
Evaluación de la Evaluabilidad con Perspectiva de Género

Informe de tres estudios de caso

Investigadores principales:

Hilda Gambará D'Errico
Universidad Autónoma de Madrid

Elvia Vargas Trujillo
Universidad de los Andes

Jose Antonio Alonso
ICEI. UCM
Noviembre de 2008

II CONVOCATORIA DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN DE LA RED UNIVERSITARIA DE
INVESTIGACIÓN SOBRE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL AYUNTAMIENTO DE
MADRID

Informe Ejecutivo de Resultados del Proyecto

EVALUACION DE LA EVALUABILIDAD CON PERSPECTIVA DE GÉNERO DE PROGRAMAS DE
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: ESTUDIOS DE CASO EN COLOMBIA¹,
MOZAMBIQUE Y SENEGAL

Madrid, Noviembre de 2008

¹ Inicialmente el proyecto se concentraba en Colombia, pero durante el desarrollo del mismo se identificó la necesidad de tener en cuenta en el estudio de caso otros países representativos de la región de América del Sur y el Caribe en los que se está implementando el programa objeto de evaluación. Por lo tanto, este informe se refiere a un estudio de caso para la región de América del Sur y el Caribe, con información proveniente de cuatro países: Bolivia, Colombia, Paraguay y República Dominicana.

La educación es el medio más adecuado para construir la personalidad, desarrollar al máximo las capacidades, conformar la identidad personal y configurar la comprensión de la realidad, integrando la dimensión cognoscitiva, afectiva y axiológica. Para la sociedad, la educación es el medio de transmitir y, al mismo tiempo, de renovar la cultura y el acervo de conocimientos y valores que la sustentan, de extraer las máximas posibilidades de sus fuentes de riqueza, de fomentar la convivencia democrática y el respeto a las diferencias individuales, de promover la solidaridad y evitar la discriminación, con el objetivo fundamental de lograr la necesaria cohesión social. Además, la educación es el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica, que resulta indispensable para la constitución de sociedades avanzadas, dinámicas y justas. Por ese motivo, una buena educación es la mayor riqueza y el principal recurso de un país y de sus ciudadanos.

Preámbulo de la Ley Orgánica de Educación, España

Objetivos del estudio

El propósito del estudio era validar una herramienta para determinar si los programas para el desarrollo seleccionados como objeto de evaluación en Mozambique, Senegal y América del Sur y el Caribe cumplen las condiciones que se requieren para que un proceso de evaluación con perspectiva de género aporte información útil para la toma de decisiones conducente al mejoramiento del programa. Como objetivos específicos el equipo de investigación se planteó los siguientes:

1. Concertar con las Oficinas de Cooperación Internacional de la AECI u otros organismos de cooperación internacional presentes en los países participantes, tres programas dispuestos a participar en el estudio de caso.
2. Clarificar el modelo teórico de cada uno de los programas seleccionados como objeto de la evaluación.
3. Analizar si la forma como están siendo implementados los programas objeto de evaluación se ajustan al modelo teórico y, por consiguiente, es posible que se estén alcanzando los objetivos planificados.
4. Determinar si la calidad con la que se ha realizado el proceso de planificación e implementación permite adelantar un proceso de evaluación de resultados y, además, establecer las barreras que existen para llevar a cabo la evaluación.
5. Examinar, mediante la aplicación de la guía diseñada por Vargas Trujillo y Gambara², si en el proceso de planificación e implementación de los programas de cooperación objeto de evaluación se tienen en cuenta: a) las desigualdades que se presentan entre hombres y mujeres que están determinadas por el significado que socialmente se le atribuye a uno u otro sexo y b) las relaciones de género que establecen diferencias en la posición relativa de mujeres y hombres en los contextos en los que interactúan.

² Vargas Trujillo, E. y Gambara D'Errico, H. (2008). *Evaluación de programas de intervención social: una guía con enfoque de género*. Bogotá: Uniandes, CESO y AECID.

Metodología

Para el cumplimiento de los objetivos de la investigación el equipo a cargo del estudio en cada país tuvo en cuenta las directrices planteadas por Vargas Trujillo y Gambará³ y el formato que las investigadoras principales diseñaron para la evaluación de la evaluabilidad con perspectiva de género.

Una vez conformado el equipo de investigación y concertado el plan de trabajo, en cada país se procedió a contactar a representantes de las Oficinas de Cooperación Técnica de la AECID y de otros organismos de Cooperación Internacional para identificar los programas que podrían participar en el proceso de evaluación.

Cuando se tuvieron definidos los programas objeto de evaluación, las co-investigadoras encargadas de cada país se dedicaron a revisar la documentación disponible sobre el programa con el fin de tener una idea completa y detallada de sus antecedentes, el problema que pretende resolver, el contexto institucional en el que se ubica, las fuentes de financiación, los contextos de implantación, el nivel de implantación, la cobertura, entre otros asuntos. Con esta información cada equipo de trabajo realizó una primera reunión con las personas directamente involucradas en el programa (personal directivo, administrativo y operativo del programa/proyecto, usuarias/os y patrocinadoras/es). En esta reunión, el equipo evaluador identificó las necesidades de información de los distintos implicados y clarificó sus expectativas con respecto al proceso de evaluación.

A continuación se dio inicio al proceso de recolección de la información requerida para cumplimentar el formato sobre evaluación de la evaluabilidad desde la perspectiva de género. Dadas las características de los programas objeto de evaluación, en los distintos países, fue necesario recurrir a diferentes fuentes y técnicas de información y procedimientos de análisis.

La última fase del proceso de evaluación implicó el análisis, la interpretación e integración de los resultados de los estudios de caso con el fin de elaborar el presente informe.

Resultados

Esta investigación ha tenido como finalidad validar una herramienta para determinar si los programas para el desarrollo cumplen las condiciones requeridas para que un proceso de evaluación con perspectiva de género aporte información útil en la toma de decisiones conducentes a su mejoramiento. En cumplimiento de este propósito, se seleccionaron tres programas que se encontraban en momentos diversos del ciclo de la intervención y se sometieron a la evaluación de la evaluabilidad. Los resultados que se sintetizan en este informe ejecutivo corresponden a los tres estudios de caso realizados en Mozambique, Senegal y América del Sur y el Caribe.

En términos generales, los estudios de caso permiten realizar las siguientes consideraciones en relación con: a) las características de los programas/proyectos y los procesos de planificación que los sustentan, b) los desafíos que implica la inclusión de la perspectiva de género en las intervenciones psicosociales, c) la utilidad de la herramienta propuesta para la evaluación de la evaluabilidad con perspectiva de género.

³ Ibid

a. Características de los programas/proyectos y de los procesos de planificación

Los tres programas/proyectos que fueron objeto de evaluación para los propósitos de esta investigación se ejecutan en el ámbito educativo y representan distintas modalidades de intervención en este sector prioritario para la Cooperación Española.

Como se deduce de la información recabada y que se describe ampliamente en el informe que acompaña este resumen, en el contexto de la cooperación para el desarrollo es posible encontrar una variedad de intervenciones que van desde las que son el resultado de un proceso de planificación riguroso y sistemático pero que no incluyen la perspectiva de género, hasta aquellas que definitivamente han logrado incorporar la perspectiva de género de manera transversal para responder a unas necesidades previamente identificadas en la población diana. En medio de este abanico de proyectos se encuentran iniciativas que proponen la perspectiva de género de manera instrumental o interesada, en respuesta a las exigencias de las agencias financiadoras, con el fin de lograr captar los recursos de ayuda internacional, pero que en el proceso de implementación no logran materializar sus intenciones. También se identifican procesos de intervención que, si bien no han sido planificados metódicamente, en desarrollo de sus actividades y de manera emergente, han ido incorporando la perspectiva de género para responder a las demandas de la población en la que se inscriben sus acciones.

Los datos que arroja la evaluación de la evaluabilidad realizada sugieren que, tal como lo señalan diversos autores⁴, a menos que las organizaciones dediquen tiempo a examinar las desigualdades de género que se observan antes de iniciar la implementación de sus programas y los cambios que van ocurriendo en las mismas como resultado de sus estrategias de intervención, es muy poco probable que se puedan valorar las contribuciones reales de estas acciones en términos de la equidad de género.

Evidentemente, la materialización de la perspectiva de género en los procesos de planificación y evaluación no es una tarea fácil. Es por ello que los organismos de Cooperación Internacional requieren contar con personal idóneo que apoye y acompañe los procesos que adelantan las organizaciones que reciben su ayuda o que son sus potenciales beneficiarias.

La evaluación de la evaluabilidad que se realizó a los tres programas que integran los estudios de caso sugiere que una fase esencial del proceso de planificación es la de la especificación de la situación problema y la evaluación de necesidades. Cuando esa fase no se realiza suficientemente, las otras etapas del ciclo de la intervención tienden a presentar serias deficiencias. En el caso específico de los programas que se ejecutan en el ámbito educativo, la realización de diagnósticos con perspectiva de género sobre los problemas en los que se interviene es fundamental.

Desafortunadamente, esta es la fase que menor atención recibe en las organizaciones y para la cual pocas veces los organismos de cooperación destinan recursos. En otros procesos evaluativos similares⁵ se ha encontrado que la falta de análisis de la realidad sobre la cual se pretende intervenir

⁴ Citados por Vargas Trujillo, E. & Gambará D'Errico, H. (2008). *Evaluación de programas de intervención social: una guía con enfoque de género*. Bogotá: Uniandes, CESO y AECID.

⁵ Vargas Trujillo, E. (2007). El reto de evaluar programas sociales inadecuadamente planificados: un caso colombiano. En A. Blanco & J. Rodríguez (Coord.). *Intervención Psicosocial* (Capítulo 19). Madrid: Pearson Prentice Hall.

obedece, por una parte, a que durante la formación profesional pocas veces se prepara a las personas para la planificación científica de programas y, por otra, al hecho de que con frecuencia las organizaciones tienden a asumir un modelo de administración reactivo, de respuesta a la demanda, no proactivo.

En este modelo organizacional el tiempo siempre es un obstáculo: se pide a los colaboradores que presenten propuestas en plazos muy cortos, que muestren que están haciendo algo, que aporten evidencia de que están ejecutando el presupuesto que les fue asignado y que están respondiendo a las situaciones que se perciben como urgentes, aunque lo urgente no siempre es lo más importante. Los tres estudios de caso que se realizaron con el fin de probar la herramienta para la evaluación de la evaluabilidad con perspectiva de género, ejemplifican claramente que el tiempo que las organizaciones ahorran cuando no hacen un análisis del problema y de las necesidades de manera sistemática, lo pierden en el proceso de implementación y de evaluación porque no se anticipan los obstáculos que pueden surgir en el futuro y porque los resultados no permiten defender y justificar sus acciones.

b. Desafíos que implica la inclusión de la perspectiva de género en las intervenciones psicosociales

Los tres estudios de caso revelan que la inclusión de la perspectiva de género en los proyectos psicosociales, en los tres casos evaluados, en el ámbito educativo, sigue siendo una meta pendiente a pesar de que las organizaciones reconocen su relevancia y muestran interés en lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

El cumplimiento de este ideal implica varios desafíos. El primero de ellos reconocer que la inclusión de la perspectiva de género va más allá de garantizar igual acceso a la educación a niñas y niños. Las organizaciones necesitan entender que la inclusión transversal de la perspectiva de género no se reduce a garantizar que ingresen a la educación básica el mismo número de alumnas que de alumnos; tampoco se limita a utilizar un lenguaje inclusivo en el que se nombra tanto a las docentes como a los docentes, a las madres y los padres, a las mujeres y los hombres; ni siquiera se logra cuando se le da prioridad a las mujeres en ciertos roles (p.ej. como educadoras en la educación inicial) o en la definición de las actividades del proyecto (p.ej. organización de talleres de costura).

La inclusión de la perspectiva de género en el ámbito educativo exige a las personas encargadas de tomar decisiones, garantizar que todas las niñas y niños tengan acceso a una educación de calidad que les permita, en igualdad de condiciones, adquirir los conocimientos y desarrollar las habilidades que precisan para lograr lo que quieren hacer en sus vidas.

En ese sentido, en los procesos de planificación con perspectiva de género resulta fundamental verificar que los objetivos de los programas tengan en cuenta tanto las desiguales condiciones y posiciones de partida de hombres y mujeres como las metas a alcanzar para cada uno de los grupos.

Por lo tanto, las personas a cargo de los procesos de planificación en las instituciones educativas y quienes se encargan de tomar decisiones sobre la asignación de los recursos de cooperación, deberían verificar que en las propuestas se establezcan objetivos, resultados, actividades e indicadores de género que tengan en cuenta la diferente condición y posición de las personas

beneficiarias (niñas y niños, mujeres y hombres) frente a la educación, con la meta de favorecer la equidad de género en las iniciativas de las organizaciones.

Un segundo desafío, consiste en lograr transformar la cultura de las instituciones escolares de manera que se constituyan en ámbitos amigables de aprendizaje para las personas de ambos sexos y de diferentes edades, a fin de lograr retenerlas, por igual, en el sistema educativo. Para que esto sea posible es necesario promover cambios en las metodologías de enseñanza, pero sobre todo, exige transformar el trato sexista que, en muchas ocasiones, caracteriza las relaciones entre el personal docente y el alumnado.

Complementariamente, las instituciones educativas deben asumir el reto que supone la revisión del currículo, de cara a remover de sus objetivos y contenidos estereotipos y sesgos de género. Esta tarea debería partir del reconocimiento de la existencia de necesidades e intereses particulares de género y la atención a las mismas si se pretende que los programas de educación tenga un impacto igualmente positivo para hombres y mujeres.

Un tercer desafío, se refiere al mejoramiento de las condiciones de trabajo del personal docente. En muchos países los cargos docentes en las instituciones escolares son ocupados por mujeres, cuya remuneración es significativamente más baja que la que reciben personas que ejercen otros oficios. Además, la estabilidad laboral se ve amenazada, no solo por el tipo de contratación temporal que tiene el personal docente, sino por las condiciones en las cuales ejercen su labor (p.ej. zonas rurales, marginales, inseguras y de difícil acceso). El mejoramiento de las condiciones de trabajo debe ir acompañado de iguales oportunidades de participación en la toma de decisiones de docentes mujeres y hombres y de ascenso a cargos directivos.

Otro desafío, atañe a la urgencia de establecer vínculos entre las instituciones educativas y las organizaciones del entorno que pueden contribuir al logro de los objetivos educativos. Romper el aislamiento de las instituciones educativas puede facilitar al estudiantado el contacto con otras culturas, el conocimiento de las oportunidades y beneficios que genera la educación y el acceso a diferentes posibilidades de vida.

Por último, las organizaciones interesadas en el mejoramiento de la calidad educativa, mediante la inclusión transversal de la perspectiva de género en sus programas, deben reconocer que el logro de esta finalidad exige un cambio organizacional que supone la introducción de una persona capacitada en análisis, planificación y evaluación de género, que realice su labor de modo transversal en la organización y en el programa. Al mismo tiempo, es deseable que todas las personas involucradas en la organización y en el programa reciban una capacitación en género que permita estar alerta ante las desigualdades de género, así como trabajar sobre ellas con el objetivo de su superación efectiva. Obviamente, asumir este desafío implica una inversión fuerte en procesos de capacitación del personal en el tema de género y de acompañamiento continuo por parte de expertos. Los organismos de cooperación para el desarrollo, por su parte, deben estar dispuestos a apoyar estas iniciativas, conscientes de que se trata de un esfuerzo de largo aliento.

c. Utilidad de la herramienta.

La aplicación de la herramienta para la evaluación de la evaluabilidad con perspectiva de género diseñada por Vargas Trujillo y Gambará, permitió identificar varias fortalezas y debilidades, al igual que múltiples oportunidades de mejoramiento para favorecer su utilización y aplicabilidad.

Como fortalezas las co-investigadoras reconocen apropiada la idea de organizar las preguntas en función del ciclo de la intervención social. De esta manera, los ítems pueden ser utilizados para valorar la inclusión de la perspectiva de género en los distintos momentos del programa/proyecto, desde la evaluación de necesidades hasta la evaluación de resultados, pasando por las etapas de diseño e implementación.

Otra fortaleza de la herramienta, identificada a partir de la investigación, es la inclusión y la importancia que se le atribuye a la primera etapa del ciclo de la intervención social, que consiste en la especificación del problema y el análisis de necesidades. De acuerdo con las co-investigadoras, la fase diagnóstica pocas veces se considera como parte integral del proceso de planificación y es raro encontrar referencias sobre la metodología apropiada para el desarrollo de esta fase en los textos sobre evaluación de programas.

Entre las debilidades se destacan el lenguaje técnico que incluyen varias preguntas que, por su complejidad, limitan el uso de la herramienta por parte de personal que no ha recibido capacitación específica en los temas de evaluación de programas/proyectos o de género.

Otra debilidad, radica en el número excesivo de ítems que incluye la herramienta, debido al alto grado de especificidad con que se evalúan los diversos aspectos de los programas/proyecto.

Adicionalmente, algunos criterios de evaluación o preguntas del formato no examinan la perspectiva de género, por lo tanto, los resultados obtenidos en el grado de cumplimiento no deberían considerarse en la valoración de la evaluabilidad desde éste enfoque.

Con respecto a las oportunidades para el mejoramiento de la herramienta se identificaron las siguientes:

1. Limitar la guía a los criterios de calidad más generales que permiten evaluar cualquier proyecto o programa, independientemente del ámbito de aplicación. De esta manera se perderán criterios específicos pero se ganará en la pertinencia de los criterios valorados.
2. Garantizar que entre los criterios de la evaluación queden incluidos aquellos que permiten identificar con claridad las necesidades prácticas (aquellas necesidades surgidas de la condición particular de las mujeres) y los intereses estratégicos (aquellos intereses que suponen la superación de la posición de desigualdad o subordinación en que viven las mujeres con respecto a los hombres).
3. Valorar los componentes del marco lógico y no su estructura. Es decir, para la valoración del programa no es preciso contar con una matriz de planificación propiamente dicha, pero sí tener evidencia de que están especificados sus componentes: identificación de problemas, objetivos, resultados, actividades e indicadores.
4. Agrupar los aspectos valorados en función de dos categorías: los que refieren al programa/proyecto y los que refieren a la organización (cultura organizacional). Esta diferenciación ayudaría a estructurar de una manera más clara el formato de evaluación.

5. Definir claramente los criterios de calificación, particularmente la distinción entre el grado de cumplimiento NA y 0.
6. Especificar los criterios importantes para el análisis y evaluación de género:
 - La utilización de indicadores de género en los resultados.
 - El uso de lenguaje sexista en los documentos sobre el programa/proyecto.
 - El uso del concepto género (si es o no bien utilizado, si realmente lo conocen o lo utilizan erróneamente).
 - La existencia de datos desagregados por sexo tanto para el análisis del problema como para los procesos de seguimiento y evaluación.
 - La definición de un presupuesto de género.
7. Precisar el perfil de la persona que puede hacer uso de la herramienta y, en caso de ser necesario, elaborar una guía con las instrucciones pertinentes que facilite su utilización por parte de personas que no cuentan con un conocimiento amplio sobre evaluación con perspectiva de género.
8. Garantizar que el uso de la herramienta pueda hacerse de forma ágil y eficiente a través de la consulta en documentos de archivo sobre el programa. Esto en razón, de que la evaluación de la evaluabilidad no debe, en ningún caso, ser tan costosa como la evaluación de resultados. Su justificación es, precisamente, evitar invertir recursos en una evaluación de resultados que no va a arrojar información útil para su mejoramiento.
9. Diseñar módulos complementarios, que permitan evaluar programas que se ejecutan en diferentes ámbitos bajo un enfoque de derechos:
 - Derechos sexuales y reproductivos
 - Derechos sociales y políticos
 - Derechos culturales
 - Derecho a una vida libre de violencia
 - Derechos económicos
 - Derecho a la paz

Teniendo en cuenta tanto las fortalezas como las oportunidades de mejoramiento de la herramienta identificadas a partir de esta investigación, se corrigió el formato de evaluación de la evaluabilidad con perspectiva de género. En estudios posteriores será necesario complementar la herramienta con los módulos específicos que se sugiere diseñar desde la perspectiva de derechos y desarrolla una guía para favorecer su difusión y aplicación en distintos ámbitos.