2004, *Budgeting to Fulfill International Gender and Human Rights Commitments,* UNIFEM Regional Office for Southern African and Indian Ocean States, Harare.

Budlender, Debbie, Elson, Diane, Hewitt, Guy and Mukhopadhyay, Tanni, 2002, *Gender Budgets Make Cents*, Commonwealth Secretariat, London.

Budlender, Debbie and Guy Hewitt, 2002, *Gender Budgets Make More Cents. Country Studies and Good Practice*, Commonwealth Secretariat, London 2002.

Craviotto, Nerea (WIDE-Europe), 2008, *Engendering aid: analysis of the Accra outcomes*, FRIDE, Comment December. http://www.choike.org/documentos/craviotto_accra_eng.pdf

Elson, Diane, 2002, *Gender Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Examples*, Paper presented at the Conference on "Gender Budgets, Financial Markets, Financing for Development" 19 and 20 February 2002, by the Heinrich-Boell Foundation, Berlin.

_____ 2006, *Budgeting for Women's Rights, Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, UNIFEM, New York.

Esim S, 2000, *Gender-Sensitive Budget Initiatives for Latin America and the Caribbean: A tool for improving Accountability and achieving effective policy implementation*. Prepared for the Eighth Regional Conference on Women of Latin America and the Caribbean, Lima, 8-10 February.

Foster, M. and A. Fozzard, 2000, *Aid and Public Expenditure: A Guide* ODI Working Paper 141, Overseas Development Institute, London.

Goetz, Anne Marie, 2003, *Reinventing Accountability – Making Democracy work for the Poor"*, Paper presented to World Bank Community of Practice on Social Accountability Launch, Washington, D.C.

Grown, Caren, Nilufer Çagatay and Diane Elson (eds.), 2000, Special Issue on Growth, Trade, Finance, and Gender Inequality, *World Development:* 28:7.

ILO, 2006, *Overview of Gender-responsive Budget Initiatives A Discussion Paper for ILO Staff on the Relevance of Gender-responsive Budget Initiatives in Promoting Gender Equality in Decent Work Country Programmes*, Bureau for Gender Equality.

Klatzer, Elizabeth, 2008, *The integration of Gender Budgeting in Performance-Based Budgeting,* Watch Group. Gender and Public Finance. Paper presented at the conference Public Budgeting Responsible To Gender Equality, Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género 9-10 June, Bilbao. http://www.generoypresupuestos.net/pdfs/Elisabeth_Klatzer_en.pdf

Krafchik, Warren, n.d. c. 2002, *Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work,* International Budget Project. http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf

Norton, Andy, Diane. Elson, 2002, *What's Behind the budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process,* ODI, London.

OECD DAC Network on Gender Equality, Gender Equality, 2008, *Women's Empowerment and the Paris Declaration on Aid Effectiveness,* Issue Brief, July: www.oecd.org/dataoecd...pdf

Sharp, Rhonda, 2003, *Budgeting for Equity, Gender Budgeting Within a Framework of Performance-Oriented Budgeting,* UNIFEM, New York.

Sharp, Rhonda and Vas Dev, Sanjugta, 2004, *Bridging the gap between gender analysis and gender-responsive budgets: Key Lessons from a Pilot Project in the Republic of the Marshall Islands,* Hawe Research Institute, Working Paper Series No. 25, Magill, South Australia.

UNIFEM, 2008, *Gender-Responsive Budgeting in South East Europe: Advancing Gender Equality and Democratic Governance through Increased Transparency and Accountability,* UNIFEM, Sida, Austrian Development Cooperation, Republic of Moldova.

UNIFEM, Commonwealth Secretariat, IDRC, 2002, *Gender budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences,* United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), United Nations, New York.

UNIFEM, 2003a, *A Learning Programme In Action: UNIFEM Gender Responsive Budgeting Programme Mid-term Review, Summary Report,* October.

UNIFEM, 2003b*, UNIFEM Multi-Year funding Framework, 2004-2007,* United Nations, New York.

UNIFEM, 2005a, Results Based Management in UNIFEM, Presentation at the Strategic Planning Meeting, Gender Responsive Budgeting Programme, Phase II, New York, 29 March, United Nations, New York.

UNIFEM, 2005b, *Strengthening Economic Governance: Applied Gender Analysis to Government Budgets, Final Report,* October 2001–December 2004, submitted to the State Secretary for Development Co-operation, Belgium.

UNIFEM, 2005c, *Factsheet: Gender responsive budget initiatives from around the world GRB Initiatives under UNIFEM GRBI Programme, Annex 5,* April, http://www.gender-budgets.org/en/ev-80857-201-1-DO_topic.html.

UNIFEM, 2007, *UNIFEM Strategic Plan 2008-11,* United Nations, New York.

UNIFEM, 2008a, *Progress of the World's Women 2008/2009, Who Answers to Women? Gender and Accountability,* UNIFEM, New York.

UNIFEM, 2008b,*Thematic Strategy for UNIFEM programming for GRB 2008-2011,* United Nations, New York.

UNIFEM, 2008c, *Upscaling Gender Responsive Budgeting For Accelerated Action towards Gender Equality Phase III (2009 – 2011),* September, United Nations, New York.

UNIFEM, 2009, *GRB Newsletter,* Issue 3, March 2009.

Documentos revisados en la sección 4

País/región	Título del documento (A no ser que sea indicado lo contrario, todas son publicaciones de UNIFEM)	Tipo de documento
Egipto	Project Implementation Plan/Strategy: Equal Opportunities for Women in the National Budget of Egypt, 2007-2009	Plan estregia
	Project Inception Report: Equal Opportunities for Women in the National Budget of Egypt, 2007	Informe preliminar
	Accumulative Internal Progress Report: Equal Opportunities for Women in the National Budget of Egypt, 2009	Informe de avance
	Gender Responsive Budgets in Egypt, Equal Opportunities in the National Budget" Project 2008-2009, Egyptian Ministry of Finance Equal Opportunities Unit with UNIFEM and Dutch Government.	Folleto
Nigeria	Mainstreaming Gender Equality into SEEDS (State Economic Empowerment and Development Strategy) implementation in Five STATES, 2006-2008	Plan de Trabajo del Programa
	Final Report – Mainstreaming Gender Equality into SEEDS in Bauchi and Cross River States of Nigeria, August 2008, containing: Gender Review of Cross River SEEDS, 2004. Gender Review of SEEDS Bauchi, 2008.	Informe Final
CIS	Gender-Responsive Budgeting in South-East Europe: Advancing Gender Equality and Democratic Governance through Increased Transparency and Accountability, First Progress Report to ADA, August 2006-March 2007.	Informe de Avance
	Gender-Responsive Budgeting in South-East Europe: Advancing Gender Equality and Democratic Governance through Increased Transparency and Accountability, Project Document for 4 years 2006-2009.	Plan de Trabajo del Programa
	Gender-Responsive Budgeting in South-East Europe: Advancing Gender Equality and Democratic Governance through Increased Transparency and Accountability, 2ND Progress Report to ADA, Aug 2006-May 2008.	Informe de avance
	Gender-Responsive Budgeting in South-East Europe: Advancing Gender Equality and Democratic Governance through Increased Transparency and Accountability, 2ND Progress Report to ADA, Aug 2006-May 2008.	Informe de avance
	Gender Responsive Planning and Budgeting in Armenia: Learning Together, Project Document, June 2009, 6 months.	Documento del Programa
Rusia	Gender Budgets in Russia, Project Document. 1.5 years- 2004-2005 – Russian Federation	Documento del Programa
	Gender Budgets in Russia: Final Project Report – April 2004 to June 2006	Informe del proyecto
India	Local Level Gender Responsive Budgeting: Results Tracking Indicators, 2005	Matriz de indicado-res de Monitoreo y Evaluación
	GRB Synopsis from our Annual Reports 2005, 2006, 2007 and 2008.	Resumen de Informe

País/región	Título del documento (A no ser que sea indicado lo contrario, todas son publicaciones de UNIFEM)	Tipo de documento
India	Effective Use of Gender Responsive Budgeting (GRB) Tools and Strategies in the Context of the Aid Effectiveness Agenda: India Country Report, for Third High Level Forum on the Paris Declaration on Aid Effectiveness, by Benita Sharma and Aruna Kanchi, undated.	Informe país para el Tecer Foro de Alto Nivel sobre la Declaración de París y la Eficacia de la Ayuda
CEE - Albania, Bosnia & Herzegovina, Croacia, FYR Macedonia, Kosovo, Moldova, Montenegro, Serbia	Project Proposal: GRB in SE Europe, *Advancing Gender Equality and Democratic Governance through Increased Transparency and Accountability*, 2006-2009	Propuesta de Proyecto
	Proposal for Programme Implementation, Gender Responsive Budgeting in South East Europe: Advancing Gender Equality and Democratic Governance through Increased Transparency and Accountability (January 2008 – December 2009), Submitted for consideration to the Austrian Development Agency	Propuesta de Programa
	First Progress Report to Austrian Development Agency, Gender Responsive Budgeting in South East Europe: Advancing Gender Equality and Democratic Governance through Increased Transparency and Accountability, April 2008-December 2008.	Informe de Avance
América Latina	UNIFEM/AECID, Maruja Barrig and Virginia Vargas, Fortaleciendo la gobernabilidad democrática a nivel local: Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género en América Latina, 2008	Informe de Evaluación
	UNIFEM/ UNV Evaluation Report, Engendering Budgets: Making Visible Women's Contributions to National Development in Latin America", Maruja Barrig and Virginia Vargas, 2008	Informe de Evaluación (versión editada del anterior)
	Strengthening democratic governance at the local level: gender sensitive budget initiatives in Latin America 2006-2008.	Plan de Trabajo del Programa

Anexo 5

Equipo de Evaluación

La gestión y la orientación técnica del equipo correspondieron a Karen Johnson, Barbara Evers y Achim Engelhardt. El equipo contó con el apoyo de los conocimientos y la experiencia técnica de Francis Watkins, cuyo trabajo ya era conocido por UNIFEM y quien combina una comprensión práctica y teórica tanto en materia de género como de evaluación. Francis también se encargó de la revisión interna de sus colegas y la garantía de la calidad de los trabajos en los momentos clave de la evaluación. El equipo también contó con las técnicas y competencias de Karem Roitman en el campo de la investigación.

Karen Johnson

Karen es una especialista en desarrollo social con más de 14 años de experiencia en la gestión del desarrollo y trabajos de asesoramiento en África. Como consultora con base en Mozambique, fue integrante del Grupo de Trabajo del Ministerio de la Mujer y Acción Social que preparó la primera presentación del sector dentro del MTEF, incluyendo indicadores para su inclusión en el mecanismo nacional de monitoreo del gobierno. Ha llevado a cabo exámenes de aprendizaje para el diagnóstico de las capacidades nacionales para la eficacia de la ayuda, mecanismos de cumplimiento en materia de VIH/SIDA, sistemas de protección social y programas de las Naciones Unidas para huérfanos y niños vulnerables. Ha sido responsable de la dirección de un cierto número de procesos de examen y diagnóstico de impactos organizacionales y ha dictado talleres sobre análisis de los marcos lógicos a diferentes grupos, incluyendo el Equipo de Apoyo a los programas de los Directores Regionales de las Naciones Unidas en África. Tiene experiencia práctica en el diseño y uso de herramientas de evaluación y en el análisis de datos para investigaciones cualitativas como información de base para el diseño de programas en diferentes sectores.

Karen dirigió el equipo, gestionó el contrato con UNIFEM y llevó a cabo los diagnósticos de país de Mozambique y Senegal.

Barbara Evers

Barbara Evers tiene más de 20 años de experiencia académica y práctica en el área del desarrollo, análisis e implementación de políticas en favor de los pobres y sensibles al género, en 23 países de África, Asia, Europa, América Latina y América del Norte. Ha trabajado con ONG y equipos de investigación académicos en una variada gama de contextos (Bangladesh, Europa, Reino Unido, Estados Unidos, África Oriental, Indonesia) para brindar apoyo a investigaciones orientadas hacia políticas y reformas reales destinadas a reducir la pobreza y aumentar la perspectiva de género del diseño de las políticas e incorporar la perspectiva de género a los procesos presupuestarios de los gobiernos en el contexto de las reformas vinculadas al MTEF (Bangladesh, África Oriental, Reino Unido y Europa). Tiene experiencia en el fortalecimiento de los nexos entre las ONG y los gobiernos en las áreas de género y presupuestos en favor de los pobres, así como en programas de comercio internacional. Ha trabajado intensamente con académicos y donantes socios en el desarrollo de enfoques sensibles al género en programas sectoriales (Comité de Ayuda al Desarrollo, Mujeres en Desarrollo (WID), Organismo Danés de Desarrollo Internacional (Danida), Embajada Real de los Países Bajos, Fundación Ford).

Barbara fue la asesora del equipo en materia de PSG y se encargó de la dirección técnica general de la elaboración del marco de la investigación y la consolidación de los resultados finales.

Achim Engelhardt

Achim Engelhardt tiene vasta experiencia en los distintos ámbitos del trabajo en monitoreo y evaluación. Ha diseñado marcos y herramientas para la evaluación de programas por encargo de entidades públicas y privadas, y tiene profundos conocimientos en el diseño y la implementación de marcos de gestión basados en resultados. Ha redactado directrices para monitoreo y evaluación para diferentes entidades que incluyen organismos bilaterales y multilaterales. Ha llevado a cabo encuestas de base, brindado apoyo a programas de auto diagnóstico institucional y capacitado a diferentes equipos en

materia de monitoreo y evaluación. Recientemente volvió de Zambia a Europa y ha trabajado en una variedad de países africanos, europeos y asiáticos. Ha trabajado en el programa de eficacia de la ayuda y comprende los mecanismos de presupuesto y financiación del sector público.

Achim fue el especialista en metodologías de evaluación del equipo y brindó asesoramiento técnico sobre la elaboración del marco general de la evaluación, la elaboración de herramientas específicas para la evaluación, el análisis de los resultados de los estudios de caso de los países y el diseño de la etapa final de la evaluación.

Francis Watkins

Francis Watkins es especialista en desarrollo social con más de 17 años de experiencia en una gama de ONG y organismos bilaterales y multilaterales. Tiene experiencia en garantía de la calidad en grandes evaluaciones basadas en conceptos teóricos (Voz Ciudadana y Evaluación de la Rendición de Cuentas, para PARC) y ha dirigido cursos de capacitación y seminarios sobre este enfoque. También tiene experiencia en una variedad de sectores y una amplia gama de experiencia de trabajo en temas de género y en el diagnóstico de las estrategias para la integración de la perspectiva de género a políticas y prácticas. Francis tiene también gran experiencia en la realización de auditorías y evaluaciones, y trabajó en el Centro de Recursos para el Diagnóstico del Desempeño (Performance Assessment Resource Centre, PARC) y el Departamento de Evaluaciones del Departamento de Desarrollo Industrial (DFID) del Reino Unido. Francis también participó en la primera fase del estudio comenzado por el DFID para evaluar los esfuerzos por promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Francis fue encargado de proveer conocimientos técnicos al líder del equipo y actuó como revisor interno de sus colegas como parte de las tareas para garantizar la calidad de los trabajos.

Karem Roitman

Karem Roitman, ciudadana de Ecuador, tiene conocimiento directo del contexto del país, donde llevó a cabo diversos proyectos de investigación e incidencia política relativos a la dinámica política y social locales. Tiene siete años de experiencia como consultora y en diversos puestos académicos, y se especializa en procesos de exclusión social y construcción de la identidad, con experiencia de campo en Ecuador, Perú, Cuba, Sri Lanka, India y Marruecos. Recientemente fue líder de un equipo de investigación en Nueva Delhi, India, cuyo objetivo era investigar la dinámica social que promueve o dificulta los procesos de acción colectiva en los mecanismos de seguro de salud comunitarios, donde trabajó en estrecha colaboración con una variedad de donantes y ONG locales en el desarrollo de herramientas eficaces de evaluación y monitoreo.

Karem llevó a cabo el diagnóstico de país de Ecuador y proveyó información de investigación para el diagnóstico general de la programación PSG de UNIFEM en la Etapa 3.

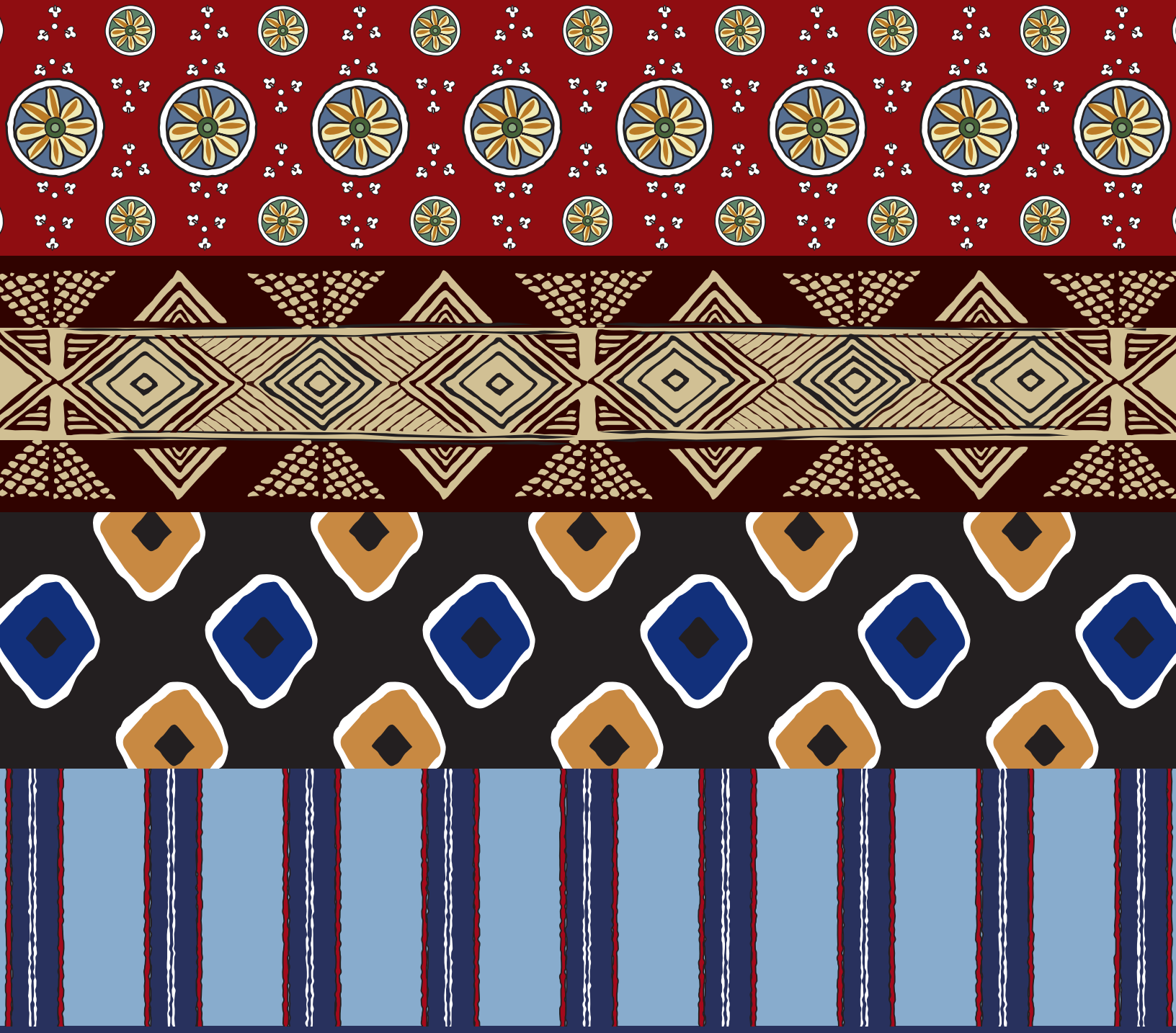
Sylvia Bergh

Sylvia Bergh vivió en Marruecos durante más de dos años, donde trabajó como funcionaria de la oficina del Banco Mundial en el país y como investigadora independiente, y visita el país con regularidad. Tiene sólidos conocimientos de la dinámica de género del país y sus políticas en la materia, así como de sus procesos y análisis presupuestarios. Sylvia mantiene una extensa red de contactos con la comunidad de donantes y la sociedad civil, y, en particular, con organizaciones de mujeres y activistas. Habla fluidamente francés, lee cómodamente árabe básico y puede hablar coloquialmente en árabe marroquí. Sylvia tiene más de siete años de experiencia en investigaciones y desarrollo, incluyendo especialmente las evaluaciones basadas en conceptos teóricos, y ha dictado cursos de capacitación a funcionarios del gobierno de Uganda sobre temas de género, incluidos los PSG.

Sylvia llevó a cabo el diagnóstico de país de Marruecos.

Consultores nacionales

Ecuador – Patricio Guarderas
Marruecos – Youssef Belal
Mozambique – Basilio Zaqueu
Senegal – Socé Sene. El equipo contó con el apoyo de Paul-Marie Diagne como traductor de inglés y francés.



Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

UNIFEM

Informe de Evaluación

Trabajo de UNIFEM sobre Presupuestos Sensibles al Género / Programa de Presupuestos Sensibles al Género

Unidad de Evaluación / 2009