

EVALUACIÓN CON ENFOQUE DE IGUALDAD DE GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS

**Sistematización de
la práctica en América
Latina y el Caribe**

**Humberto Abarca
Alejandra Faúndez**

Santiago de Chile, Diciembre de 2011



Contenidos

Presentación	3
Resumen Ejecutivo	4
Acrónimos	14
1. Introducción	16
2. Metodología.....	17
2.1. Definición de sistematización.....	17
2.2. Objeto de la sistematización.....	18
2.3. Ejes de la sistematización	19
2.4. Materiales revisados.....	20
3. Evaluación con enfoque de género y derechos humanos.....	24
3.1. Un enfoque emergente	24
3.2. Características principales del enfoque.....	28
4. Sistematización de Materiales.....	30
4.1. Evaluaciones.....	30
4.1. Evaluaciones.....	30
4.2. Guías y Manuales.....	70
5. Reflexiones y conclusiones	89
Bibliografía consultada	101
Anexos.....	106

Presentación

A continuación, se presenta el documento *Evaluación con enfoque de igualdad de género y derechos humanos. Sistematización de la práctica en América Latina y el Caribe*. Este consta de 5 capítulos: en el primero, se presentan sus antecedentes y objetivos; en el segundo, se expone la metodología utilizada, el alcance y los materiales analizados; el tercero, trata del contexto en que surge el enfoque y sus características; en el cuarto, se presentan los resultados de la sistematización de evaluaciones y guías de transversalización de enfoque de género de la región; finalmente, en el quinto capítulo se presentan un conjunto de reflexiones, conclusiones y sugerencias que emergen del análisis. Además se incluye la bibliografía consultada y los anexos del informe.

Debemos señalar que, con motivo de la realización del Seminario Regional: “*Evaluación con enfoque de género y derechos humanos: ¿medir o transformar la realidad?*” organizado por ONU Mujeres y la Consultora Inclusión y Equidad los días 7 y 8 de febrero de 2011 en la ciudad de Quito, se presentaron los resultados preliminares de este trabajo, que fueron comentados por los/as participantes. Los principales elementos emergentes de la discusión de los expertos y expertas presentes en dicha reunión fueron retomados en el capítulo de conclusiones de este documento.

Agradecemos especialmente los comentarios de Belén Sanz, Jefa de la Oficina de Evaluación de ONU Mujeres, así como de Laura González, Especialista Regional en Evaluación para América Latina y el Caribe, y de Isabel Suárez, Analista de Evaluación, ambas de ONU Mujeres, así como también la generosidad de los organismos que han compartido sus trabajos para la realización del análisis de su contenido en este informe. Del mismo modo, agradecemos a los evaluadores y evaluadoras de América Latina y el Caribe que han reflexionado con nosotros, nos han compartido sus propias prácticas evaluativas y han abierto pistas para el debate y la reflexión colectiva.

Entendemos este documento como un primer paso en el ejercicio de una mirada crítica de lo que hemos avanzado en estos últimos años en torno a la evaluación con enfoque de igualdad de género y derechos humanos en la región, considerando que es un camino en construcción y que interesa conocer la perspectiva latinoamericana en este campo de cara al futuro.

Al mismo tiempo, es una invitación tanto a revisar nuestros enfoques teórico-conceptuales y las metodologías que utilizamos, como a debatir las implicaciones que tendrá la incorporación de este enfoque de igualdad de género y derechos humanos en las intervenciones y las evaluaciones que se llevarán a cabo en la región en los próximos años.

En definitiva, esta sistematización es una propuesta de reflexión, aprendizaje y generación de conocimientos a partir de experiencias prácticas analizadas. Asume un enfoque y una metodología de acuerdo a los objetivos de la misma, al objeto de la sistematización y a las evaluaciones concretas que se han llevado a cabo, a partir de ciertos atributos básicos que forman parte del enfoque de igualdad de género y derechos humanos. Existe un potencial dinámico en este informe, en el sentido de que los esfuerzos de difusión y análisis posteriores al mismo, pueden generar una contribución muy valiosa a la comunidad de evaluadores/as y a sus instituciones, tal como hemos sido testigos en el Seminario Regional de Quito y que seguramente seguirá profundizándose con la creación del *Grupo de Evaluación, Género y Derechos Humanos* que impulsamos -conjuntamente con ONU Mujeres- en el marco de la Red de Sistematización, Evaluación y Seguimiento de América Latina y el Caribe (ReLAC).

Resumen Ejecutivo

Antecedentes

El objetivo general de esta sistematización consistió en formular un análisis crítico de una serie de evaluaciones, manuales y guías de transversalización de la perspectiva de género realizadas en América Latina y el Caribe en los últimos cinco años en torno de los siguientes temas: a) fortalecimiento de la seguridad y los derechos económicos de las mujeres; b) eliminación de la violencia contra las mujeres; c) reversión de la propagación del VIH/SIDA entre las mujeres y las niñas, y d) logro de la igualdad de género en la gobernabilidad democrática en tiempos de paz y en tiempos de guerra. Específicamente se procuró:

- Sistematizar los enfoques más innovadores y pertinentes de la evaluación sensible a la igualdad de género y los derechos humanos en Latinoamérica y el Caribe para la generación de conocimiento.
- Recopilar, documentar y difundir las buenas prácticas de evaluación con enfoque de género y derechos humanos según estándares y/o características señaladas en los documentos técnicos de ONU Mujeres.
- Recopilar y revisar un conjunto de guías y manuales sobre la transversalización de la perspectiva de género realizadas por otras organizaciones, comparando enfoques, dimensiones, metodologías, aprendizajes y elementos comunes.

Metodología

La sistematización se asume como “la interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explica la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí y por qué lo han hecho de ese modo” (Jara, 2004). El trabajo intentó mirar las experiencias como procesos históricos complejos en los que intervienen diferentes actores, que se realizan en un contexto económico-social determinado y en un momento institucional del cual estos actores y procesos forman parte. Esta sistematización de experiencias intentó hacer una reconstrucción de lo sucedido y un ordenamiento de los distintos elementos objetivos y subjetivos que han intervenido en el proceso, para comprenderlo, interpretarlo y así aprender de nuestra propia práctica.

De este modo, la sistematización contribuye a una mirada sobre ciertos rasgos de la práctica de evaluación predominante en América Latina, utilizando para ello las técnicas de acopio y análisis de materiales propios de la sistematización y la hermenéutica, a partir de los cuales se revisó una muestra no exhaustiva de evaluaciones, manuales y guías de transversalización del enfoque de género a efectos de identificar el **cómo**, esto es, el ‘discurso’ o paradigma de construcción de conocimiento predominante respecto del rol del/a evaluador/a, de la inclusión de las personas involucradas y actores clave, de los métodos y conceptos utilizados y del tratamiento de los criterios de evaluación, desde los parámetros implicados en el enfoque de evaluación sensible a la igualdad de género y los derechos humanos¹. Adicionalmente, el trabajo realizado permitió compartir algunos juicios sobre el **para qué** y el **para quién** de la evaluación de las intervenciones en pro del desarrollo en la región.

La ‘experiencia’ que se sistematizó constituye el proceso de implementación de evaluaciones realizado entre 2005 y 2010 en América Latina y el Caribe, cuyo rasgo común es que sus términos

¹ Como veremos en capítulos posteriores, éstos incluyen cinco características: inclusiva, participativa y reflexiva, respetuosa, transparente y abierta a la rendición de cuentas, conducida bajo el uso de métodos mixtos. Asimismo, se relevó su importancia política, en el sentido que las evaluaciones se realizan para incidir en los procesos de toma de decisiones y su instrumentación puede ayudar a empoderar a los actores interesados y a los/as afectados/as por las políticas públicas.

de referencia fueron formulados con posterioridad a la promulgación del Entendimiento Común de Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos (2003) y a las Normas y Estándares del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas - UNEG (2005), los cuales abordan específicamente estas cuestiones. De esta forma, esta experiencia representa un objeto amplio y plural que desde sus peculiares condiciones presupuestarias, recursos humanos, tiempos, actores y objetivos, procuró responder a un mismo mandato técnico-político respecto de la evaluación. Este conjunto incluye tanto los esfuerzos evaluativos desarrollados por UNIFEM (actualmente ONU Mujeres)² como los de otras agencias del Sistema de Naciones Unidas y de algunos gobiernos de la región. Se ha realizado, asimismo, la revisión de manuales y guías para la transversalización del enfoque de género y derechos humanos en la evaluación de proyectos, desarrolladas tanto dentro como fuera del Sistema de Naciones Unidas como también otros aportes político-normativos y recursos metodológicos existentes en la temática.

Las preguntas-eje de la sistematización fueron las siguientes:

- ¿Cuáles son las **características conceptuales y metodológicas** de los procesos de evaluación con enfoque de igualdad de género y derechos humanos en la región?
- ¿Cuáles son los **principales obstáculos** que se están enfrentando en la región respecto de las evaluaciones con enfoque de igualdad de género y derechos humanos en la región?
- ¿Cuáles son los **desafíos y oportunidades** que se plantean para seguir con el desarrollo de evaluaciones con enfoque de igualdad de género y derechos humanos en la región?

Materiales revisados

Para llevar adelante el estudio se trabajó con las siguientes evaluaciones y manuales:

- Evaluaciones Corporativas (ejercicios independientes gestionados por la Unidad de Evaluación de UNIFEM (actualmente ONU Mujeres) y Evaluaciones Descentralizadas (gestionadas por las Oficinas Subregionales de UNIFEM (actualmente ONU Mujeres) realizadas en el período considerado.
- Evaluaciones de proyectos - programas que abordan asuntos de género de otras agencias de Naciones Unidas y gobiernos de países latinoamericanos.
- Manuales y guías de transversalización de la perspectiva de género en proyectos y políticas públicas.
- Manuales y guías de incorporación del enfoque de género en la evaluación.
- Publicaciones relacionadas con la investigación y la evaluación participativa.
- Lineamientos y normas referidas a la evaluación en el Sistema de Naciones Unidas y otros organismos internacionales de ayuda al desarrollo como el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Principales resultados

Estamos ante una realidad emergente en América Latina. Con especial fuerza desde la segunda mitad de la década se ha dado un impulso decidido a la realización de evaluaciones, manuales y guías que responden, en diverso grado, a las cuestiones de igualdad de género y derechos humanos. A la base de esta corriente está la formulación del Entendimiento Común de Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos, así como la CEDAW y la constitución del Grupo de Género y Derechos Humanos en el Grupo de Evaluación Naciones Unidas (UNEG); asociado a ellos, encontramos una ola de programas sociales e intervenciones donde los derechos humanos

² El presente libro se comenzó a realizar en el año 2010 cuando en el Sistema de Naciones Unidas existía UNIFEM. Sin embargo, durante el año 2011 se creó **ONU Mujeres**, una nueva entidad para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. De esta manera UNIFEM pasó a formar parte de esta nueva organización. En el ámbito de la evaluación la anterior **Unidad de evaluación** de UNIFEM se transformó en la **Oficina de evaluación** de ONU Mujeres.

y el empoderamiento están siendo crecientemente valorados como objetivos estratégicos que deben ser considerados por la evaluación y que, a su vez, contribuyen a darle una nueva forma.

a) Características de las evaluaciones y guías revisadas

En términos de los objetivos de los programas evaluados, estos apuntan a cuestiones como: el empoderamiento de las mujeres, la sensibilización e incorporación del género en las políticas y legislaciones, el apoyo al desarrollo institucional de las organizaciones socias, la promoción y/o elaboración de políticas de igualdad, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática con inclusión de los derechos de las mujeres, la generación de conocimientos en este campo, la promoción del emprendimiento y la inclusión de las mujeres en las economías, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la contribución a la eliminación de la violencia y la discriminación contra las mujeres y las niñas.

Asimismo, los objetivos de las evaluaciones recogen los elementos planteados en los términos de referencia comúnmente aceptados por UNEG respecto de: valorar los avances de programa evaluado, generar información para el aprendizaje institucional y la revisión del mismo, discernir entre posibles estrategias a seguir, evaluar sobre la base de los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto, etc. La mayor parte de las evaluaciones está basada en objetivos que están alineados con el enfoque de igualdad de género y derechos humanos, especialmente en sintonía con las temáticas que trabajaba UNIFEM (actualmente ONU Mujeres), destacando aquellas sobre derechos económicos y violencia. Los temas menos tratados son: liderazgo y participación de las mujeres en términos de evaluaciones y programas implementados.

Debe señalarse que la totalidad de los ejercicios evaluativos impulsados por UNIFEM (actualmente ONU Mujeres) -entre los años que han sido considerados- están alineados con sus orientaciones estratégicas. Con todo, desde un punto de vista general, el trabajo evaluativo -a nivel corporativo y descentralizado- viene a constituir una demanda reflexiva, que obliga a mirar el sentido de algunas de las acciones, especialmente las derivadas de la aplicación del mandato institucional.

En algunos casos, los informes de evaluación presentan elementos conceptuales asociados a una teoría de cambio del programa, pero este rasgo no constituye la mayoría, que tiende a identificar una concatenación de efectos deseados sin profundizar en el marco teórico-conceptual del programa. Por otra parte, hay una tendencia a explicitar más bien resultados esperados que indicadores, aunque algunos informes no señalan ninguno de los dos.

En ninguna de las evaluaciones es posible relacionar el presupuesto destinado a la ejecución programática con el disponible para la misma, aunque en algunos casos se presentan cifras globales del presupuesto del programa.

En términos de temporalidad, los ciclos de ejecución de los programas evaluados van entre 2 y 3 años (evaluaciones descentralizadas) y de 3 a 4 años (en las evaluaciones corporativas). El período de ejecución en el caso de las evaluaciones descentralizadas alcanza en algunos casos a cinco meses (con 1 mes de trabajo de campo en general) mientras que en el caso de las corporativas puede llegar hasta 10 meses (con 2 de trabajo en terreno).

En términos de recursos humanos, las evaluaciones corporativas presentan equipos que superan las 5 personas (si bien no siempre es posible identificar plenamente a los integrantes del equipo y a las/os asistentes administrativos y/o asesores/as). Por su

parte, las evaluaciones descentralizadas trabajan con equipos más reducidos (de una a 3 personas). Hay escasa mención a la contratación de equipos locales.

Respecto de la metodología se repite un esquema de trabajo: reunión de inicio, revisión de gabinete, trabajo de campo, análisis y redacción de informe, discusión y difusión. Se recurre con frecuencia al estudio de caso y a una combinación de técnicas cualitativas (entrevistas individuales y grupales o grupos focales, talleres, observación directa) y cuantitativas (encuestas presenciales y *on line*). Cabe destacar que existen experiencias concretas de evaluación participativa en el marco de proyectos de Naciones Unidas, entre las cuales destaca los trabajos relacionados con los ODM.

En términos de actores involucrados, las evaluaciones definen estrategias de participación en directa relación con el campo específico de la intervención: los actores 'económicos' son Ministerios de Finanzas, Direcciones de Presupuestos y otros entes; los actores 'de gobernabilidad' son Secretarías de Gobernación, Ministerios del Interior, etc. El enfoque de involucramiento de los actores como organizaciones socias aparece debilitado, más bien se trata de actores "entrevistados" para efectos de los procesos evaluativos, en lugar de socios en una intervención de largo plazo que promueve el cambio social con perspectiva de género. Asimismo, las relaciones más débiles son con la Academia y con Organizaciones No Gubernamentales y no siempre se involucra a los Mecanismos de equidad de género de los países en los procesos evaluativos.

En términos de referencias bibliográficas, algunos de los trabajos citan textos metodológicos y teóricos (no son la mayoría); por ejemplo, las evaluaciones corporativas citan por lo general el documento de UNEG *"Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation - Towards UNEG Guidance"*. En general, hay escasas referencias latinoamericanas (las evaluaciones descentralizadas suelen incluir más textos), siendo la mayoría de las veces citas, autores y entidades anglosajonas. Por lo general, se trata de documentos editados del año 2000 en adelante. En la actualidad, las bibliografías de las evaluaciones tienden a quedar encapsuladas en la temática de la intervención analizada, desplazando los potenciales encadenamientos conceptuales que generalmente quedan sugeridos en las conclusiones de las evaluaciones.

Por otra parte, las lecciones aprendidas apuntan a cuestiones como: la necesidad de encadenar acciones puntuales a procesos más generales; reconocer la complejidad y el carácter progresivo de los cambios y la articulación de los niveles individual y colectivo; incorporar un enfoque de derechos en la programación; planificar la evaluación considerando el tiempo que requieren los procesos y consultas; incrementar las capacidades para el análisis de contextos; incorporar el seguimiento y evaluación entre las tareas de programación; etc. En ocasiones, están a medio camino de la identificación de buenas prácticas y tienden a confundirse con aquellas.

En general, las recomendaciones consideran algunos aspectos recurrentes: la necesidad de incorporar el enfoque de derechos en todo el ciclo de la programación; definir claramente el rol y aporte de las instituciones (particularmente las focalizadas en temas de igualdad de género) en el contexto del programa; incrementar la inversión en desarrollo de capacidades; mejorar la sinergia entre los distintos niveles, actores y/o componentes de la intervención; incrementar los espacios de intercambio y aprendizaje entre experiencias; diversificar el abanico de actores para determinar las necesidades de las mujeres; fortalecer la permanencia del personal y la memoria institucional; diseñar estrategias comunicativas para incrementar la incidencia; precisar los intereses de UNIFEM (actualmente ONU Mujeres) en las alianzas que establece (ello se manifiesta tanto a nivel regional como global); fortalecer el seguimiento y la evaluación del programa; reconstruir la teoría de cambio del programa y mejorar sus sistemas de información.

Por otra parte, en lo relacionado con las **guías y manuales de transversalización** se señalan cuatro elementos:

En un plano metodológico, la mayor parte derivan de la incorporación del enfoque de Marco Lógico y la Gestión por Resultados. Las aproximaciones a la dimensión participativa de la evaluación resultan más bien instrumentales. La mayor parte de las guías y manuales se dirigen a un público especializado y, salvo excepciones, sus instrucciones son complejas en relación a la presentación de los enfoques, herramientas y su utilización.

Tienden a considerar el instrumental técnico más como un fin en sí mismo que como un medio para valorar la incidencia y los cambios efectivos que una comunidad está experimentando. Presentan un fuerte énfasis en la definición o uso de indicadores, más que en cómo conducir procesos de reflexión, negociación, apropiación y aprendizajes.

La mayor parte de las guías y manuales ofrece un listado de indicadores o preguntas pre-elaboradas. Sin perjuicio del valor de dichos instrumentos, resultaría más productivo un tipo de material educativo que enseñe a hacer preguntas más que ofrecer una batería de ellas, que por más exhaustiva que sea no logrará abarcar la amplia diversidad de situaciones que pueblan la realidad de las intervenciones sociales en la región.

Asimismo, la revisión de los materiales plantea la necesidad de un enfoque cuyo eje esté centrado más en la experiencia de la intervención propiamente dicha y menos en el adecuado acople del diseño con la nomenclatura del Marco Lógico en términos de productos y resultados, entre otros. En ocasiones, se acercan más a un esfuerzo sobre cómo formular proyectos que a un pragmático acercamiento a la realidad de la intervención como tal desde una perspectiva de igualdad de género.

b) Principales obstáculos

Entre las principales limitaciones que identifican las propias evaluaciones están: debilidades de los sistemas de información de los proyectos (inexistencia de líneas de base, debilidad o inexistencia de indicadores, carencia de datos suficientes y oportunos para respaldar los juicios); dificultades metodológicas (escaso retorno de algunas técnicas como las encuestas *on line*); aspectos logísticos (desfase en la programación del calendario de evaluación y limitaciones de tiempo para cumplir con todos los mecanismos de consulta diseñados).

Se han observado obstáculos de tipo **conceptual**: limitaciones en el abordaje del género; características de la racionalidad evaluativa en boga; falta de apropiación y empoderamiento de los actores/as; debilidades en la inclusión de la dimensión de interculturalidad; y **metodológicos**: participación de baja intensidad; tiempos y recursos limitados; predominio de la 'consultoría externa'.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_22284

