

**EVALUACIÓN EXTERNA INTERMEDIA
DE LA SEGUNDA FASE DEL PROGRAMA REGIONAL:**

“Creando capacidades para el análisis de género de las economías de la región y condiciones para el posicionamiento de la agenda de las mujeres en la nueva etapa de la apertura comercial”

MEX 30-00052789 “La Agenda Económica de las Mujeres” - AGEM

Informe Final

Equipo Evaluador:

**Fabiola Amariles Erazo
Carolina Escobar Sarti
Fabrizio Feliciani**

14 de febrero del 2009

ÍNDICE

ABREVIATURAS Y SIGLAS	4
1. Resumen Ejecutivo de Conclusiones y Recomendaciones	7
2. Introducción	12
3. Antecedentes y Contexto	15
4. Metodología de la Evaluación	
4.1. Propósitos de la Evaluación	23
4.2. Enfoque de la Evaluación	24
4.3. Alcance de la Evaluación	25
4.4. Desarrollo de la Evaluación	26
4.5. Comentarios de UNIFEM a la Evaluación	30
5. Lógica del diseño del programa	31
6. Pertinencia y Coherencia	37
6.1. Pertinencia con la visión y estrategias de UNIFEM/PNUD	37
6.2. Pertinencia con relación a las prioridades de otras instituciones asociadas y las beneficiarias finales	41
7. Eficacia	47
7.1 Eficacia en el cumplimiento del Objetivo 1	54
7.2 Eficacia en el cumplimiento del Objetivo 2	58
7.3 Eficacia en el cumplimiento del Objetivo 3	64
7.4 Eficacia en el cumplimiento del Objetivo 4	65
8. Efectos perceptibles y en perspectiva	68
9. Eficiencia de la gestión	74
9.1 Estructura organizativa según el Prodoc	75
9.2 Gerencia del Programa	
9.2.1 Liderazgo Estratégico	80
9.2.2 Planificación	82
9.2.3 Implementación	83
9.3 Gerencia de Procesos	84
9.4 Vínculos Inter-institucionales	85

10.	Factores externos	90
11.	Seguimiento y retroalimentación del Programa	93
12.	Sostenibilidad	95
13.	Dimensión temática:	
13.1	Apropiación / Fortalecimiento de Capacidades	100
13.2	Incidencia	101
13.3	Enfoque de Género	106
13.4	Interculturalidad	109
14.	Lecciones aprendidas, mejores prácticas y aprendizajes institucionales	114
15.	Conclusiones	121
16.	Recomendaciones	124
17.	Bibliografía	130

Gráficas

- I. La incidencia y el potencial innovador de una iniciativa de desarrollo como función teórica de su Relevancia

Tablas

- I. Síntesis de los principales elementos del Documento del Programa
- II. Elementos para el análisis de Pertinencia del Programa con UNIFEM/PNUD
- III. Marco Referencial para la apreciación de la Eficacia del Programa

Anexos

- I. Términos de Referencia
- II. Propuesta Técnica del Equipo Evaluador
- III. Listas de personas entrevistadas
- IV. Informes de las encuestas realizadas
- V. Comentarios de UNIFEM al Informe Preliminar de la Evaluación

Abreviaturas y Siglas

AdA UE-CA -	Acuerdo de Asociación Unión Europea - Centroamérica.
ADIM-	Asociación Alternativa para el Desarrollo Integral de las Mujeres
AECI, AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional
ANMPAR	Asociación Nacional de Mujeres Productoras Agroindustriales Rurales
AGEM-	Agenda Económica de las Mujeres
ASDI-	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
BID-	Banco Interamericano de Desarrollo
BM-	Banco Mundial
CA-	Centroamérica
CAFTA-	Central American Free Trade Agreement
CAMIPYME-	Centro de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
CCSICA-	Consejo Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana
CEFEMINA-	Centro Feminista de Información y Acción
CEIMM-	Centro de Estudios e Información de la Mujer Multiétnica
CELADE-	Centro Latinoamericano de Demografía
CEPAL-	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDEUR-	Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Urbano
CIEM-UCR-	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer-Universidad de Costa Rica
CMO-	Consejo de Mujeres de Occidente
CMYDR-	Comisión Interinstitucional de Mujer y Desarrollo Rural
COCOCH-	Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras
COLPROCE-	Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas, El Salvador
COMMCA-	Consejo de Ministras de la Mujer Centroamericana
CONAFRUVÉ-	Conglomerado Agroindustrial de Frutas y Vegetales de Nicaragua
CONIMIPYME-	Consejo Nicaragüense de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
CRM-	Cuenta Reto del Milenio
CSUCA-	Consejo Superior Universitario Centroamericano
CT-	Coordinadora Técnica (AGEM)
DEMI-	Defensoría de la Mujer Indígena
DIGESTYC-	Dirección General de Estadísticas y Censos, El Salvador
DIPPEGEP-	Diplomado de Presupuestos Públicos Pro-Equidad de Género contra la Pobreza, FLACSO, México
EE-	Equipo Evaluador
ENA-	Encuesta Nacional Agropecuaria
FEMUPROCAM-	Federación de Mujeres Productoras del Campo
FIDEG-	Fundación Internacional para el Desafío Económico Global, Nicaragua
FLACSO-	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMICA-	Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana
FNM	Foro Nacional de la Mujer, Guatemala
FOIL-	Formación Ocupacional e Inserción Laboral
FORUMSYD/ FED-	Fondo para la Equidad y los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos
FUMDEC-	Fundación Mujer y Desarrollo Económico Comunitario
FUNDE-	Fundación Nacional para el Desarrollo, El Salvador

FUNDEMUNI-	Fundación de Desarrollo Municipal, Nicaragua
GED-	Género, Economía y Desarrollo
GEM LAC-	Red de Género y Macroeconomía de América Latina
GTZ-	Cooperación Técnica Alemana
ICEFI-	Instituto Centroamericana de Estudios Fiscales
IICA-	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMU-	Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer, El Salvador
INAM-	Instituto Nacional de la Mujer de Honduras
INAMU-	Instituto Nacional de las Mujeres -Costa Rica.
INATEC-	Instituto Nacional Tecnológico-Nicaragua.
INE-	Instituto Nacional de Estadística de Guatemala
INEC-	Instituto Nacional de Estadística y Censos, Costa Rica
INEGI-	Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México
INIDE-	Instituto Nacional de Información de Desarrollo-Nicaragua
INIM-	Instituto Nicaragüense de la Mujer
INPYME-	Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
ISDEMU-	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
IUMUSAC-	Instituto Universitario de la Mujer de la Universidad de San Carlos de Guatemala
MEC-	Movimiento de Mujeres Empleadas y Desempleadas Ma. Elena Cuadra
MIFIC-	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio-Nicaragua.
MINECO-	Ministerio de Economía, Guatemala
MyDEL-	Programa Mujer y Desarrollo Económico Local
OECD-DAC-	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – Comité de Asistencia al Desarrollo
OIT-	Organización Internacional del trabajo
ONUDI-	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ORMUSA-	Organización de Mujeres Salvadoreñas
PARLACEN-	Parlamento Centroamericano
PEG-	Presupuestos con Enfoque de Género
PEMCE-	Promoviendo la Equidad Mediante el Crecimiento Económico
PNDPMG-	Política Nacional de Desarrollo y Promoción de las Mujeres Guatemaltecas
PNED-	Plan Nacional de Empleo Digno, Honduras
PNUD-	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODELMAS-	Programa de Desarrollo Económico Local de Masaya, Nicaragua
PRODOC	Documento del Programa
PROMIPYME-	Programa de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
RUTA-	Unidad Regional de Asistencia Técnica
SEPREM-	Secretaría Presidencial de la Mujer de Guatemala
SICA-	Sistema de Integración Centroamericana
SIECA-	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SISEVA-	Sistema de Seguimiento y Evaluación de Aprendizaje
SNIP-	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNV-	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
STRO-	Social Trade Organization
SWISSCONTAC-	Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico
TdR	Términos de Referencia
UCA-	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

UCA-N	Universidad Centroamericana-Nicaragua
UES-	Universidad de El Salvador
UICN-	Unión Mundial para la Naturaleza
UMCAH-	Unión de Mujeres Campesinas de Honduras
UNAG-	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos, Nicaragua
UNEG-	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNPFA-	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNIFEM-	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNIRSE-	Unión Nicaragüense para la Responsabilidad Social Empresarial
URACCAN-	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense
WINNER-	Women into the New Network for Entrepreneurial Reinforcement. (Red de Mujeres Emprendedoras).

1. Resumen de Conclusiones y Recomendaciones

Hallazgos y Conclusiones

La AGEM es un Programa innovador, con un alto potencial de generar cambios para corregir las desigualdades de género existentes en América Central y hacer contribuciones para el avance de las mujeres de la región a futuro. El planteamiento estratégico general del Programa es parcialmente novedoso, representando la apertura de un nuevo campo de trabajo para UNIFEM: promover la incidencia política en el tema de equidad de género y reducción de asimetrías en la repartición de los beneficios de la producción económica. El Programa es generalmente pertinente con el mandato y el plan estratégico vigente de UNIFEM, y relevante con el mandato, objetivos y estrategias de las organizaciones asociadas y de las beneficiarias. Se encontró que las acciones de la AGEM responden a las necesidades económicas reales de las mujeres, mayormente en los horizontes nacionales.

El Programa en su segunda fase ha puesto en marcha un sistema efectivo de dirección colegiada entre sectores del gobierno, la sociedad civil, la academia y el sector privado, en colaboración también con la cooperación internacional, creando las sinergias necesarias para garantizar el avance hacia el objetivo de autonomía económica de las mujeres.

La evaluabilidad del Programa para el período analizado (2006-2008) es baja, pues el Marco Lógico del documento del Programa (Prodoc) no cumple plenamente con los estándares aplicables a UNIFEM y con las normas de planificación generalmente aceptadas. Es de anotar que los planes posteriores (POAs 2008-2010) mejoraron la evaluabilidad del Programa, al mostrar niveles de resultados verificables, con indicadores de proceso y de efecto adecuados, recursos asignados para las actividades específicas y responsables por actividad. Sin embargo, dichos POAs, planteados por ejes temáticos, no vinculan los niveles de resultados con los objetivos planteados inicialmente en el Prodoc.

La eficacia del Programa es generalmente satisfactoria; más que satisfactoria en el caso del objetivo relacionado con los espacios de diálogo, e insatisfactoria en el caso del objetivo sobre la incorporación de la agenda económica de las mujeres en las agendas económicas nacionales y regionales. Hace falta una mayor cohesión entre las diversas actividades de la AGEM y un mayor aprovechamiento de las experiencias nacionales para que ellas puedan replicarse fácilmente en otros países y así avanzar más rápidamente para alcanzar un objetivo tan alto como éste.

Pese al corto tiempo que lleva el Programa, la Agenda Económica de las Mujeres AGEM ya es reconocida como un espacio para la generación y difusión del pensamiento sobre Género y Economía en América Central. En especial las organizaciones de mujeres encuentran en la AGEM un punto de apoyo con cifras y acompañamiento para sustentar sus luchas.

La primera fase de la AGEM fue eficaz en la producción de publicaciones y otros documentos de investigación rigurosa sobre Género y Economía en la región. La credibilidad institucional resultante ha sido buena en términos del prestigio de la AGEM como generadora de conocimiento. Se nota sin embargo que la producción de documentos de la AGEM sobrepasa su capacidad de difundir los conocimientos generados. Se requiere un mayor balance entre la producción y la difusión del

conocimiento sobre Género y Economía, enfocando el trabajo hacia la construcción de posiciones informadas mediante procesos de formación, eventos de sensibilización y foros de discusión.

La AGEM ha puesto en marcha algunos mecanismos de incidencia política, fortaleciendo a las organizaciones de mujeres en sus actividades de movilización para la autonomía económica y apoyando a la academia en su capacidad formativa en Género y Economía. No obstante, hace falta una mayor sistematización de los esfuerzos de incidencia para contar con pautas para el diseño e implementación de las políticas que contribuirán a la reducción y eliminación de las desigualdades de género y la autonomía de las mujeres.

En relación con las actividades de capacitación, el Equipo Evaluador (EE) encontró en general comentarios positivos acerca de los cursos, talleres y seminarios ofrecidos por la AGEM. Se destaca la buena práctica aplicada por la AGEM de seleccionar cuidadosamente a los-las participantes, según el potencial que tenga la persona para multiplicar el conocimiento en su institución, lo cual se respalda mediante un acuerdo firmado por el-la director-a del mismo.

La estructura organizativa de la AGEM funciona bien. Su diseño estratégico, con un Comité de Dirección conformado por personas de peso intelectual y político sobre la temática, y un Consejo Asesor que le sirve de mecanismo de seguimiento y retroalimentación al Programa, le da a la AGEM un carácter particular y una oportunidad para lograr un mayor impacto en la sociedad. Se deben acortar los tiempos de reuniones de estos comités y una participación más decidida de sus miembros para fomentar la reflexión sistemática sobre temas estratégicos que faciliten la incidencia política.

Se nota una buena gerencia nacional de procesos en los países donde opera la AGEM, con flexibilidad y creatividad en la solución de problemas y en la consecución de recursos, y un ambiente de motivación, espíritu de contribución a los resultados y un alto compromiso con la generación y la difusión del conocimiento y el acompañamiento de los procesos de la Agenda en cada país. La existencia de los mecanismos nacionales de toma de decisiones tripartitas (Gobierno, Sociedad Civil y Academia) y los comités temáticos complementan muy bien dicha gestión.

Por el contrario, no se observa una buena articulación ente lo regional y lo nacional que permita direccionar eficientemente las acciones en torno a los objetivos regionales del Programa. Se exceptúan las redes académicas y de mujeres en resistencia impulsadas desde la AGEM, donde sí se observa esta conexión entre lo nacional y lo regional. El rol de apoyo de la asesora regional no ha sido suficiente para lograr la cohesión de procesos y actividades entre los países.

La gerencia del Programa y sus procesos se califica como moderadamente satisfactoria, debido principalmente a la debilidad de los sistemas de planificación, monitoreo y control y a la poca articulación entre lo regional y lo nacional. Se resalta sin embargo el liderazgo técnico y la alta producción de publicaciones, para la cual se sugiere su priorización y sistematización.

Se detectó una percepción general que el programa conjunto AGEM-UNIFEM/PNUD provee una plataforma eficiente para la ejecución de la AGEM y permite que los procedimientos fluyan de manera rápida y eficaz, pese a que en algunos países se reportan retrasos administrativos, principalmente en los pagos a proveedores de servicios debido al sistema de recibo de los dineros provenientes del donante. Hay acuerdo en que en lo sustantivo, la sinergia ha logrado desarrollar una imagen unificada para posicionar la Agenda Económica de las Mujeres. Se reconoce que la respuesta de la clase política, de empresas y sociedad civil es más favorable a la propuesta de la AGEM cuando

se sabe que las Naciones Unidas (UNIFEM y PNUD) respaldan el Programa. Sin embargo, se manifestaron planteamientos acerca de que en la parte programática, la AGEM no ha sido posicionada en el lugar más idóneo en los PNUD, y que la AGEM tampoco debe reemplazar las actividades rutinarias de género del PNUD, como en ocasiones se interpreta.

La presencia de un punto focal de buen nivel profesional, pagada por la AGEM, en los Mecanismos de la Mujer en cada país mediante un acuerdo firmado, es un acierto. Ellas se incorporan al quehacer diario del Mecanismo, mientras que a la par siguen teniendo presencia en las actividades de la AGEM. Sin embargo, la reflexión que se hacen algunas personas es: ¿debería estar el punto focal en los Mecanismos, o su papel sería más proactivo si ellas se ubicaran en los organismos del Estado donde se manejan los asuntos económicos y financieros, es decir, Ministerios de Hacienda y de Empleo, Departamentos de Presupuestos o Finanzas?

Recomendaciones

El EE recomienda la formulación y el financiamiento de una tercera fase del Programa, teniendo en cuenta su naturaleza innovadora, los alcances ya obtenidos y el tiempo que se necesita para que los efectos a los que contribuye se asienten en las instituciones. Dada la relevancia de la AGEM para la misión de UNIFEM en la Región, se recomienda que el Fondo se empeñe en conseguir cuanto antes la seguridad del financiamiento de la tercera etapa, también invirtiendo recursos propios y, si fuera necesario, de otros Donantes.

Como vía alternativa, para fortalecer la concepción del Programa en cuanto a su articulación operativa y corregir tempranamente las debilidades observadas en el diseño, el sistema de monitoreo y la planificación operativa, en caso de que hubiera la posibilidad de financiar una tercera fase del Programa, se recomienda empezar la formulación a principios del 2009. Así se podría contar con un nuevo documento de proyecto y un sistema de planificación, monitoreo y retroalimentación estratégica formalmente establecido.

En caso de decidir el cierre definitivo de la AGEM en el 2010 se recomienda:

- A.** Reformular el diseño y la estrategia del proyecto mediante un sistema participativo de planificación operativa que tenga en cuenta, entre otros, los siguientes elementos: (i) actualizar y traducir al español el documento de proyecto, con marcos conceptuales y propuestas metodológicas claras; (ii) combinar la planificación por resultados (Marco Lógico) y por procesos, incluyendo el Mapeo de Actores; (iii) ajustar los POAs a resultados concordantes con las cuatro áreas de resultados previstas en el Prodoc; (iv) diseñar un sistema de seguimiento y evaluación, sencillo y de fácil utilización, que ilumine el horizonte de los efectos del Programa. (v) diseñar la estrategia de salida del Programa, acentuando aquellas acciones de apropiación, incidencia y fortalecimiento de capacidades que le darán sostenibilidad a la Agenda Económica de las Mujeres después de concluido el Programa en el 2010.

B. Estructura, Organización y Gerencia del Programa: En principio se debe aclarar la definición de funciones entre la Sede Regional de UNIFEM-Mexico y la Coordinación Regional de la AGEM en Nicaragua; normativizar y agilizar los procedimientos con el PNUD en su función de pagador del Programa; reformular los términos de referencia de la Asesora de la Coordinación Regional; vigilar la asignación de funciones del personal de la AGEM-UNIFEM en todas las sedes con miras a la redistribución de tareas; instalar una efectiva gerencia del proceso de producción de publicaciones y su divulgación y socialización.

Se sugiere continuar con el liderazgo de las áreas temáticas por países, fomentando co-liderazgos entre dos o más países; potenciar la función del Consejo Asesor para ejercer más incidencia política e impacto del Programa; vigilar la constitución y planes de los grupos de trabajo temáticos en cada país para asegurar su eficiencia.

C. Gestión del Conocimiento (GC): Se requiere un sistema de GC que aproveche al máximo las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) y una estrategia que incluya: (i) una página Web propia; (ii) producir y actualizar una batería de conceptos básicos y de información estadística relevante sobre Género y Economía en la región, como apoyo a los-las tomadores de decisiones en sus análisis; (iii) mensajes simplificados y adaptados a diferentes audiencias; (iv) un boletín electrónico dirigido a los públicos meta (v) difusión de lecciones aprendidas en la AGEM, para sistematizarlos y adaptarlos a otros contextos (vi) variedad de herramientas de GC para difundir el conocimiento; (vii) una estrategia agresiva de telecomunicaciones.

D. Incidencia Política: Se propone hacer más incluyente el concepto operativo de la sociedad civil, invitando también a otras organizaciones tales como sindicatos, Cámaras de Comercio, asociaciones profesionales, redes de comercio. Se recomienda establecer pautas muy claras de participación de la Punto Focal de la AGEM en los planes y actividades del Mecanismo de las Mujeres en cada país, manteniendo la práctica de firmar acuerdos inter-institucionales como respaldo para la asignación de la persona al Mecanismo, como ocurre en algunos países y manteniendo la flexibilidad que esta figura ha tenido hasta el momento para adaptarse a las demandas del Mecanismo y del contexto político del país. Garantizar que el papel de la Punto Focal de la AGEM en los Mecanismos Nacionales de la Mujer sea de incidencia y apropiación de los métodos y prácticas de Género y Economía promovidos por el Programa.

A partir del apoyo técnico que le brinda la AGEM al COMMCA, éste se debería consolidar como un instrumento de apoyo recíproco para el Programa, para que desde allí se hagan los planteamientos estratégicos del Programa al Consejo de Ministros de Economía de Centroamérica.

E. Fortalecimiento de Capacidades Institucionales, Gubernamentales y No Gubernamentales: **En el plano individual,** se debe dar continuidad al trabajo con la Academia para afianzar el conocimiento relacionado con Género y Economía de manera sistemática en los centros educativos, y desde ellos a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales y a la sociedad en general. Crear un Banco de Datos de personas ya capacitadas en economía y género por el Programa desde su primera fase, para aprovechar ese recurso humano en la multiplicación y sensibilización de la temática, así como identificar los sectores donde la AGEM ha incidido de manera más directa para hacer más eficientes los procesos. Integrar paulatinamente un número mayor de hombres y mujeres no sensibles al tema Género y Economía en las jornadas y eventos de capacitación propiciados por la AGEM. Establecer compromisos formales con el personal de

la AGEM y de organizaciones asociadas que participa en diplomados, estudios y cursos de capacitación, para promover la multiplicación del conocimiento adquirido en la práctica, incorporándolo a los planes de trabajo por medio de una carta de compromiso que permita institucionalizar esta estrategia.

En el plano institucional, se recomienda realizar un mapeo de instituciones y organizaciones sensibilizadas en el tema, para darle continuidad a la estrategia por la vía de la formación permanente de actores. Impulsar el Sello de Equidad en la región, siempre y cuando este reconocimiento laboral para las organizaciones públicas y empresas privadas que desarrollen un sistema de gestión de equidad de género, responda a normas claras que puedan ser revisadas y monitoreadas constantemente por los Mecanismos Nacionales. Impulsar el establecimiento del Observatorio Regional de Economía y Género en uno de los países del Programa, lo cual permitiría darle continuidad a los procesos ya iniciados.

En caso de contar con una tercera etapa se recomienda:

- A. Formulación de la Estrategia del Programa:** Emplear técnicas de planificación, seguimiento y evaluación que consideren mapas de poder o de relaciones, al igual que mediciones en cambios de comportamiento, puesto que la AGEM es un programa que busca fundamentalmente cambios de pensamiento y actitudes de los agentes económicos y de la sociedad en general. Establecer indicadores de apropiación de corto, mediano y largo plazo para competir con la inmediatez, y estrategias combinadas que involucren a la academia, los medios y otras instancias de comunicación social tales como las Redes de Aprendizaje y las Comunidades de Práctica.
- B. Gestión del Conocimiento:** Un programa como la AGEM requiere de una estrategia muy fuerte de GC como la descrita en el punto C anterior, que permita divulgar de manera eficaz los conceptos de Género y Economía que sustentan el posicionamiento de la Agenda Económica de las Mujeres en las Agendas Económicas de los países, utilizando técnicas modernas de información y Comunicación. Un sistema práctico y amigable que agilice los flujos de información y conocimiento nuevo que produzca el Programa, generando al mismo tiempo foros de discusión de temas de actualidad en Género y Economía en la región.
- C. Incidencia Política:** Una tercera etapa del Proyecto deberá construir, sobre los logros alcanzados, una estrategia muy estructurada de incidencia política basada en la apropiación del conocimiento y en el fortalecimiento de capacidades, tal y como se indicó en el Punto D de la sección anterior.
- D. Fortalecimiento de Capacidades Institucionales, Gubernamentales y No Gubernamentales:** Las recomendaciones para esta sección son iguales a las indicadas en la sección E de este capítulo, en caso del cierre definitivo del Programa en el 2010.

Recomendaciones generales dirigidas a UNIFEM:

Sobre la base de los hallazgos de la evaluación de la AGEM se formulan las siguientes recomendaciones a UNIFEM: (i) Mejorar el proceso de formulación de proyectos y programas, utilizando conceptos y terminologías comúnmente aceptados para guiar la planificación operativa y la ejecución de los proyectos, especialmente por lo que se refiere a la cadena de resultados e

involucrando a un mayor número de funcionarias-os de UNIFEM en la formulación y retroalimentación de proyectos y programas, de manera que las lecciones aprendidas y buenas prácticas de otras iniciativas alimentan la concepción de las nuevas. (ii) Mejorar la interrelación de los diversos actores involucrados en la ejecución – Sede central, Oficina Regional, Puntos focales regionales, equipos nacionales – de manera que las operaciones sean más fluidas y respondan más a una estrategia global institucional de UNIFEM en la Región. Se sugiere reforzar una guía regional única que, respetando las diversidades de cada país, asegure coherencia estratégica y operativa mejorando los niveles de colaboración y coordinación entre diversas iniciativas del Fondo. (iii) Realizar una evaluación temática de las experiencias de incidencia de todas las iniciativas de UNIFEM en la Región, para sistematizar las principales lecciones aprendidas y mejores prácticas; definir las posibilidades operativas que permitan la incidencia política; y proponer herramientas evaluativas *ad hoc* capaces de representar con rigor los efectos e impactos en este campo.

2. Introducción

De acuerdo con lo establecido en el Documento del Proyecto de la Segunda Fase del Programa Regional conjunto UNIFEM–PNUD denominado AGEM, Agenda Económica de las Mujeres, financiado por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), se llevó a cabo la evaluación externa intermedia correspondiente al período de ejecución Septiembre 2006 - Junio 2008. Después de un proceso de selección internacional se contrató un Equipo Evaluador¹ (en adelante EE) que realizó una investigación durante los meses de septiembre a noviembre 2008. El presente informe contiene los análisis, hallazgos, conclusiones y recomendaciones de este trabajo de evaluación.

Esta fase II del Programa se ha venido desarrollando desde septiembre 2006 y finalizará en septiembre 2010, con un presupuesto estimado de US\$3.742.860 para los cuatro años de ejecución. La AGEM se ejecuta en países del Istmo Centroamericano, incluyendo Panamá, y es coordinada desde Nicaragua.

Para la implementación de esta fase, UNIFEM y PNUD firmaron un Memorandum de Entendimiento compartiendo el objetivo de promover el desarrollo de las capacidades y habilidades de las mujeres en asuntos económicos para promover el ejercicio de ciudadanía económica activa y su incidencia en las políticas públicas.

El trabajo de la AGEM está considerado dentro de la estrategia de autonomía económica de las mujeres en el Marco Plurianual de Acción de UNIFEM. Actualmente, la AGEM desarrolla su trabajo en diferentes niveles: (i) A nivel **regional** se trabaja en la coordinación de iniciativas, en la producción y difusión de conocimientos y en el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas para su réplica, tanto al interior de los países como a nivel intra-regional; (ii) A nivel **nacional** se trabaja fortaleciendo las alianzas entre instituciones del gobierno, academia y organizaciones de la sociedad civil, particularmente de mujeres; (iii) A nivel **local** se trabaja promoviendo capacidades de las mujeres para una mejor inserción económica e incidencia en las políticas públicas.

¹ El EE está conformado por Fabiola Amariles Erazo, Coordinadora y Evaluadora Principal; Carolina Escobar Sarti, Evaluadora experta en Género y procesos políticos, económicos y sociales; y Fabrizio Feliciani, Asesor de Metodología y Análisis.

Al comenzar esta etapa del Programa se identificaron y priorizaron los ejes temáticos alrededor de los cuales gira el trabajo de la AGEM; cada eje es liderado por uno de los países de cubrimiento del Programa, así: Presupuestos Públicos y Política Fiscal (El Salvador); Trabajo y Derechos Laborales (Costa Rica); Apertura Económica (Nicaragua); Fortalecimiento de la Sociedad Civil (Nicaragua); Academia (Costa Rica); Migración y Remesas (Guatemala); Estadísticas Económicas y de Género (Panamá).

El objetivo de esta evaluación externa ha sido identificar los aciertos y desafíos que permitirán el logro de los resultados al final de la segunda fase y servir de base para readecuar la ejecución del programa en línea con los objetivos estratégicos propuestos. Para ello se plantearon como propósitos: valorar el progreso del Programa hacia los resultados propuestos; analizar su pertinencia con respecto a las necesidades y prioridades de la región centroamericana; identificar mecanismos para medir el futuro impacto de la intervención; y analizar la eficiencia del mecanismo de gestión conjunta UNIFEM-PNUD y de la asociación UNIFEM-PNUD-ASDI para la consecución de los resultados del programa.

Como se indica en la propuesta técnica incluida como Anexo II de este informe, el EE estuvo conformado por tres personas: dos evaluadoras, una de ellas actuando también como coordinadora, y un asesor de metodología y análisis.

En su rol de coordinadora, la evaluadora principal tuvo a su cargo la organización general del trabajo, las relaciones con el Grupo de Gestión y Grupo de Referencia y la entrega puntual de los productos, así como la aplicación de los enfoques transversales.

Las evaluadoras contribuyeron a la definición de la metodología; analizaron la documentación, bibliografía y otras fuentes secundarias existentes; recogieron los datos sobre el terreno; contribuyeron al análisis y a la redacción de los informes correspondientes y establecieron los contactos pertinentes en el desarrollo de su misión.

El Asesor de Metodología y Análisis tuvo a su cargo: la definición de la metodología de evaluación y de las herramientas a utilizarse y su adaptación en marcha, de acuerdo a los avances; la retroalimentación del proceso desde los lentes de pertinencia, efectividad/impacto y viabilidad; el control de calidad de la evaluación y su orientación para el cumplimiento de los estándares evaluativos exigidos; la participación en el análisis y en la redacción y revisión de los informes en etapas clave, participando en las reuniones de inducción y de devolución de resultados.

La evaluación se basó en dos pilares conceptuales y metodológicos: la **rendición de cuentas** (“*Accountability*”) y el **aprendizaje**, buscando definir las “mejores prácticas” y lecciones aprendidas como una forma de transmisión y apropiación del conocimiento. El trabajo tuvo un alto componente de análisis institucional, el cual permite examinar las interrelaciones entre personas y organizaciones que le dan el éxito o que inhiben el desarrollo de las actividades del Programa. Se utilizaron métodos cualitativos y cuantitativos de investigación y evaluación, y se aplicó un enfoque participativo en la recolección de los datos.

El EE se acogió a las normas y estándares de evaluación del Sistema de las Naciones Unidas, en especial los lineamientos adoptados por el UNEG (*United Nations Evaluation Group*). También se consideraron las guías generales de ASDI para la evaluación de proyectos. En una reunión inicial en

la oficina Sub-regional de UNIFEM en México, el EE tuvo la oportunidad de interactuar con el Grupo de Gestión y de Referencia de esta evaluación, para sentar las bases metodológicas del proceso, aprobar la matriz de evaluación y acordar los asuntos éticos y los estándares de evaluación aplicables.

Además de utilizar para el análisis el acopio documental recibido al comenzar la evaluación, se efectuaron entrevistas, encuestas y consultas con participantes y no participantes del Programa, así como con expertos/as de los distintos países que cubre la AGEM, con el fin de darle un alcance geográfico integral al trabajo y tomar en cuenta las particularidades culturales de diferentes sitios. En total se contactaron más de 190 personas en los seis países, por medio de entrevistas personales y telefónicas o por e-mail, así como por entrevistas con grupos focales (ver Anexo III)

Las dos investigadoras del EE visitaron cuatro de los países que cubre la AGEM: una de ellas realizó entrevistas personales y grupos focales en Nicaragua y Honduras, la otra hizo lo mismo en Costa Rica y Guatemala, donde incluso logró entrevistar a dos personas relacionadas directamente con la AGEM-Panamá. También efectuaron entrevistas telefónicas y por Internet con personas relacionadas con el proyecto en El Salvador y Panamá. Las entrevistas se hicieron por medio de cuestionarios estructurados por el EE pero con el enfoque abierto de entrevistas semi-estructuradas.

Adicionalmente se enviaron encuestas de percepción por Internet a 485 personas en cuatro grupos de colaboradores o socios de la AGEM: (i) Personal de AGEM/UNIFEM y personas de instituciones hermanas; (ii) Sociedad Civil; (iii) Sector Público; (iv) Academia. Las encuestas se realizaron anónimamente por medio de la plataforma en línea SurveyMonkey. Las fichas técnicas y los informes de estas encuestas se presentan en el Anexo IV.

El presente informe incluye un resumen de conclusiones y recomendaciones y un cuerpo del informe que consta de las siguientes secciones:

2. **Introducción**, donde se sintetiza la información sobre el Programa y se resume el proceso evaluativo.
3. **Antecedentes y Contexto**: La presencia de la AGEM en un contexto regional de integración centroamericana en las últimas décadas, con especial referencia a la temática de la economía y género en la región, y la situación de las mujeres en el contexto social y económico.
4. **Metodología de la evaluación**: Define los límites de la EE, declara la fiabilidad que ha podido lograrse de acuerdo con los estándares internacionales, describe brevemente la metodología así como los criterios utilizados para la evaluación.
5. **Lógica del diseño del programa**: Donde se analiza la funcionalidad del diseño.
6. **Pertinencia y Coherencia** del Programa en relación con las políticas y estrategias de UNIFEM, ASDI, las entidades regionales y gubernamentales asociadas al Programa, así como las organizaciones de mujeres.
7. **Eficacia del Programa**, en relación con el logro de sus objetivos.
8. **Efectos perceptibles y en perspectiva**: Cambios en las condiciones procesales y de desarrollo, originados por causa del Programa, planificados o no planificados, positivos y negativos, que el EE haya encontrado.
9. **Eficiencia de la gestión**: Descripción de la estructura de gestión y discusión de su racionalidad y funcionalidad a partir de los hallazgos de la Evaluación.

10. **Factores externos:** Presentación de los principales factores externos que han incidido, están incidiendo y/o podrían incidir en el desempeño del Programa teniendo consecuencias sobre el alcance de sus metas.
11. **Seguimiento y retroalimentación del Programa:** Descripción y juicios evaluativos del sistema de monitoreo del Programa y de la efectividad en las prácticas de seguimiento.
12. **Sostenibilidad:** Apreciación de los elementos procesales existentes, capaces de facilitar la permanencia en el tiempo de los logros
13. **Dimensión temática de la evaluación:** Análisis de las temáticas definidas como fundamentales en el diseño del Programa: Apropiación, Incidencia. Ejes transversales: Enfoque de Género; Interculturalidad.
14. **Lecciones aprendidas, mejores prácticas y aprendizajes institucionales:** Con base en los hallazgos de la Evaluación, se indican algunas lecciones aprendidas que puedan aplicarse a otras situaciones.
15. **Hallazgos y Conclusiones:** Planteamiento de los hallazgos de la Evaluación con base en la información recolectada.
16. **Recomendaciones:** Conjunto de recomendaciones con base en las evidencias obtenidas y las conclusiones de la Evaluación.

El Equipo Evaluador agradece sinceramente al personal de AGEM/UNIFEM, tanto en la sede Regional de México como en los distintos países, por su amplia colaboración en el desarrollo de esta evaluación. En especial se agradecen las reflexiones de numerosas personas conocedoras de la AGEM y de los procesos socio-políticos y económicos de América Central, que de manera franca y abierta contribuyeron a enriquecer este informe. Gracias también por haber permitido al EE obrar con independencia de criterio, requisito fundamental de todo proceso evaluativo. Un agradecimiento especial a los equipos técnicos de la AGEM de cada país por el tiempo dedicado y por la efectiva asistencia que nos brindaron.

3. Antecedentes y Contexto

En esta sección del Informe se ubica el Programa “Creando capacidades para el análisis de género de las economías de la región y condiciones para el posicionamiento de la agenda de las mujeres en la nueva etapa de la apertura comercial”, llamado también “La Agenda Económica de las Mujeres” (AGEM), en el contexto regional y el proceso de integración centroamericana de las últimas décadas, con especial referencia a la problemática de la economía relacionada con el género, y a la situación de las mujeres en el contexto político, cultural, social y económico de cada país centroamericano.

La AGEM, uno de los programas de UNIFEM, comenzó a operar en el año 2003, como resultado de los análisis efectuados a la situación del empoderamiento y autonomía de las mujeres (uno de los Objetivos de Desarrollo de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas) en el contexto de un avance notorio en la globalización de la región centroamericana.

Es importante partir del hecho de que las mujeres de la región no tuvieron una participación protagónica en el largo proceso de integración regional, aún no acabado, que tiene sus orígenes en

los años cincuenta y sesenta². El proceso se vigorizó a partir de la segunda mitad de los ochenta, bajo el empuje de una profunda motivación política: la construcción de una paz que no dependiera simplemente de la posición del istmo en el mapa geopolítico de la época³. En la reforma de la institucionalidad regional, con la creación en 1991 del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)⁴, las visiones de género empezaron a ser consideradas, pero con resultados aún pobres, de manera que la participación de las mujeres en las decisiones importantes para la región fue muy limitada.

El 27 de agosto del año 2002, surge el Consejo de Ministras de Centroamérica (COMMCA), impulsado inicialmente desde la Secretaría Presidencial de la Mujer de Guatemala (SEPREM) “como respuesta a la necesidad de estrechar los lazos de cooperación entre los Mecanismos Nacionales para la Promoción de la Mujer de la región Centroamericana y el Caribe, así como a la urgencia de incluir la participación de las mujeres y en el caso específico de la institucionalidad de la Mujer, en el progresivo avance del proceso de integración centroamericana.”⁵

Cinco años más tarde, en el marco de la Presidencia Pro-Témpore a cargo de Guatemala, se firmó el Acuerdo de Cooperación Funcional entre la Secretaría General del SICA y el COMMCA, como medida previa a la instalación de la Secretaría Técnica del COMMCA en ese organismo regional. A esta Secretaría corresponde dar seguimiento a las acciones técnicas y administrativas que deriven de las resoluciones de la Cumbres Presidenciales y hacer incidencia en el establecimiento de nuevos acuerdos presidenciales que sean vinculantes para el avance de la equidad de género en la región.

En este contexto de fortalecimiento institucional regional, la adopción de estrategias de liberación comercial en América Central implicó un nuevo desplazamiento del eje alrededor del cual la integración se concebía y planteó la necesidad de promover la participación de todos los sectores en el libre comercio internacional. En este proceso, la participación de las mujeres centroamericanas ha sido limitada, pero cada vez mayor.

Los primeros momentos de integración económica regional, encontraron a los países del istmo en distintas condiciones: Costa Rica estaba en una posición más favorable que los demás en términos de la distribución del ingreso, de indicadores sociales y del PIB per cápita. Esas diferencias se marcaron aún más, por el conflicto armado que se dio en casi todos los países de la región, ya que Costa Rica lo vivió de manera marginal, mientras mantenía sus políticas de inversión social y el respeto al Estado de derecho. Panamá se encontraba en una situación similar. Por el contrario, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, vivieron intensas crisis político-militares que afectaron negativamente sus procesos de desarrollo humano. La pacificación que se fue dando paulatinamente en Centroamérica, abrigó nuevas esperanzas para el desarrollo regional, y el afán integracionista planteó una nueva agenda que tendió al fortalecimiento de la institucionalidad regional.

² El primer acto formal de la integración regional fue la adopción, en 1951, de la primera *Carta de San Salvador*, que originó la Organización de Estados Centroamericanos, mientras la creación del primer Mercado Común Centroamericano aconteció en 1960.

³ “Tenemos caminos centroamericanos para la paz (...)” sostiene la declaración de Esquipulas, donde los Presidentes hicieron a un lado opuestas afiliaciones ideológicas y estratégicas, dando lugar al primer acto político de Centroamérica desde la declaración de independencia.

⁴ Sistema de Integración Centroamericana.

⁵ En la Declaración de Managua, citada en el Plan Estratégico y Plan de Acción 2006-2009 del COMMCA, publicado por SEPREM.

En las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio para la región centroamericana (CAFTA), impulsado en la región y concretado en el 2005, la contribución específica de las mujeres al diálogo sobre el libre comercio residió en el énfasis que ellas pusieron en la equidad y el desarrollo con enfoque de género. Pero no fueron interlocutoras en ese proceso, ya que solo se consideró a las cámaras empresariales, donde las mujeres no tienen liderazgo reconocido. Los estudios que se promovieron en esos años, estuvieron orientados principalmente al análisis sobre los posibles impactos del comercio y otras políticas macroeconómicas en el desarrollo social y el bienestar de las mujeres centroamericanas, sus familias y comunidades. A partir de esa experiencia, las mujeres de la región iniciaron un importante ejercicio de negociación e incidencia para los siguientes procesos, destacando entre ellos el de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la UE y CA: “Si en el CAFTA no participamos”, señaló una de las entrevistadas⁶, “el AdA⁷ sí nos encuentra preparadas”.

Es indudable que la liberalización comercial ha tenido evidentes consecuencias para los países en desarrollo; en este contexto, UNIFEM señaló que “las mujeres –especialmente las mujeres pobres– tienen acceso desigual a los recursos como la tierra, el crédito y la educación. Como resultado, ellas tienen menor capacidad para obtener beneficios de la liberalización del comercio y son las más vulnerables a los costos de los ajustes de reforma del comercio y la reestructuración económica”⁸. Las grandes políticas públicas que no consideran estos aspectos, amenazan seriamente el desarrollo de las mujeres –en particular– y, por ende, de sus comunidades y países.

Es así como, durante la primera fase del Programa AGEM (2004-2006), se planteó el objetivo de examinar el impacto en mujeres y hombres de la región de los procesos económicos y de la estrategia de integración regional. Con este fin se efectuó un análisis de género de la economía centroamericana y se establecieron los perfiles de género de las economías de los países de la región.

Los hallazgos de la primera fase del Programa indicaban que, aún después de culminados los procesos de democratización y de integración en la región, subsistían brechas sociales, económicas y políticas, y en particular brechas de género, como retos por asumir. Fue entonces cuando se diseñó la segunda fase, con el fin de “promover la equidad de género y el empoderamiento económico de las mujeres y el goce de sus derechos mediante la inclusión de los asuntos de equidad de género en la Agenda Económica Centroamericana, por medio de la generación de conocimiento, fortalecimiento de capacidades y políticas públicas que contribuyan a disminuir las desigualdades en la economía y a la transformación del orden económico”⁹.

Como se mencionara anteriormente, la apertura comercial en la región centroamericana, no derivó en una mejoría significativa de la situación económica y social para la gran mayoría de la población, especialmente para las mujeres. Como lo indica uno de los informes de la AGEM¹⁰, esto se refleja en una serie de indicadores, como los publicados en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- que se concretizan en el Índice de Desarrollo Humano –IDH-, cuyo comportamiento a lo largo de los años, ha mostrado inequidades en la región. Por ejemplo, en el caso de Guatemala, de 1980 a 2005 este país presentó un desarrollo humano con promedio de 0.40, superando únicamente a

⁶ Integrante de una organización de mujeres en Nicaragua

⁷ Se refiere al Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, el cual se encuentra en negociación en el momento de este informe

⁸ Unifem: “Promoting Women’s Economic Security and Rights”. Online Resource
http://www.unifem.org/index.php?f_page_pid=15

⁹ Resumen ejecutivo del Documento del Programa “Agenda de las Mujeres” (original en inglés)

¹⁰ Informe final AGEM/Guatemala, primer semestre 2008

Haití; el promedio para los hombres es de 0.43 y para las mujeres 0.38, con mayores desigualdades entre área urbana y rural, situación aún peor para las mujeres indígenas del agro que se encuentran sumidas mayoritariamente en extrema pobreza e indigencia. En contraste, Costa Rica presenta en el periodo mencionado, un promedio del 0.87 en condiciones de igualdad.

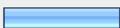
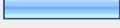
La región ha experimentado cambios significativos durante la última década, especialmente en el ámbito de la convivencia política, pero muchas de las causas estructurales que dieron lugar a las crisis del pasado y del presente, siguen vigentes. Algunos países centroamericanos están entre los más inequitativos en género de América Latina y del mundo, como lo indica el Índice de Brecha de Géneros 2008¹¹, según el cual Nicaragua y Guatemala se sitúan en los puestos 71 y 112 respectivamente, entre 130 países. Esto significa que la inequidad sigue siendo un rasgo distintivo. Esto está directamente asociado al papel de Estados que, en términos generales, han sido muy conservadores en la inversión y el desarrollo social. Sin embargo, generalizar supone trivializar, por lo que reconocemos excepciones como las de Costa Rica y Panamá en este contexto.

Lo anterior define un marco idóneo para la intención de desarrollar Estados democráticos de derecho a través de políticas públicas y programas como la AGEM. Desmontar los patrones autoritarios, las viejas prácticas de distribución de la riqueza en distintos países de la región y transitar de la guerra a la paz por la vía de la equidad, es un desafío que apenas comenzamos a enfrentar como región. Resumiendo, no podemos hablar aún en Centroamérica de una dinámica regional robusta; todavía existe el gran desafío de equilibrar las inequidades nacionales a partir de una visión regional que tome en cuenta las particularidades de cada país. Como mencionara una de las entrevistadas de Panamá: “La relación entre lo regional y lo nacional es compleja, requiere de mucho esfuerzo político.”

Consideradas dichas particularidades, podemos afirmar que hay un rasgo común a todos los países: en general se da una invisibilidad política y económica de las mujeres centroamericanas. A decir de una de las entrevistadas en Honduras: “Hay una imposibilidad de situar a las mujeres como agentes económicos”. Ante este hecho, la AGEM, los Mecanismos de la Mujer, y las instituciones afines al tema, enfrentan una tarea compleja que se convierte, a su vez, en una ventana de oportunidad para el Programa.

Los resultados de las encuestas efectuadas en la región durante la evaluación realizada, muestran que, en la mayoría de los países centroamericanos, la AGEM es vista como “un actor que participa en los debates y que varios sectores consideran” (50.9%), como lo muestra la siguiente gráfica:

¹¹ El *Gender Gap Index* es un índice producido anualmente por el Foro Económico Mundial para mostrar cómo los países del mundo están distribuyendo sus recursos y oportunidades entre su población masculina y femenina. El Informe 2008 se encuentra disponible en: <http://www.weforum.org/en/Communities/Women%20Leaders%20and%20Gender%20Parity/GenderGapNetwork/index.htm> (Consultado Nov. 18, 2008)

5. En su opinión, la AGEM en su país se considera como:			Response Percent	Response Count
Un actor indispensable, considerado prioritario por todos los interesados en las temáticas (Gobierno, sociedad civil, comunidad internacional, etc.)			13.2%	7
Un actor importante, reconocido por la mayoría			17.0%	9
Un actor que participa en los debates y que varios sectores consideran			50.9%	27
Un actor más en el panorama			17.0%	9
No sabe / no responde			1.9%	1
			answered question	53
			skipped question	3

Por otra parte, hay que considerar que todo programa de género y economía en la región, tiene dos grandes retos que enfrentar: el de la incidencia en el ámbito económico, espacio considerado tradicionalmente masculino, y el de la asociación de lo económico al género, categoría (ésta última) sobre la cual priva mucha ignorancia y estigmatización, interpretada en nuestras sociedades como sinónimo de mujeres y no desde la perspectiva de la equidad. Como diría un entrevistado del sector académico en Panamá: “El tema de género se aborda desde el resentimiento”. De todo lo anterior se deriva que el enfoque de género no esté posicionado debidamente en las políticas económicas y en la legislación vigente de los países de la región.

En El Salvador, la discriminación de género en el ámbito laboral persiste. Se sostienen las brechas salariales y la alta segmentación ocupacional; en el capítulo de género que la AGEM de ese país aportó al Informe de Desarrollo Humano 2007-2008 “se logra visibilizar la desigual distribución de la carga global de trabajo y la importancia del trabajo reproductivo en la lógica de funcionamiento de la sociedad. La colocación de los temas de la AGEM en la agenda pública a través del informe de desarrollo humano y su propuesta de Pacto de Empleo y Cohesión Social, ha representado una oportunidad invaluable en el sentido que las recomendaciones surgidas de los hallazgos del capítulo de género forman parte de esta propuesta que se someterá a la discusión de sectores representativos de la vida nacional.”

En cuanto a Honduras y el papel de las mujeres en el nuevo panorama económico de la apertura comercial, “es posible señalar algunas tendencias en la presencia de las mujeres en el mercado laboral, como por ejemplo una mayor Tasa de Desempleo Femenina, que masculina; o una Tasa de Participación Económica menor para las mujeres. Sin embargo, estos datos invisibilizan el dominio de la mano de obra femenina de los mercados informales, y del trabajo doméstico”¹².

¹² Informe AGEM Honduras / 2006-2007

“Particularmente en Guatemala, el área rural donde vive el 73% de mujeres pobres del país, reclama políticas públicas que atiendan sus necesidades, pues su contribución a la producción agrícola según la Encuesta Nacional Agropecuaria -ENA- del 2006, 145 mil mujeres están dedicándose a este tipo de actividades. Merece mencionar que la legislación laboral¹³ considera que las trabajadoras agrícolas son ayudantes del jefe de familia, esto es grave, pues no solo las califica como dependientes sino que les coarta el poder de decisión y autonomía económica¹⁴.”

En Costa Rica, por su parte, en los últimos diecisiete años, “la tasa neta de participación de las mujeres en el mercado laboral remunerado, pasó de un 30.4%, en 1988, a un 38.7% en 2007 (Montiel, 2000 e INEC, 2006) -si bien alcanzó el pico de 40.8%, en 2005 (INEC, 2005). No obstante, esta creciente inserción de las mujeres costarricenses se lleva a cabo en un mercado que reproduce *segregación*, porque las distintas ramas de actividad se encuentran claramente diferenciadas por sexo (Montiel, 2000), y *desigualdad* porque, como constató una investigación reciente, por razones indeterminadas que se agrupan bajo el concepto de ‘discriminación’, en promedio, para la década de los 90, las mujeres constituyeron una fuerza laboral un 14% más barata que aquellos hombres que trabajaron las mismas horas, tuvieron igual calificación e idéntica productividad”¹⁵.

Según una investigación recientemente publicada sobre el tema económico en Nicaragua¹⁶, “diversos patrones culturales han creado falsos estereotipos que fomentan la idea que las actividades que desempeñan las mujeres no son de índole económica, situación que ha creado un sesgo a favor del hombre en el acceso a recursos, provocando que la mujer no tenga las mismas oportunidades del hombre para alcanzar el desarrollo económico.” Usando datos de la encuesta *La Situación y Condición de los Hogares Nicaragüenses desde una Visión de Género* (FIDEG/ 2006), se encontró que de cada 100 córdobas (moneda local) de la brecha de ingreso a favor de los hombres, en el mercado laboral nicaragüense, 92 córdobas son producto de la discriminación por sexo. El resto -ocho córdobas- se debe a las diferencias en el capital humano entre ambos, o sea, los niveles de educación, capacitación y experiencia¹⁷.

Dicho lo anterior, es importante mencionar que en este contexto de inequidad y apertura económica de la región, la negociación del AdA/UE-CA ha dominado la agenda nacional y regional en los últimos meses. Esta iniciativa se ha caracterizado por la baja participación de la sociedad civil y la escasez de mecanismos de información que permitieran darle seguimiento desde la auditoría social. Aunque la sociedad civil organizada, incluyendo el movimiento de mujeres, tiene posturas políticas claras frente a dicho proceso, ha sido difícil ponerlas sobre la mesa debido al secretismo con que se han realizado las negociaciones, al desbalance entre lo comercial y el rubro de inversión vinculada a la cooperación y a la no incorporación del enfoque de género en dicho acuerdo. Ante esto, la AGEM de cada país ha tomado rutas de intervención distintas que van desde la participación en foros y encuentros regionales hasta estrategias de intervención en el desarrollo de procesos sensibilizadores-formativos para la generación de posiciones informadas.

Luego del CAFTA, y como ya se mencionara en otra parte de este capítulo del Informe, las organizaciones de mujeres –además de otros sectores- han concluido que los “acuerdos comerciales no se han constituido en instrumentos para el desarrollo de los países, no han contribuido al

¹³ Guatemala: Código de Trabajo, Artículo 139

¹⁴ Informe final AGEM/Guatemala, primer semestre 2008

¹⁵ Informe AGEM Costa Rica/2007

¹⁶ El Observador Económico. Fundación Internacional para el Desafío Económico Global – FIDEG-. Febrero 2008

¹⁷ Idem, Octubre 2007.

crecimiento económico, al bienestar a de la población, ni mucho menos a la equidad social y de género”¹⁸. Por ello, es importante rescatar los esfuerzos del Foro de las Mujeres para la Integración Centroamericana (FMICA), “a fin de asegurar la participación efectiva de las mujeres en el proceso de negociación para la formulación y firma del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica”¹⁹; para ello, y reconociendo la diversidad de las mujeres, se elaboró una Agenda de Equidad de Género a ser incluida en el Acuerdo de Asociación. En el proceso de construcción de dicha Agenda, “destaca entre otros, el programa regional La Agenda Económica de las Mujeres (AGEM), [...] que ha colocado en la agenda pública temas como presupuestos públicos, estadísticas, mercado laboral, apertura económica, migraciones y remesas.”²⁰

No podemos dejar de lado la variable cultural en este análisis de contexto. Las particularidades culturales y la composición etnográfica de cada país centroamericano, inciden necesariamente en el desarrollo del Programa a nivel regional, y la posibilidad de situar la información recabada en concordancia con las realidades nacionales, permite identificar nuevas rutas de acción. Sólo para confirmar lo dicho, es importante mencionar que en el último informe presentado en Guatemala por el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA)²¹, se afirma que: “Las creencias culturales fuertemente enraizadas sostienen la desigualdad entre hombres y mujeres (...). La cultura afecta no sólo las relaciones sociales, sino también cuestiones que atañen al desarrollo, como la desigualdad entre hombres y mujeres, la salud materna, la fecundidad, el envejecimiento y la pobreza.”

Por su parte, el entorno político en el que se desenvuelve la AGEM en su segunda fase, permite identificar como denominador común un factor que ha afectado negativamente al Programa de todos los países, y consecuentemente, en su nivel regional: los cambios de gobierno en cada país, generan desestabilización en la institucionalidad de las mujeres y ello impide darle continuidad a los procesos iniciados o retrasa la ejecución de las acciones contempladas en los planes operativos. “El desgaste político lo sufrimos todas las instituciones”, señala una de las mujeres entrevistadas en Nicaragua.

Otro de los factores que impiden un impacto mayor de la AGEM en y desde los espacios de toma de decisiones, es el hecho de que en casi todos los países de la región, los Mecanismos de la Mujer son instituciones débiles presupuestaria y técnicamente hablando, y tienen poca influencia en la estructura gubernamental, con pocas excepciones. Ello se suma a la prevalencia de una visión asistencialista en las acciones que impulsan los gobiernos a favor de las mujeres, que impide el fortalecimiento de una institucionalidad que permita abrir espacios para la incidencia en las políticas públicas, los pensa de estudio y la legislación.

De los seis países analizados, todos cuentan con un Mecanismo Nacional de la Mujer. Sin embargo, en Panamá, la segunda fase se implementa sin un Mecanismo de la Mujer autónomo y en el marco de una debilidad institucional que responde, entre otros, a los vaivenes políticos que impiden desarrollar procesos continuos. La creación del INM en Panamá es muy reciente. Por otra parte, en ese país se enfrenta un nuevo momento de elecciones, con todo lo que ello conlleva, y pone en evidencia las fuertes tensiones existentes entre los grupos y organizaciones de mujeres.

¹⁸ Documento base para la construcción de una Agenda de las Mujeres en el marco del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica, Marzo 2007

¹⁹ Idem

²⁰ Ibid.

²¹ Informe “Convergencia: cultura, género y derechos humanos”. UNFPA. Guatemala 2008. Presentado 13/11/08

Sobre la relación Mecanismos de la Mujer- movimiento de mujeres en cada país, podemos decir que en el caso de Costa Rica, la coyuntura política “permite ahora un cambio cualitativo de visión hacia la institucionalidad de género, así como el posicionamiento del tema al más alto nivel de decisión del Estado”²². La estrecha relación AGEM- INAMU ha favorecido en este país alianzas importantes con la Academia, las organizaciones de mujeres y el sector privado, lo cual redundará en vínculos muy positivos para el desarrollo del Programa. Sin embargo, llama la atención que al momento de realizar la evaluación, el equipo de trabajo de la AGEM/Costa Rica no tenía una oficina dentro del INAMU (hasta los primeros meses del año 2008 sí la había tenido), aspecto que formalmente incidía en la eficiencia de la gestión y en la institucionalización plena de una agenda económica con enfoque de género.

En Honduras existe una buena coyuntura, ya que la Directora del INAM tiene rango de ministra, con fuerte presencia en las decisiones gubernamentales. Sin embargo, también sufre el vaivén de los cambios políticos como la renuncia de la Ministra en meses recientes; esto fue perjudicial para el Sector Mujeres y para la AGEM, porque “ella era muy articuladora y ya tenía un plan de incidencia trazado; su renuncia retrasa estos planes y desacelera otros procesos. Se prevé que, en enero del 2009, se designe una nueva Ministra a través de un proceso de consulta a las organizaciones de mujeres”²³.

En Guatemala, el cambio de gobierno y el retraso en la elección de la nueva Secretaria Presidencial de la Mujer marcó un periodo de transición difícil para el Programa, no sólo porque la gestión anterior se había distanciado del movimiento de mujeres, sino porque no había claridad en qué lugar de la estructura del Estado quedaría dicho Mecanismo. Finalmente, conserva su lugar como Secretaría.

En El Salvador, el contexto político está cargado de una alta polarización social, acrecentada por las actividades preelectorales. Esto puede generar un debilitamiento en la construcción de espacios de consenso entre Sociedad Civil y Gobierno, pero también se perfila como una oportunidad para formular propuestas de política en el área económica con enfoque de género que puedan ser retomadas por las plataformas políticas. A raíz de lo anterior, las organizaciones de mujeres solicitaron a la AGEM de ese país acompañarles en la formulación de una plataforma a presentar a las fuerzas políticas en contienda, “lo que dio paso a un Acuerdo de Colaboración para la formulación de una agenda de incidencia en los tres ejes temáticos de la AGEM. En este marco, el trabajo de la AGEM como iniciativa que propicia la construcción de espacios de articulación del gobierno, la sociedad civil y la academia puede verse potenciado.”²⁴

Con relación a Nicaragua, el Programa inició la Fase II oficialmente en septiembre de 2006, coincidiendo con el período de campaña para la elección de autoridades nacionales que desembocó en el triunfo del Frente Sandinista; el movimiento de mujeres está distanciado del gobierno y eso dificulta, pero no impide, darle continuidad a la AGEM. La importancia de vincular a las mujeres con el tema económico se ha constituido en los últimos años en una urgente necesidad por parte de diversos actores sociales de ese país y de forma particular por las mismas mujeres que demandan un mayor reconocimiento de sus aportes a la economía. Por ello, el Programa, desde el primer semestre de 2007 se ha desarrollado en el marco de una realidad política nicaragüense compleja, por la alta

²² Afirmación de una entrevistada del ámbito gubernamental de Costa Rica.

²³ Información provista por una entrevistada de la cooperación internacional en Honduras.

²⁴ Informe de Avance Julio 2007/ AGEM-El Salvador

polarización en el país. Por otra parte, la existencia del INIM, creado desde fines de los años 80, es un marco idóneo para la institucionalización del Programa, así como la Ley 648 de “Igualdad de Derechos y Oportunidades” (Nicaragua era el único país que no contaba con ese instrumento jurídico) que enfatiza los temas económicos, muchos de ellos ya trabajados por AGEM/ Nicaragua.

Finalmente, el contexto internacional, marcado por la crisis financiera recrudescida en el 2008 en los Estados Unidos de América, comienza a afectar particularmente a las mujeres de la región, y podría llegar a significar un aumento en sus niveles de pobreza.

En términos generales, concluimos que, pese a las distintas tensiones existentes en la mayoría de los países, la coyuntura política es favorable para la difusión del tema género y economía en la región, no sólo porque ya hay una mínima sensibilización hacia el tema en los espacios de decisión y el interés es creciente, sino también porque la cooperación internacional está condicionando buena parte de su ayuda económica, al impulso que los gobiernos de la región le den al enfoque de género en las políticas públicas. En este sentido, y como dijera una de las entrevistadas en Costa Rica: “es un buen momento, porque hay un discurso político que permite maniobrar”.

4. Metodología de la Evaluación

4.1. Propósitos de la Evaluación

De acuerdo con los Términos de Referencia (TdR), el ejercicio evaluativo está encaminado a facilitar la toma de decisiones de los socios principales de AGEM – UNIFEM, PNUD y ASDI – especialmente con referencia a: la eventual reorientación y/o refocalización del Programa; el fortalecimiento de las estrategias y alianzas para incidir con una perspectiva de género en las economías de nivel nacional y regional; identificación de buenas prácticas para su consideración en otros contextos; definición de mecanismos e iniciativas que incrementen la sostenibilidad de las prácticas llevadas a cabo y promuevan su institucionalización en los diversos niveles territoriales y políticos de actuación; definición de acciones orientadas al mejoramiento de la gestión del Programa.

Los propósitos de la Evaluación son:

- (a) Valorar los avances del Programa hacia los resultados propuestos, identificando también los factores internos y externos que han incidido, están incidiendo y podrían incidir positiva o negativamente sobre el proceso.
- (b) Valorar la pertinencia y relevancia del Programa y de los mecanismos, estrategias y procesos implementados, con relación a las prioridades de diversos actores y sectores (mujeres emprendedoras, asociaciones de mujeres, grupos productivos, ONGs de apoyo, académicas, gobiernos locales, gobiernos nacionales, entidades de la institucionalidad centroamericana, redes locales, nacionales, regionales, entre otras).
- (c) Identificar ámbitos en donde sea necesario mejorar el diseño de la intervención.

- (d) Proponer medidas específicas orientadas al mejoramiento del sistema de seguimiento y monitoreo del Programa y proponer mecanismos que permitan la futura medición del impacto del Programa.
- (e) Valorar la eficiencia del mecanismo de gestión UNIFEM/PNUD que se está empleando para el Programa, identificando los logros que se han alcanzado, así como eventuales dificultades inherentes a dicho modelo. Eventualmente, proponer mejoras a dicho mecanismo. También se analizará el valor de las sinergias asociativas entre UNIFEM, PNUD y ASDI para la consecución de los resultados del Programa.

4.2. Enfoque de la Evaluación

El enfoque evaluativo se ha basado en la política de evaluación establecida por la Junta Directiva del PNUD²⁵ que aplica también a la UNIFEM, y en los lineamientos adoptados por el UNEG (*United Nations Evaluation Group*)²⁶, que son comunes a más de 40 agencias del Sistema de la ONU, incluyendo al PNUD y a UNIFEM. El enfoque de la evaluación también considera aportes conceptuales generales de ASDI²⁷, así como los aportes temáticos publicados en documentos de la serie *SIDA Studies in Evaluation*²⁸.

El referente de las definiciones y las metodologías del enfoque de la Evaluación es el DAC del OECD²⁹, cuyos criterios son generalmente reconocidos para la evaluación de proyectos, programas y procesos de desarrollo. En particular, el PNUD, la UNIFEM como fondo asociado y el gobierno de Suecia son miembros activos de la red sobre evaluación de proyectos de desarrollo del DAC y han adoptado enfoques evaluativos coherentes con sus lineamientos.

De acuerdo con estos lineamientos, la Evaluación se ha diseñado para llevar a cabo una apreciación sistemática y objetiva del Programa, de su diseño, implementación y logros, basándose sobre dos pilares principales: responsabilización y aprendizaje.

Asimismo, el enfoque de la evaluación:

- (a) **Es participativo**: busca conjugar el ojo externo del evaluador con la experiencia de los operadores y de los aliados del Programa. Este enfoque se implementa a través del relacionamiento continuo del EE con el Grupo de Referencia de la Evaluación (en adelante GR), constituido por representantes de los principales aliados del Programa, que dará seguimiento y orientación al proceso evaluativo. Asimismo, durante la Evaluación, se ha buscado maximizar los niveles de participación y consulta, involucrando las personas que integran el EE, y las personas que representan la mayoría de las entidades involucradas en las actividades del Programa.

²⁵ Junta Ejecutiva del PNUD: *La política de evaluación del PNUD*; New York, 2006.

²⁶ UNEG: *Normas de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas; y Estándares de Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas*; ambas publicaciones editadas en el 2005.

²⁷ SIDA: *Looking Back, Moving Forward. SIDA Evaluation Manual*; SIDA, Stockholm, 2004.

²⁸ Entre otros, los siguientes: *Evaluating Gender Equality – Policy and practices* (1998); *Gender Equality and Women's Empowerment* (2000); *Reflection on Experience of Evaluating Gender Equality* (2003).

²⁹ OECD/DAC: *Development Assistance Manual*; Paris, 2002; OECD/DAC: *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*; Paris, 2002-2008.

- (b) **Se orienta hacia el futuro**, por ello se analizan las contribuciones de distintos factores internos y externos al logro de los efectos – previstos y no previstos, deliberados o no – a partir de los productos del Programa. Con especial énfasis, se ha buscado investigar también los factores y procesos estratégicos que los aliados institucionales del Programa estén llevando a cabo de manera paralela al Programa, por ejemplo: alianzas y redes, asesoramiento, seguimiento técnico y formación, diálogo de políticas, buenos oficios y mediación, coordinación de esfuerzos y sinergias.
- (c) **Busca la sensibilización**: la evaluación se propone contribuir a difundir y acentuar los propósitos del Programa AGEM, creando sensibilidad hacia sus fortalezas y objetivos estratégicos y contribuyendo al logro de sus resultados.
- (d) Considera cuatro claves de lectura: (a) el enfoque de género; (b) la interculturalidad; (c) la perspectiva de Derechos Humanos; (d) la incidencia política

4.3. Alcance de la Evaluación

El alcance de la evaluación se define detalladamente en los TdR y se resume a continuación.

- (i) **Horizonte temporal**: comprende la ejecución del Programa desde junio 06 a junio 08.
- (ii) **Dimensión geográfica**: se cubrirán las actividades del Programa en todos los países de ejecución (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá); se llevarán a cabo estudios más detallados en tres³⁰ de los mencionados seis países, a ser seleccionados por el EE, aplicando los criterios y procedimientos expuestos más adelante. Estos países serán visitados por una o dos personas de las integrantes del EE. Adicionalmente, al inicio de la evaluación, el EE completo visitará la Oficina Subregional de UNIFEM México, para realizar conjuntamente las primeras actividades de inducción y el diseño detallado de la evaluación.
- (iii) **Dimensión institucional**: está constituida por (a) el grupo de aliados internacionales – ASDI, PNUD y UNIFEM – y por los diversos grupos mencionados en los TdR: (b) Gobiernos municipales y sus redes; (c) ONGs contrapartes; (d) Espacios interinstitucionales y colectivos contrapartes, nacionales y locales; (e) Espacios organizativos de la sociedad civil y de las mujeres; (f) Entidades nacionales rectoras de ministerios públicos; (g) Entidades académicas contrapartes para actividades regionales y nacionales; (h) Entidades políticas a nivel regional.
- (iv) **Dimensión valorativa**: la evaluación emitirá juicios y/o recomendaciones sobre los siguientes aspectos del Programa y de su ejecución: (a) Pertinencia y Coherencia; (b) Eficacia con relación al logro de sus resultados generales y específicos; valoración específica de las sinergias producidas por de las relaciones y alianzas institucionales desarrolladas para el alcance de los resultados de los proyectos; (c) Eficiencia de la gestión del Programa; (d) Apropiación de los actores nacionales y regionales del tema género y

³⁰ En realidad el EE realizó trabajo de campo en cuatro países en esta evaluación

economía como consecuencia de la acción del Programa; (e) Sostenibilidad de los logros del Programa y niveles de institucionalización.

Las anteriores dimensiones de la evaluación se han aplicado a **los siguientes objetivos específicos del programa:**

1. Elaborar y negociar estrategias económicas para el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres y el aprovechamiento de las oportunidades en el contexto de la apertura económica.
2. Promover la inserción de una mayor cantidad de mujeres en el mercado de trabajo remunerado, en empleos de calidad.
3. Posicionar en las agendas económicas nacionales, la importancia de un sistema de planificación y presupuestos públicos pro equidad de género.
4. Promover el acceso de las mujeres al conocimiento desarrollado por la economía feminista y desarrollar líneas de investigación sobre las relaciones de poder que se establecen en los sistemas económicos en los niveles macro, meso y micro.
5. Fortalecer las capacidades, conocimiento, incidencia y articulación de organizaciones de mujeres de la región para su incidencia.

Los Términos de Referencia de la Evaluación³¹ y la propuesta técnica del EE³² delimitan el campo del estudio evaluativo que culminará con el Informe Final. Adicionalmente, sobre la base de la revisión documental, el Informe de Gabinete del EE ha definido algunos aspectos adicionales que precisan el campo de actuación.

A la luz de la documentación estudiada, entre las limitaciones relevantes para esta evaluación, se señalan:

- (a) La **insuficiente evaluabilidad** del documento de programa³³
- (b) La **ausencia de un sistema de monitoreo** que ofrezca informaciones sobre el avance del Programa en el tiempo
- (c) Las **dificultades inherentes** a la evaluación de un proyecto de desarrollo que pretende promover el cambio cultural a través de la promoción de investigaciones e investigaciones-acción, el diálogo intersectorial y la incidencia política.

4.4. Desarrollo de la Evaluación

La evaluación se llevó a cabo en un marco temporal de aproximadamente tres meses y se llevó a cabo en **cinco fases:**

- (i) Inducción y diseño detallado de la evaluación
- (ii) Investigación documental y producción de un primer informe
- (iii) Recopilación de información
- (iv) Análisis y validación
- (v) Devolución

³¹ UNIFEM (2008)

³² Ver Propuesta Técnica del EE en el Anexo II

³³ Como se ha señalado en el Informe de Gabinete, y se resumen en el siguiente apartado de este informe.

La primera fase fue de inducción, durante la cual el EE ha intercambiado a profundidad con el equipo gestor del Programa y se ha familiarizado con los documentos institucionales. Sucesivamente se ha analizado la documentación existente, determinando la evaluabilidad del Programa sobre esta base y detallando el diseño de las siguientes fases de la evaluación.

La tercera fase, que duró cinco semanas, se dedicó a la recopilación de datos e informaciones en todos los países de actuación de la AGEM. En particular, se ha escogido una muestra de cuatro países, que han sido visitados por el EE, realizando entrevistas presenciales, grupos focales y otras actividades que han permitido una mirada más profunda en el caso de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Se ha escogido Nicaragua por ser el país sede del enlace regional del Programa, los otros tres han sido seleccionados aleatoriamente por el EE. Sin embargo la Evaluación ha utilizado instrumentos de investigación – encuestas autoadministradas, entrevistas telefónicas, comunicaciones por correo electrónico – que han permitido recoger informaciones y puntos de vista de las funcionarias y funcionarios del programa y de las entidades asociadas tanto en el nivel regional, como en los restantes dos países (El Salvador y Panamá).

La evaluación ha alcanzado un total de 485 personas, de las cuales aproximadamente el 36% (173 personas) han sido entrevistadas directamente por el EE,³⁴ ya sea personal o telefónicamente a nivel individual, por e-mail o en grupos focales.

El EE ha aplicado herramientas específicas, utilizando diversas técnicas y diversas perspectivas, para indagar un mismo asunto, con el propósito de lograr la producción de datos e informaciones suficientes para fundamentar los juicios evaluativos. El criterio de la triangulación de las fuentes ha primado en la definición de los universos y de las técnicas de indagación.

Se ha utilizado un amplio rango de fuentes confiables para hallar evidencias que sirvan de base a la evaluación; el análisis ha procurado relacionar aspectos cuantitativos y cualitativos, buscando confluencias o divergencias significativas, con el fin de identificar los factores internos y externos que apoyan u obstaculizan el Programa.

De acuerdo al diseño y a la práctica del Programa, se ha subdividido el universo de fuentes de la evaluación en las siguientes categorías:

- (a) Bibliografía propia de AGEM y de los socios principales (especialmente UNIFEM)
- (b) Bibliografía institucional de las organizaciones – regionales y nacionales; académicas, públicas y de la sociedad civil – con las que AGEM tiene mayores vinculaciones e intercambios;
- (c) Funcionarias/os y representantes de:
 - El Programa, de UNIFEM, PNUD y ASDI.
 - El sector público nacional y regional
 - Las organizaciones de la sociedad civil involucradas
 - Entidades académicas
 - Otras agencias e iniciativas de cooperación

Entre otras, se han utilizado las siguientes herramientas para recopilar la información:

³⁴ En el Anexo III se encuentra la lista de personas entrevistadas en la Evaluación.

- (a) Entrevista presencial abierta
- (b) Entrevista presencial semi-estructurada
- (c) Grupo focal
- (d) Observación directa
- (e) Encuesta auto-administrada por el cliente utilizando Internet
- (f) Cuestionarios cortos
- (g) Reuniones multisectoriales

En la siguiente matriz se detalla la aplicación de instrumentos a los diversos sub-universos indagados:

MATRIZ DE EVALUACIÓN: tipos de herramientas de recopilación de información, en función de los aspectos cubiertos por la Evaluación y según las fuentes de información.

Aspectos a cubrirse Por la Evaluación	FUENTES DE LA EVALUACIÓN									
	Socios internacionales (ASDI, PNUD, UNIFEM)	Gobiernos Municipales y sus redes	Espacios interinstitucionales y contrapartes	Sociedad civil y Grupos de mujeres	Entidades nacionales rectoras	Entidades académicas	Entidades políticas nacionales	Entidades Regionales	Actores informados y otros Interlocutores externos	Documentos institucionales y Bibliografía general
Pertinencia y Coherencia	EP EN	EN EP	EN EP	EN		EN EP	EN	EN	EP EN	AD
Eficacia	EP EN	EN EP GF	EN EP GF	EN GF				EN	EP EN	AD
Eficiencia de la Gestión	EP GF	EN EP	EN OD					EN	EP EN	AD
Apropiación	GF	EP	EN OD GF	EN OD GF	EN EP	EN EP		EN	EP	AD
Sostenibilidad	EN GF	EN	EN EP; OD	EN EP; OD	EN EP	EN EP	EN	EN	EP EN	AD

AD = análisis documental

EN = encuesta

OD = observación directa

GF = grupo focal

EP = entrevista presencial (en los países seleccionados)

Los **Productos de la evaluación**, en orden cronológico de producción y discusión con el Grupo de Gestión y/o el Grupo de Referencia de la Evaluación, han sido los siguientes:

- (i) Plan de trabajo
- (ii) Informe de Gabinete
- (iii) Informe Preliminar de Evaluación, a ser discutido con el Grupo Gestor de la AGEM
- (iv) Informe Final de Evaluación y Resumen Ejecutivo (en español e inglés)
- (v) Presentación de la Evaluación

Los **fundamentos principales para el análisis** de la información han sido los siguientes: (i) el análisis y la validación participativa entre el EE y el Grupo de Referencia; (ii) la aplicación del principio de la triangulación.

La **insuficiente evaluabilidad** del documento de programa formulado, aunado a la ausencia de funcionamiento adecuado de un sistema de monitoreo, **ha vuelto complejo el análisis de la Eficacia**,

como se discute en el apartado dedicado a este aspecto. Por las mismas razones y por dificultades inherentes a la evaluación de este tipo de Programa, **no ha sido posible llevar a cabo un satisfactorio examen de la Eficacia**³⁵.

Por lo que se refiere a los otros aspectos cubiertos por esta Evaluación, la diversidad de fuentes y las coincidencias en las triangulaciones, llevan el EE a definir como **adecuada la fiabilidad de los juicios relativos a la Pertinencia y Relevancia; Diseño del programa; Desempeño en la Gestión, Seguimiento y Retroalimentación del Programa; Dimensión temática de la evaluación; Factores externos.**

4.5. Comentarios de UNIFEM a la Evaluación

El EE ha dialogado con representantes del Grupo Gestor de la Evaluación durante todo el desarrollo del proceso. En particular, el Informe Preliminar se ha presentado al Grupo Gestor y todas-os las-los funcionarias-os de la AGEM-UNIFEM han sido consultadas-os al respecto. El 13 de febrero del 2009, el Grupo Gestor envió al EE la versión definitiva de los comentarios institucionales al Informe.

Los comentarios de la UNIFEM han sido incorporados al este Informe Final aplicando los siguientes criterios:

- (i) Se corrige el texto del Informe de acuerdo a los comentarios que el EE ha aceptado por contener nuevas informaciones y/o correcciones argumentadas
- (ii) Se citan textualmente las observaciones que el EE no comparte plenamente, agregando los argumentos
- (iii) Los comentarios de orden general sobre el conjunto del proceso evaluativo y el presente Informe, así como el conjunto completo de los Comentarios de UNIFEM se encuentran en el Anexo V.

³⁵ Los análisis de Eficacia y de Eficiencia de iniciativas orientadas al cambio en la formulación de políticas – públicas y gremiales – a través de la incidencia son generalmente complejos. Se podría facilitar este tipo de análisis a partir de la construcción de un marco orientador específico para este tipo de proyectos, que guíe tanto la formulación como el monitoreo y la gerencia de estos programas, de manera que sus características –incluyendo eficacia y eficiencia– puedan compararse a partir de instrumentos de evaluación. La generación de este marco podría ser de particular interés para UNIFEM, cuya cartera de programas y proyectos incluye muchas iniciativas que se proponen la generación de cambios en la formulación de políticas.

5. Lógica del Diseño del Programa

En el presente apartado se analiza la lógica del diseño del Programa, desde dos perspectivas: (a) la lógica interna de la formulación y la validez del planteamiento del Programa y, (b) el cumplimiento con los estándares aplicables a UNIFEM.

En la siguiente Tabla se sintetizan los principales elementos del diseño del Programa.

Tabla I: Síntesis de los principales elementos del documento de Programa

DISEÑO DEL PROGRAMA³⁶
<p>Análisis del contexto:</p> <ul style="list-style-type: none"> -<u>Cómo afecta a las mujeres la distribución del desarrollo macroeconómico</u> --la estructura productiva --efectos sobre el empleo de las mujeres -<u>Participación de las mujeres en clusters</u> --intensificación de la jornada laboral --la apertura comercial modifica la estructura productiva --cambios drásticos en la fuerza de trabajo femenina no son registrados ---análisis de algunas cadenas de producción ---migración de la población Garifuna de Honduras a Nicaragua -<u>Mayor flexibilidad en el mercado laboral</u> --modificaciones derivadas de la inclusión de los estándares laborales en los Acuerdos comerciales -<u>Antecedentes:</u> síntesis de los resultados obtenidos durante la primera fase del Programa -<u>Justificación:</u> oportunidades visibilizadas a partir de los resultados de la primera fase del Programa: --políticas de promoción de la competitividad ligadas a estrategias de reducción de la pobreza: una oportunidad para incorporar los intereses y necesidades de las mujeres --la naturaleza innovadora de la AGEM despierta intereses de entidades gubernamentales y entidades de las mujeres en los 6 países --universidades y organizaciones de la sociedad civil ven en el Programa una fuente de información y análisis, que son la base de las propuestas de la sociedad civil en el marco del SICA --los posibles efectos del impacto de China popular en el mercado internacional y el Acuerdo de Asociación con la UE, establecen la urgencia de desarrollar una posición holística para mejorar la competitividad regional; las mujeres pueden contribuir grandemente en ello --la lógica que anima esfuerzos conjuntos puesta en práctica por la AGEM puede incrementar la armonización y el alineamiento de los programas de la UN en cada país
<p>Gerencia y arreglos de coordinación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estructura operativa -Monitoreo y Evaluación -Informes y Auditoría -Arreglos administrativos

³⁶ UNIFEM (2006).

Marco lógico	
<p>-Países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá.</p> <p>-Objetivo de Desarrollo: promoción del desarrollo de conocimientos, capacidades y políticas públicas que contribuyan a la gobernabilidad económica equitativa desde el género, con una visión de promoción de la autonomía económica de las mujeres centroamericanas y a pleno goce de sus derechos.</p>	
Efectos esperados	Productos planificados
1.Espacios y mecanismos de diálogo entre el gobierno, la sociedad civil, la academia y la cooperación se institucionalizan y consolidan	1.1.El marco institucional y normativo del SICA permite la representación y participación de las mujeres y otros asociados clave en el proceso de integración económica regional. 1.2.El diálogo y el trabajo conjunto promovido por AGEM es fortalecido en estructuras organizativas sostenibles en los 6 países que garantiza eficiencia y eficacia para el logro de sus resultados.
2.La AGEM se incorpora a las agendas económicas nacionales	2.1.Propuestas políticas introducidas por la AGEM son adoptadas por las autoridades nacionales. 2.2.Mejora la disponibilidad de estadísticas sensibles al género para el análisis de los asuntos económicos. 2.3.Son fortalecidas las capacidades de análisis económico con enfoque de género de los oficiales de las principales instituciones nacionales que toman decisiones económicas.
3.La AGEM es ampliamente reconocida como un espacio de creación de ideas, conocimientos y propuestas que tienen una incidencia política hacia la autonomía económica de las mujeres	3.1.Incrementado reconocimiento regional y nacional de la opinión pública y las instituciones de las AGEM como espacio de liderazgo para el desarrollo de conocimientos y el debate sobre las principales problemáticas económicas enfrentadas por las mujeres, así como sobre el desarrollo de soluciones.
4. Organizaciones y mecanismos de mujeres y otras entidades que abogan por la equidad de género se posicionan y coordinan sus actividades de incidencia política hacia la autonomía económica de la mujeres.	4.1.Incremento de las capacidades de las organizaciones de mujeres de incidir en las políticas públicas a nivel nacional y regional. 4.2.Las instituciones académicas ligadas al Programa han fortalecido sus currícula y sus capacidades de análisis y propuestas para contribuir al empoderamiento económico de las mujeres

El uso de materiales producidos por el mismo Programa en la etapa anterior, es señal de continuidad; sin embargo, también sugiere la posibilidad de que el planteamiento del Prodoc fuera auto-referente. Para comprobar o refutar esta hipótesis, hemos revisado varios elementos de la bibliografía relevante, producida por otros actores institucionales: organizaciones de mujeres y otras de la sociedad civil; universidades y centros de estudios nacionales e internacionales; otras agencias³⁷.

Un rápido análisis comparativo contradice la hipótesis sobre la auto-referencia: los supuestos y los elementos de análisis contenidos en el Prodoc son compatibles con la gran parte de estudios del sector y con los planteamientos de la mayoría de organizaciones nacionales e internacionales que tienen una posición sobre la agenda económica de las mujeres en Centroamérica. Se destacan los índices de brechas de género y de Desarrollo Humano.

³⁷ Chant S. (2007); Espino A. (2005); Flores S. *et al.* (2007); Orozco Corona (2007); GED (<http://ged.hn>), entre otros.

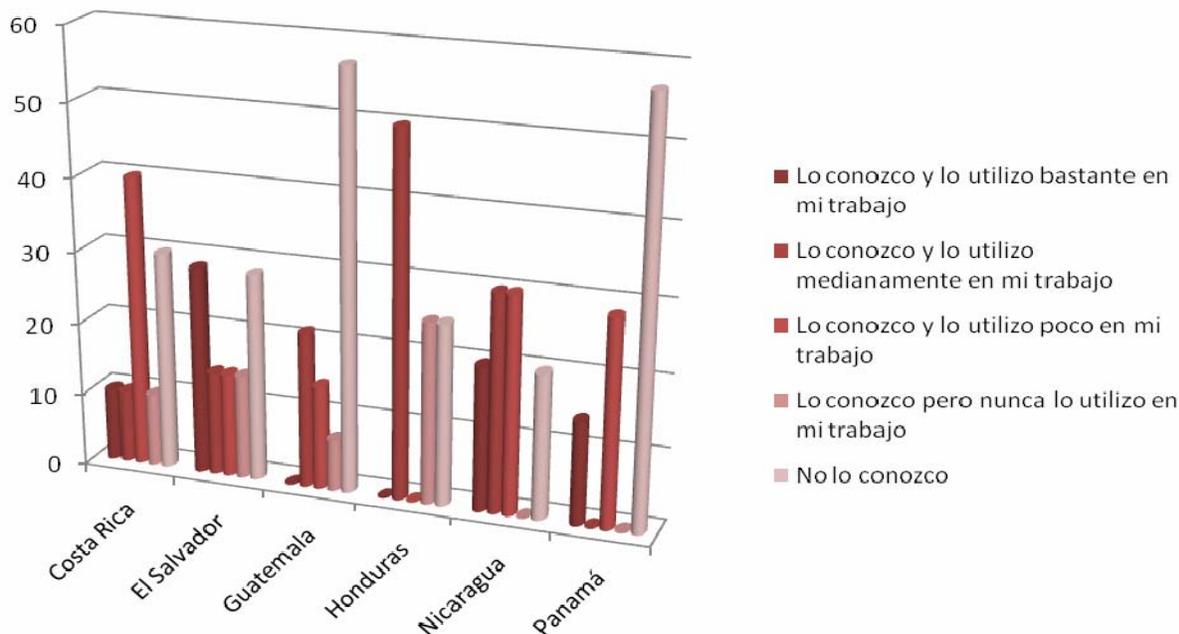
El Documento de Programa (Prodoc) es formulado en inglés y no existen versiones electrónicas en español³⁸. La mayor parte de su extensión se dedica al análisis del contexto en los países de intervención y a nivel regional, en buena medida a partir de reflexiones y productos de la primera fase del Programa.

Hay que señalar que probablemente el extenso análisis estratégico contenido en el Prodoc está parcialmente desaprovechado, ya que no puede ser utilizado en el diálogo técnico-político por existir sólo la versión en inglés. El uso limitado del documento de programa como instrumento conceptual, estratégico, operativo es confirmada por los resultados de las encuestas y por varias entrevistas realizadas durante la EE.

Según la encuesta realizada por el EE por Internet (ver resultados en Anexo IV), el 39% de las funcionarias de AGEM y de los socios institucionales del Programa no conoce el Prodoc y el 31% no lo utiliza o lo utiliza muy poco en su trabajo. Es decir, que el 70% de las funcionarias directamente involucradas en el Programa y en sus instituciones creadoras no utilizan el documento de programa como instrumento de trabajo. La encuesta también confirma que el Prodoc no es utilizado por AGEM como instrumento de diálogo técnico-político: no lo conoce entre el 80% y el 84% de las y los funcionarios de la academia, el sector público y de organizaciones de la sociedad civil que hemos entrevistado.

La siguiente gráfica muestra la distribución por país de las opiniones acerca del conocimiento y uso del documento de proyecto por parte del personal del Programa: el país donde más se conoce y utiliza es Honduras; al contrario, Guatemala y Panamá son los países donde el conocimiento y el uso son menores.

Por países:



³⁸ En Honduras, el EE tuvo a su alcance una versión impresa del PRODOC en castellano, pero no fue posible obtener el correspondiente archivo electrónico. Varias CTs manifestaron no tener ni utilizar este documento, lo cual coincide con los resultados de la encuesta realizada por Internet como se menciona más adelante.

En cuanto al proceso de formulación, el EE ha documentado algunas opiniones – entre las funcionarias y funcionarios involucrados – que sugieren que el proceso de formulación no ha sido plenamente participativo: “(...) Faltó la visión compartida para el diseño del Programa Conjunto AGEM-UNIFEM/PNUD”; “(...) nos montamos en algo que ya estaba dado”; “Se debió involucrar a los equipos que luego iban a operativizar”³⁹.

Sobre estos aspectos el EE ha documentado suficientes evidencias que llevan a concluir que el conocimiento del documento de Programa es limitado, especialmente para los actores externos. Es probable que una formulación más participativa hubiera mejorado la concepción de estrategias nacionales; asimismo, es posible que un uso más universal del Prodoc pudiera ayudar en el diálogo técnico-político.

La sección del Prodoc que explica el Marco Lógico (ML) del Programa es reducida a una tabla de una página de extensión. El ML se articula a un objetivo general, cuatro Efectos esperados que se pretende alcanzar a través de ocho Productos, como se vio arriba.

El objetivo de desarrollo apunta al desarrollo de capacidades y de las políticas públicas que fortalezcan la equidad de género en el desarrollo económico, promoviendo por esta vía – la vía de la generación de ingresos y valor agregado – la autonomía económica de las mujeres. Se trata de una meta que es lógico suponer como estratégica, a partir del análisis de las problemáticas relativas.

Es interesante subrayar que se trata de una visión estratégica que es novedosa con respecto a las prácticas más comunes de promoción de la autonomía económica de las mujeres. Aquí se busca disminuir las asimetrías en las economías locales y nacionales a través de acciones afirmativas contenidas en las grandes políticas públicas, para que el trabajo productivo de las mujeres les genere mayores ingresos. Articular esta visión con la promoción de la incidencia en las políticas públicas e incluyendo la generación de conocimientos, constituye una relativa novedad para UNIFEM, como se referirá más adelante en el análisis de Relevancia.

Los cuatro efectos esperados fijan procesos lógicamente necesarios para alcanzar el Objetivo: (i) el fortalecimiento de las capacidades de incidencia de los grupos de mujeres que abogan por la equidad de género sobre las políticas públicas económicas; (ii) la incorporación de la AGEM en las agendas y en las normativas de desarrollo económico a nivel nacional y regional; (iii) el posicionamiento político del espacio AGEM; (iv) la consolidación de los espacios y mecanismos de diálogo entre gobiernos, sociedad civil, academia, entidades regionales e internacionales.

Los Productos pueden clasificarse en tres grupos⁴⁰:

- (a) Los que se refieren directamente a la incidencia política⁴¹ del Programa

³⁹ Comentarios de una funcionaria de PNUD entrevistada en Nicaragua. A este respecto, la posición oficial de UNIFEM es que “posiblemente lo que surge aquí es que ni el PNUD ni UNIFEM lograron desarrollar un proceso de apropiación del Programa por parte de PNUD. Pero ello no pone en discusión el nivel de participación que tuvo el proceso de planificación de la segunda fase. Cabe señalar que para el PNUD los temas económicos del ámbito regional tampoco eran su prioridadLa importancia que da esa organización a lo económico en parte se explica al trabajo que han desarrollado las CTNs de AGEM vinculadas al PNUD para lograr la internacionalización del tema en las oficinas (ej. Nicaragua, Honduras, El Salvador”.

⁴⁰ Algunos de los enunciados del Prodoc contienen más de un producto, por lo que aparecen en dos grupos.

- (b) El fortalecimiento de capacidades⁴² gubernamentales y de la sociedad civil; a nivel nacional o regional
- (c) La producción de conocimiento⁴³.

En otro apartado, el Prodoc define las actividades a llevarse a cabo por el Programa.

Se señala que la mayor parte de los Productos están formulados en términos de efectos: se trata de efectos intermedios entre los cuatro efectos esperados y los verdaderos productos del Programa⁴⁴ que no se especifican.

Para ejemplificar esta conclusión, se pueden considerar los Resultados 1.1; 2.1; 3.1; 4.1 y 4.2., que hemos clasificado en el grupo de la incidencia política. En los cinco casos, no se formula un resultado que el Programa puede razonablemente lograr directamente – es decir: no se formula un producto – sino un efecto, es decir: un resultado que no depende directamente del Programa, sino en un cambio de actitud y/o adopción de decisiones basadas en los productos del Programa por parte de terceros actores.

Por ejemplo: cambio del marco normativo del SICA; adopción de propuestas de la AGEM por autoridades nacionales; los actores nacionales y regionales llegan a considerar que la AGEM sea el espacio principal para el desarrollo de políticas públicas en el sector; las organizaciones de mujeres logran incidir en las políticas públicas; las instituciones académicas modifican el currículum de varias Unidades académicas a partir del trabajo del Programa. Ninguno de estos resultados puede ser obtenido por el Programa sin la participación activa de otras personas e instituciones. En otras palabras: se trata de Efectos y no de Productos.

La formulación no convencional de la mayoría de los “Productos”⁴⁵ en términos de Efectos deja vacíos estratégicos importantes. En estos casos, el Prodoc no contiene elementos suficientes para contestar a la pregunta: ¿Cómo el Programa va a lograr estos efectos en las contrapartes y organizaciones asociadas? El análisis del apartado dedicado a las Actividades tampoco es exhaustivo para contestar esta pregunta.

Al mismo tiempo el ML del Prodoc no sugiere indicadores de proceso en correspondencia con los cuatro Efectos esperados. Sin embargo, los “Productos” definidos en el Prodoc, en la mayoría de los casos, pueden considerarse como indicadores adecuados para los Efectos esperados⁴⁶. Por otra parte, el Prodoc indica que “una vez que el Programa entre en la fase operativa serán definidos el Plan de Trabajo, el mecanismo para el monitoreo de los resultados y los indicadores”⁴⁷. Esta formulación

⁴¹ Los Productos 1.1; 2.1; 3.1; 4.1 y 4.2.

⁴² Los Productos 1.2; 2.3 y 4.1.

⁴³ Los Productos 2.1; 2.2 y 4.2.

⁴⁴ Se hace aquí referencia a las categorías de Resultados, Efectos y Productos según las definiciones aplicables al UNIFEM (DAC/OECD, 2004; UNEG 2007; UNDP: 2006).

⁴⁵ Con el entrecomillado “Producto” nos referimos a las definiciones aplicadas en el Prodoc; mientras seguimos usando Producto con referencia a la definición adecuada.

⁴⁶ Como sugieren varios autores, Efectos intermedios e Indicadores de proceso coinciden. Por ejemplo, con referencia al “Producto 1.1.” – nuevo marco normativo del SICA – se trata de un indicador de proceso del Efecto 1, que busca institucionalizar espacios y mecanismos de diálogo entre el gobierno, sociedad civil, la academia y la cooperación.

⁴⁷ Prodoc, pag. 21.

traslada la definición de los indicadores a la fase operativa, dejando indeterminada la temática en el momento del diseño⁴⁸.

La relativa indefinición del “cómo” el Programa podrá lograr los efectos de incidencia política es un tema que tendrá que ser considerado en la siguiente fase de la Evaluación. Las hipótesis que se pueden formular al respecto son varias, señalamos aquí tres de ellas, que tendrán que ser analizadas, junto a otras, en el desarrollo de la Evaluación: (i) el espacio de la AGEM y las capacidades de incidencia de UNIFEM son tan consolidadas que pueden producir de forma directa cambios en instituciones gubernamentales y de la sociedad civil; (ii) las decisiones sobre cómo realizar la incidencia política se toman a nivel nacional; (iii) el Programa no toma decisiones planificadas, sino reacciona a planteamientos de terceras partes.

Finalmente, la indefinición de los productos específicos en correspondencia con los efectos más relevantes, abre otra dificultad: el análisis de congruencia entre recursos, productos y efectos. En otras palabras: al no definirse un conjunto de productos concretos del Programa, no es posible contestar la siguiente pregunta: ¿Es hipotéticamente factible con los recursos a disposición del Programa, llegar a los productos y los efectos esperados?

El Prodoc también establece algunas disposiciones con relación al gobierno del Programa y a su coordinación técnica, involucrando varias instituciones, Comités y Grupos de Trabajo⁴⁹; dichos aspectos se tratan más adelante en este Informe.

Con relación a las estrategias establecidas, la EE ha recogido varios puntos de vista que apuntan a señalar la necesidad de incrementar la base de la AGEM: “(...) falta incluir organizaciones: sindicales, gremiales (médicos, abogados, educadores, enfermeras, (...))”. También señalan que sería provechoso ampliar el carácter integral del enfoque: “la AGEM necesita un mayor aporte interdisciplinario: Biólogos, sociólogos, economistas, bioética”⁵⁰. En general son numerosas las opiniones que abogan por la ampliación de la base social, de las alianzas, del enfoque⁵¹

Sobre la lógica del diseño, la formulación y el uso del Prodoc, se concluye que:

- (i) En general el análisis del contexto y el planteamiento general del Programa son lógicos, compatibles con los estudios relevantes y compartidos por otras entidades interesadas
- (ii) El hecho que el Prodoc no se maneje en español limita su uso como instrumento de diálogo técnico-político. El uso del Prodoc es limitado como instrumento al interior del mismo Programa y es desconocido por la gran mayoría de las asociadas.
- (iii) El planteamiento estratégico general es adecuado y parcialmente novedoso para UNIFEM, representando la apertura de un nuevo y estratégico campo de trabajo para la organización: promover la incidencia política en tema de equidad de género y reducción de asimetrías en la repartición de los beneficios de la producción económica.

⁴⁸ Coherentemente con esta decisión, el EE investigará la definición de Indicadores como parte del análisis de la gerencia del Programa y de la Eficacia.

⁴⁹ Prodoc: Diagrama de flujo en pag. 21.

⁵⁰ Comentarios de un entrevistado del área académica en Panamá

⁵¹ Al respecto las sugerencias son diversas, entre otras: incluir las Cámaras de Comercio; incrementar la participación de organizaciones gremiales; aliarse con el sector educación para propiciar la difusión y aceptación del enfoque; etc.

- (iv) **El Marco Lógico no cumple plenamente con los estándares aplicables a UNIFEM, por utilizar de manera inadecuada las categorías; por no contener indicadores explícitos; y por tener vacíos significativos en la ilustración de la cadena de Resultados, especialmente por la falta de definición de los Productos del Programa que corresponden con los efectos de incidencia política esperados**
- (v) En consecuencia, **no hay evidencias que la formulación del Programa haya llevado a cabo un análisis de congruencia entre recursos disponibles y resultados esperados.**⁵²
- (vi) Sobre la base de lo anterior, **la Evaluabilidad del Programa a partir del Prodoc resulta insuficiente.**

Sobre esta sección, los Comentarios de UNIFEM señalan que: “Las observaciones y comentarios previamente realizados al Informe de Gabinete están ausentes en el informe final; en especial las referidas al diseño del Programa”. Al respecto, señalamos que efectivamente dichos comentarios no se incluyeron porque fueron superados por su discusión del Informe final preliminar, cuando el EE aclaró las bases que demuestran la falta de coherencia del ML con las definiciones aplicables a UNIFEM y con las definiciones aceptadas mundialmente⁵³.

6. Pertinencia y Coherencia

6.1. Pertinencia con visión y estrategias de UNIFEM / PNUD

Las definiciones comúnmente aceptadas consideran a la Pertinencia como la alineación de las metas de un proyecto con (i) la visión y los objetivos de las instituciones directamente asociadas; (ii) las expectativas y las prioridades de las organizaciones y personas que recibirán beneficio de la ejecución exitosa del Programa.

Para evaluar la Pertinencia del Programa con la visión y los objetivos de UNIFEM, tomamos en consideración el mandato del Fondo y su plan estratégico vigente⁵⁴. En la siguiente Tabla II evidenciamos las coincidencias entre los aspectos que definen el Programa y la estrategia de UNIFEM⁵⁵.

Tabla II: elementos para el análisis de Pertinencia del Programa con UNIFEM/PNUD⁵⁶

⁵² De la misma manera, el EE tampoco encuentra en el Prodoc los elementos suficientes para llevar a cabo el análisis de congruencia.

⁵³ OECD/DAC (2006-2009)

⁵⁴ La Evaluación no pretende juzgar la Pertinencia y la Relevancia cuando el Programa fue formulado, sino su pertinencia actual, de acuerdo a las estrategias de los socios.

⁵⁵ Considerando que el directorio de UNIFEM es la misma Junta que gobierna el PNUD y tomando en cuenta las relaciones estratégicas y operativas entre ambas entidades de las Naciones Unidas, consideramos que los mismos referentes son asumidos por el PNUD, con relación a su involucramiento en las temáticas relativas al género.

⁵⁶ El nivel de cumplimiento encontrado por el EE se sintetiza de la siguiente manera: + + + = altamente pertinente; + + = pertinente; + = parcialmente pertinente; - = no pertinente; N/A = no aplica (por ser de cumplimiento implícito en virtud de otros elementos).

ELEMENTOS DE LA VISIÓN Y ESTRATEGIA DE UNIFEM / PNUD	CUMPLIMIENTO DE LOS ELEMENTOS DEL PROGRAMA				
	Análisis del contexto	Estrategia	Objetivo de desarrollo	Efectos esperados	“Productos”, ⁵⁷
Mandato y Plan estratégico 2008-2011 de UNIFEM					
Mandato del UNIFEM establecido en la resolución 39/125 (1984) de la Asamblea General: se pide al UNIFEM que i) preste a los países apoyo financiero y de programación de carácter innovador y catalizador para que logren una igualdad entre los géneros consonante con sus prioridades nacionales y ii) fortalezca las medidas tendientes a implantar la igualdad entre los géneros en todo el sistema de cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas ⁵⁸ .	+++	+++	+++	+++	+++
El plan es ambicioso en la medida en que se centra en la ampliación de los conocimientos y las repercusiones que se derivan del apoyo selectivo del UNIFEM y de la experiencia de sus asociados gubernamentales, de la sociedad civil y de las Naciones Unidas ⁵⁹ .	+++	+++	+++	+++	N/A
UNIFEM está en situación de mejorar su función catalizadora, en particular por lo que se refiere a facilitar y fomentar el cumplimiento de los compromisos en materia de igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer.	+++	+++	N/A	N/A	N/A
<u>Objetivo</u> 25. La labor del UNIFEM obedece a un objetivo: el cumplimiento de los compromisos nacionales de fomento de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer en Estados estables o débiles.	N/A	N/A	+++	N/A	N/A
<u>Indicadores temáticos del Objetivo: (primer Tema):</u> aumento de la seguridad económica y los derechos económicos de la mujer: – Proporción de la mano de obra total integrada por mujeres que trabajan por cuenta propia o en un negocio familiar – Diferencia salarial: relación entre los ingresos percibidos por las mujeres y por los hombres	+++	+++	+++	N/A	N/A

⁵⁷ En realidad: efectos intermedios o indicadores de proceso.

⁵⁸ Asamblea General ONU (1984).

⁵⁹ Ésta y las siguientes citas de esta sección: Plan Estratégico UNIFEM 2008-2010

ELEMENTOS DE LA VISIÓN Y ESTRATEGIA DE UNIFEM / PNUD	CUMPLIMIENTO DE LOS ELEMENTOS DEL PROGRAMA				
	Análisis del contexto	Estrategia	Objetivo de desarrollo	Efectos esperados	“Productos” ⁵⁷
<p><u>Esferas prioritarias</u></p> <p>28. UNIFEM seguirá inspirándose en una teoría del cambio que presupone tres esferas prioritarias: a) adaptar las leyes y políticas para crear un entorno propicio al empoderamiento de la mujer y sus derechos humanos; b) reforzar las instituciones y organizaciones en cuanto a los procesos de trabajo, los recursos y la capacidad con miras a cumplir las obligaciones derivadas de la Convención y de otros acuerdos normativos de ámbito mundial, regional y nacional y c) prestar apoyo a iniciativas comunitarias que muestren la manera de modificar las prácticas y actitudes para que puedan cumplirse los compromisos en materia de igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer .</p>	+++	+++	+++	++	N/A
<p>29. Resultado 1. Un mayor número de estrategias nacionales de desarrollo (entre ellas estrategias de reducción de la pobreza, enfoques sectoriales, estrategias de reconstrucción después de los conflictos y otros planes nacionales) incorporará la igualdad entre los géneros en consonancia con los compromisos nacionales en materia de empoderamiento de la mujer (como los objetivos de desarrollo del Milenio) y de derechos humanos (la Convención, por ejemplo).</p>	N/A	N/A	+++	+++	N/A
<p>Resultado 5. Los-las expertos-as en igualdad entre los géneros, quienes la propugnan y las correspondientes organizaciones y redes dispondrán de mayor capacidad e influencia para que las leyes, las políticas y las estrategias nacionales, en particular en los procesos de consolidación de la paz y de reconstrucción después de un conflicto, tengan muy en cuenta sus dimensiones.</p>	+++	N/A	+++	+	N/A
<p>Marco Multi-Anual de Financiación (MYFF) 2004-2007 de UNIFEM⁶⁰</p>					
<p>Meta 1: Reducir la Pobreza y Exclusión Femenina - UNIFEM continuará centrándose en reducir la pobreza y la exclusión femenina a través de: a) Transversalización de la perspectiva de género en el diseño de políticas comerciales y macroeconómicas; y b) Aumentar el acceso de las mujeres para influenciar en los mercados de trabajo, bienes y servicios. Ampliar las oportunidades económicas para las mujeres pobres requiere que UNIFEM apoye la transversalización de la perspectiva de género y derechos basados en estrategias de reducción de</p>	N/A	+++	+++	++	N/A

⁶⁰ UNIFEM (2003). El EE no ha tenido acceso al siguiente MYFF de UNIFEM, por lo que el análisis de Pertinencia se ha realizado sobre la base del Marco Multianual de Financiación relativo al periodo 2004-2007, anterior a la presente vigencia.

ELEMENTOS DE LA VISIÓN Y ESTRATEGIA DE UNIFEM / PNUD	CUMPLIMIENTO DE LOS ELEMENTOS DEL PROGRAMA				
	Análisis del contexto	Estrategia	Objetivo de desarrollo	Efectos esperados	“Productos” ⁵⁷
pobreza en el DELP, MDG, acuerdos comerciales, y otros instrumentos de política y coordinación.					
<u>Indicadores de meta:</u> - Mejorar la disponibilidad y uso de datos para los hacedores de políticas sobre aquella parte de mujeres que trabajan sin recibir salario - Proporción de mujeres y hombres con ingresos por debajo de 1 USD por día - Aquella parte de mujeres en empleos con salarios en sectores distintos a la agricultura - Participación de mujeres en el sector informal	N/A	N/A	N/A	++	++

La revisión de la anterior Tabla II indica que el Programa es altamente pertinente en relación con varios de los mandatos, objetivos y estrategias formuladas por UNIFEM. Se encuentra relativamente menos coincidencias: (i) en los aspectos relativos al financiamiento de iniciativas comunitarias, que muestren *la manera de modificar las prácticas y actitudes para que puedan cumplirse los compromisos en materia de igualdad entre géneros*, incluyendo aspectos relativos a la empresarialidad; (ii) con relación al vacío del Prodoc en explicitar enfoques sensibles para los procesos de consolidación de la paz y reconstrucción después de desastres y conflictos. Por lo demás, el enfoque del Programa de alguna manera contiene y excede las metas y estrategias previstas en el MYFF revisado.

En cuanto al primer aspecto, es evidente que el Programa no pretende aportar - ni podría hacerlo - a todos los objetivos y estrategias de UNIFEM, de tal manera que la ausencia de aspectos ligados a prácticas comunitarias no es de por sí un hallazgo negativo. Sin embargo, para que UNIFEM en la Región cumpla con la estrategia corporativa, sería necesario que otros proyectos que coordinen acciones con el Programa estén promoviendo prácticas con relación a los aspectos macro en los que AGEM se interesa⁶¹.

Por otra parte, la falta de enfoques explícitos orientados a guiar el Programa en situaciones de consolidación de la paz y post-conflicto es un vacío de importancia mayor, al considerar que la mayoría de las mujeres del área de acción del Programa viven en países que están en estas condiciones, ej. El Salvador, Guatemala y Nicaragua, así como en los otros países por la presencia de migrantes.

⁶¹ En particular, otros programas de UNIFEM tales como: 1) MYDEL = “Mujeres y Desarrollo Económico Local”; 2) Mujeres y pobreza = “Incorporación de las Dimensiones de Género, Raza y Etnia en los Programas de Erradicación de la Pobreza en cuatro países de Latinoamérica: Guatemala, Brasil, Bolivia y Paraguay”.

Considerando también otros referentes de visiones institucionales⁶², el Prodoc no agota las temáticas específicas relativas a las poblaciones mayas, garífunas y de otros grupos étnicos no dominantes.

La discusión anterior lleva a dos conclusiones sintéticas:

- (i) **La formulación del Programa es pertinente con el mandato y el plan estratégico vigente de UNIFEM;** el único vacío de importancia que se ha encontrado es la **falta de enfoques específicos con relación a los países en etapa de consolidación de la paz y al tratamiento de las problemáticas interculturales y multiétnicas:** enfoques que deberían de ser utilizados en correspondencia con la situación de la mayoría de las mujeres centroamericanas (en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua)
- (ii) Para cumplir con la definición de Esferas de Trabajo del Plan Estratégico de UNIFEM, la Dirección Regional deberá velar por la coordinación del Programa con otros proyectos e iniciativas de UNIFEM, que incluyan el apoyo a prácticas comunitarias relativas a las temáticas tratadas por la AGEM en un nivel macro.

6.2. Pertinencia en relación con las prioridades de otras instituciones asociadas y las beneficiarias finales

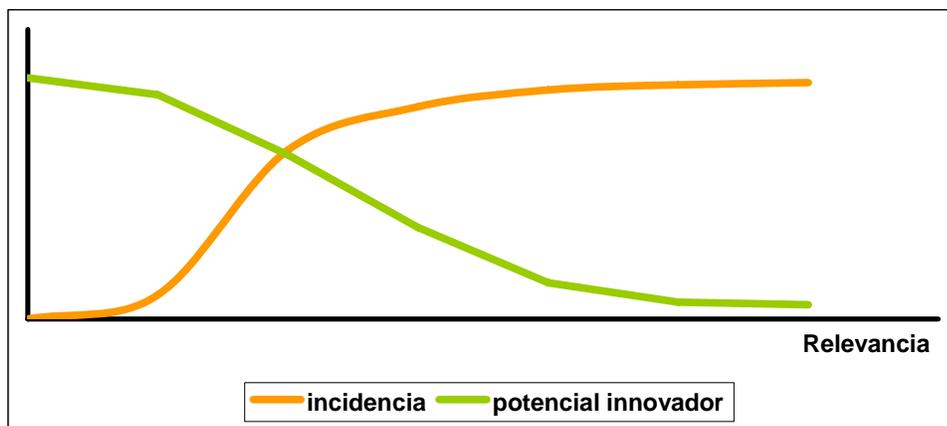
La Pertinencia de los objetivos y estrategias del proyecto evaluado, con relación a las expectativas, metas y estrategias de las entidades asociadas y de las beneficiarias finales se denomina también Relevancia. Para realizar el análisis de Relevancia, es entonces necesario comparar los principales elementos del diseño del Programa con las visiones, prioridades y acciones principales de las organizaciones beneficiarias asociadas.

Algunas características del Programa vuelven peculiar dicho análisis, en particular nos referimos a: (i) su carácter innovador; (ii) su vocación de incidencia sobre políticas públicas y las estrategias de las organizaciones.

Al tratarse de un enfoque innovador, es de esperar que aún no esté del todo recogido en las visiones y prioridades de la mayoría de organizaciones. Por otra parte, uno de los indicadores de la incidencia del Programa es precisamente el grado de incorporación de dicho enfoque a las agendas de las entidades asociadas. Es decir, que en proyectos innovadores, la relevancia es alta. La siguiente gráfica ilustra la relación teórica entre la Relevancia, la Incidencia y el nivel de Innovación de un proyecto.

⁶² Tales como los documentos del CCA-UNDAF de los países de acción y los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, entre otros.

Gráfica I: La Incidencia y el Potencial innovador de una iniciativa de desarrollo como función teórica de su Relevancia



Este caso teórico se refiere en general a todo proyecto que busque influir en las agendas y las visiones de terceros, introduciendo novedades: su relevancia se incrementa cuanto más logre incidir, porque crece el número de asociadas que incorporaron el enfoque del proyecto. Sin embargo, al mismo tiempo y por la misma razón, se pierde paulatinamente el carácter innovador del Programa. Se trata del tipo de proyecto que abre una brecha y que se basa en enfoques que son poco compartidos por otras entidades.

A partir de las características del Programa, es posible que su Relevancia sea mediana o inferior. En la sociedad civil, la AGEM colabora con gremios y con organizaciones de mujeres: los primeros no necesariamente han adoptado una perspectiva de género adecuada, mientras que las segundas no necesariamente han priorizado el sector económico y el trabajo productivo de las mujeres como áreas clave para promover la independencia económica de las mujeres. Por otro lado, el Programa trabaja en espacios comunes – de mujeres y productoras/es – y en mecanismos de coordinación institucional – con entidades públicas nacionales y regionales – que son áreas estratégicas para promover la incidencia.

Para comprobar esta hipótesis, hemos revisado las visiones y las prioridades de las organizaciones asociadas a la AGEM y de otras entidades de la sociedad civil de los países de Centroamérica, interesadas en el desarrollo económico y/o en el desarrollo equitativo de las mujeres. Como sintetizamos a continuación, esta revisión confirma la hipótesis que el Programa es innovador y, por lo tanto, que su enfoque estratégico es sólo parcialmente relevante en comparación con la visión de organizaciones externas. En algunos casos específicos la relevancia es alta: se trata de los casos que involucran las entidades que la AGEM considera aliadas estratégicas.

El Programa promueve prácticas hasta cierto punto novedosas en relación con las luchas y los programas de las organizaciones de mujeres: buscar incidencia sobre las políticas públicas orientadas al desarrollo económico, promoviendo la autonomía económica de las mujeres a partir de su trabajo productivo, disminuyendo las barreras y las asimetrías. Pero también combinando diferentes estrategias y alianzas para lograr recursos que permitan la realización de actividades consideradas de importancia para los diferentes ejes de trabajo de la AGEM.

Es innovador porque muchas de las organizaciones de mujeres existentes no han priorizado la realización de prácticas orientadas por estos principios. La mayoría prioriza otras temáticas y metas, tales como: la plena vigencia de los derechos civiles y políticos de las mujeres; el reconocimiento del trabajo reproductivo; la lucha contra la discriminación social, comunitaria y familiar; el combate de la violencia contra las mujeres, entre otros⁶³.

Son numerosas las organizaciones de mujeres que se orientan hacia el desarrollo económico de sus asociadas, pero la mayoría de ellas no se dedica prioritariamente a la incidencia política para cambiar el sistema de desarrollo económico hacia una mayor inclusión de las mujeres, sino que buscan apoyar a sus asociadas para acceder con mayor eficiencia al sistema existente.

En otros casos, las visiones y estrategias declaradas de estas organizaciones sí incluyen el área de la incidencia en políticas públicas para disminuir asimetrías económicas, como por ejemplo: la Fundación Internacional para el Desarrollo Económico Global (FIDEG)⁶⁴ y Género, Economía y Desarrollo (GED)⁶⁵, entre otras.

Por otra parte, organizaciones gremiales y ONGs que apoyan a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) están más de acuerdo con parte de los planteamientos técnicos de la AGEM – por ejemplo, los que se refieren a las asimetrías al interior de una cadena de valor y a la importancia del análisis de su gobernanza, para favorecer a los actores en desventaja/ en situación de mayor vulnerabilidad – pero incorporan sólo parcialmente adecuadas perspectivas de género. Es el caso, por ejemplo, del Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH)⁶⁶, de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos de Nicaragua (UNAG)⁶⁷ y de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)⁶⁸.

En algunos de estos casos, por ejemplo COCOCH y UNAG, se trata de asociaciones de segundo grado⁶⁹ que incluyen organizaciones de mujeres entre sus asociadas⁷⁰. Es interesante notar como en ambos casos, la visión de las organizaciones de segundo nivel y algunos pronunciamientos públicos⁷¹ no consideren adecuadamente la perspectiva de género, pese a la participación en ellas de organizaciones de mujeres. Este hallazgo se tendrá que enfocar desde la perspectiva de la eficacia y de los factores externos, buscando contestar la pregunta: ¿Porqué una forma de pensar desde una

⁶³ Es el caso, entre otras organizaciones, de las siguientes: Las Dignas: Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (www.angelfire.com/amiga2/lasdignas); Mujer Nica www.mujernica.info); CEMUJER (www.angelfire.com/nh/cemujer); ORMUSA (www.analitica.com/mujeranalitica/organizacionesfemeninas/7446607.asp); Red de Mujeres Afroamericanas y Afrocaribeñas en la Diáspora (www.mujeresafro.org); Centro de Derechos de Mujeres (www.derechosdelamujer.org).

⁶⁴ www.fideg.org/generoyecono.

⁶⁵ <http://ged.hn>.

⁶⁶ En www.redmesoamericana.net, se pueden consultar la visión, la misión y los objetivos principales del COCOCH.

⁶⁷ www.unag.org.ni.

⁶⁸ www.funde.org.

⁶⁹ Las asociaciones de segundo grado agrupan a otras asociaciones cuyos afiliados son personas físicas

⁷⁰ La Unión de Mujeres Campesinas de Honduras (UMCAH), la Asociación Nacional de Mujeres Productoras Agroindustriales Rurales (ANMPAR), son parte de la UNAG; la Asociación Hondureña de Mujeres Campesinas, la UMCAH, el Consejo para el Desarrollo Integral de la Mujer Campesina, son asociadas al COCOCH.

⁷¹ Ver, por ejemplo, los dos Pronunciamientos de la UNAG (S/F; 2008) referidos en la Bibliografía de este informe: **I.** Política Agrícola Centroamericana; **II.** Economías Campesinas, Soberanía Alimentaria y Apertura Comercial.

perspectiva de género aún no parece haber permeado gremios mixtos en los que participan organizaciones de mujeres?

Estas indicaciones derivadas de la comparación entre los objetivos y enfoques de AGEM y las prioridades de las organizaciones asociadas se han verificado en las entrevistas y encuestas de la Evaluación. Varias de las personas consultadas, por ejemplo, confirman el carácter procesal de la incorporación del enfoque de la AGEM en las prioridades y estrategias de las organizaciones. Algunas señalan que aún no es priorizado por todas las entidades interesadas:

“las organizaciones de mujeres han reivindicado otros temas, pero no Género y Economía”⁷²;

“ (...) somos un organismo de Derechos Humanos que tiene que ver con la Sociedad Civil. Todavía estamos metidas en otros temas. Nos dedicamos a cuidar la vida, el respeto, pero no nos hemos metido en la parte económica. La alianza con la AGEM nos da enriquecimiento recíproco, los datos estadísticos sobre la situación de la mujer son el soporte para el análisis de la discriminación...”⁷³.

Al mismo tiempo varias ponen en evidencia el proceso de apropiación:

“(...) nuestra escuela de liderazgo tiene un enfoque político, pero estamos incorporando la parte económica...”⁷⁴.

La Evaluación también ha documentado numerosas indicaciones que apuntan a definir una alta pertinencia de AGEM, como lo atestiguan, por ejemplo, algunos aportes de funcionarias del sector público en Costa Rica quienes también coinciden en señalar el proceso de incorporación paulatina en la agenda nacional del enfoque de AGEM.

“Buen momento para la relación AGEM-INAMU, es pertinente continuar. Hay convergencia de visiones, metas, objetivos...”

“El tema economía y género es fundamental, porque aporta una nueva visión de la mujer como actora en la vida económica (...) pero (...) La empresarialidad de las mujeres no ha sido colocada en agenda, por ello, que el Programa se haya dado es relevante para el país”

La pertinencia también se ha visto beneficiada por la amplitud del enfoque de la AGEM y de la flexibilidad de su estrategia, porque las entidades asociadas se sienten libres de definir conjuntamente la agenda con el Programa: “Esta ha sido una alianza muy positiva, con mucha flexibilidad. No se nos han impuesto parámetros, hay un marco de respeto...”⁷⁵.

Las encuestas realizadas por la Evaluación ilustran la percepción del posicionamiento de AGEM a nivel nacional y regional⁷⁶. Estas percepciones pueden considerarse como un indicador *proxy* de la

⁷² Entrevista con una consultora de la AGEM en Honduras

⁷³ Entrevista con la Directora de una organización de asistencia legal a la sociedad civil en Panamá

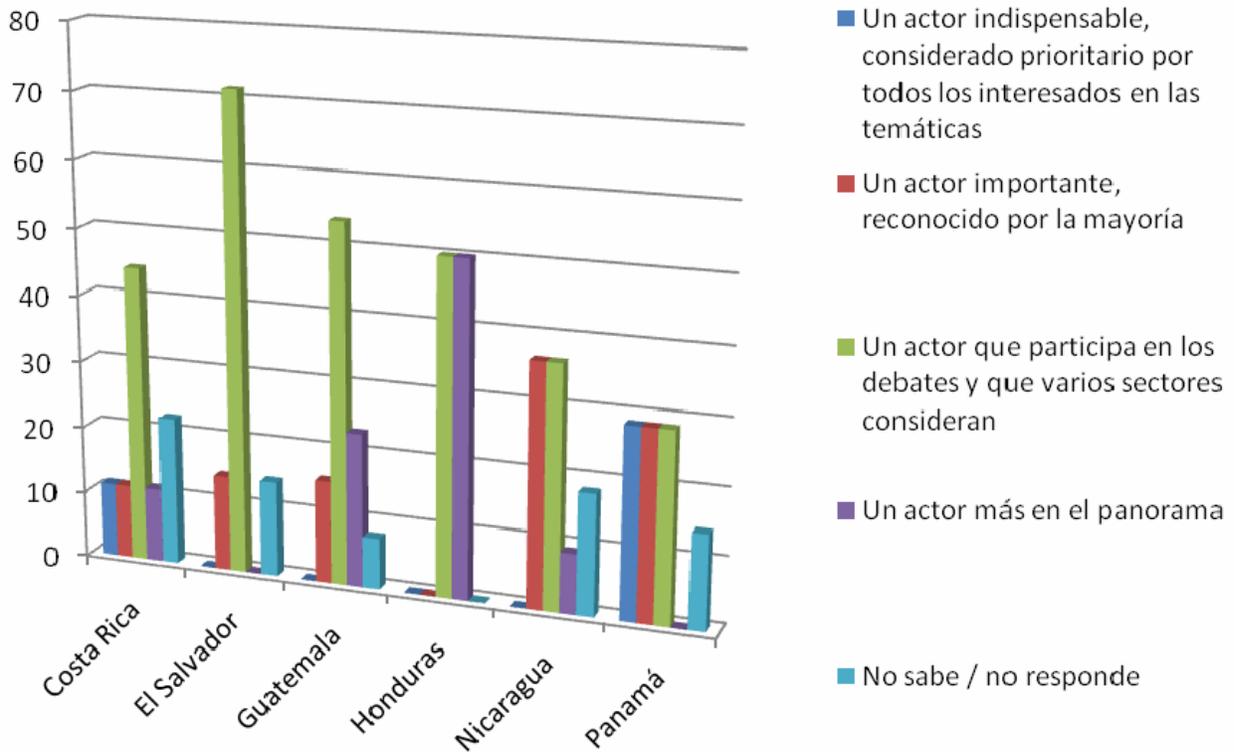
⁷⁴ Entrevista con la Directora de una organización beneficiaria de la AGEM en Nicaragua

⁷⁵ Entrevista con el Director de una organización de la Academia en Panamá

⁷⁶ Contestando la pregunta: “En su opinión, la AGEM en su país se considera como: (a) un actor indispensable ...; (b) un actor importante...; (c) un actor ...considerado por varios sectores...; (d) un actor más en el panorama...”

relevancia de las estrategias y metas de AGEM. La encuesta revela que el 30% de las y los funcionarios de AGEM y socios institucionales, consideran que el Programa es un actor importante o indispensable y el 50.9% dice que es un actor considerado por varios sectores. La misma pregunta, acerca de la importancia de AGEM como actor regional también muestra percepciones positivas, pero cuantitativamente menores (Actor indispensable 5%, importante 19%, considerado por varios 46%).

La siguiente gráfica ilustra las percepciones de las personas más cercanas a la AGEM – funcionarias y funcionarios del Programa y de UNIFEM – acerca su posicionamiento a nivel nacional.



Al considerarse la repartición de las respuestas por país, el caso de Honduras resalta por mostrar una tendencia diferente: allí la opinión de las organizaciones socias indica que AGEM es un actor considerado por mucho o solo un actor más en el panorama. La tendencia contraria se muestra en Nicaragua, donde las mayoría sostiene que AGEM es un actor importante en el panorama nacional.

También se preguntó a las personas encuestadas si las acciones de AGEM corresponden a las necesidades económicas de las mujeres, a nivel nacional y regional. La gran mayoría de las respuestas indican que hay correspondencia plena – entre el 54% y el 60% en tres de las encuestas realizadas⁷⁷ – además, otro 20% afirma que hay correspondencia al menos la mayoría de las veces. También en este caso, es menos positiva la percepción de la correspondencia en el nivel regional. La nota discordante procede de la encuesta dirigida a las organizaciones de la sociedad civil: el 35% señala que las acciones de la AGEM corresponden sólo algunas veces con las necesidades de las mujeres.

En conclusión, la EE ha recogido suficientes evidencias – utilizando instrumentos distintos e indagando diversos universos – que permiten concluir que **la Pertinencia y la Relevancia del Programa son satisfactorias – mayormente en los horizontes nacionales. Donde hay más espacio para incrementar la pertinencia del Programa es entre las organizaciones de la sociedad civil y en el nivel regional.** Acogiendo la solicitud incluida en los Comentarios de UNIFEM, aclaramos que la anterior afirmación sintetiza un conjunto de hallazgos que el EE ha reconocido triangulando diversas fuentes: (a) encuestas; (b) entrevistas presenciales con personal de UNIFEM, de las organizaciones asociadas, contrapartes y personas informadas; (c) fuentes bibliográficas y documentales. La tendencia común de las informaciones recogidas de esas fuentes, indica que es difundida la percepción que la pertinencia de AGEM en los horizontes mencionados es menor que en otros.

El Programa es innovador y busca incidir en políticas públicas y estrategias de las organizaciones asociadas, por ello **una Relevancia que aún puede crecer es inherente a la estructura misma de la iniciativa.** La Relevancia más limitada en este caso significa que todavía no todas las asociadas se han apropiado del enfoque ni lo aplican prioritariamente, precisamente por ello el Programa se hace necesario.

Es común la percepción del carácter procesal de la incorporación paulatina de los enfoques de AGEM a las agendas de las entidades asociadas; la ejecución exitosa de este Programa innovador ha permitido incidir sobre las agendas públicas y de la sociedad civil, conllevando a un incremento de la Relevancia.

Sobre esta sección del Informe el comentario sintético de UNIFEM indica la confluencia con el EE: *“existe correspondencia con los juicios valorativos del EE relativos a la pertinencia y relevancia del Programa”*. Se Señala también una observación de carácter metodológico, que se discute brevemente aquí en nota⁷⁸.

⁷⁷ La excepción son las percepciones de las funcionarias de organizaciones de la sociedad civil: solo el 35% de ellas afirman que hay correspondencia plena entre las acciones de AGEM y las necesidades económicas de las mujeres de su país.

⁷⁸ *“¿Es justo medir la pertinencia por la respuesta de la AGEM a las necesidades de las mujeres? ¿No será mejor hablar de la pertinencia respecto de la necesidad de política o instrumentos de política que incluyan los derechos económicos de las mujeres?”*. Contestando de manera estricta, la Pertinencia tiene que analizarse de acuerdo a la definición aceptada, que toma en consideración las prioridades de las y los involucrados (personas, grupos, instituciones), la “necesidad de

7. Eficacia

Abordaremos aquí el grado en el cual la AGEM está logrando sus objetivos, produciendo los resultados esperados y, eventualmente, otros, cuya naturaleza se profundiza en la siguiente sección referente a los efectos perceptibles y en perspectiva.

El análisis de eficacia de un Programa debería efectuarse comparando su deber ser, constituido por los objetivos, propósitos, alcances y/o resultados definidos en el documento del Programa (Prodoc), con el ser, constituido por los avances, logros y efectos reales verificables en el momento de la evaluación.

Para el EE ha sido difícil efectuar un análisis comparativo lineal de la eficacia del Programa AGEM en el período evaluado. Por un lado, no existen indicadores de medición de resultados contra los cuales se puedan verificar los avances del Programa⁷⁹. Por otra parte, existen inconsistencias en el tratamiento de los diferentes instrumentos de planificación e informes⁸⁰, lo que dificulta aún más la ubicación de los marcos de referencias para los juicios comparativos y, por lo tanto, el análisis.

También se enfrentaron dificultades con respecto a la información provista al EE para el análisis de la eficacia. Mientras sobre lo ocurrido en el período evaluado Junio 2006 – Junio 2008 se carece de la información de planificación necesaria para una revisión de la eficacia del programa⁸¹, para el período 2008-2010 sí existen planes de trabajo regionales organizados por Ejes Temáticos que el EE utilizó como punto de referencia para proyectar el camino que queda por recorrer en lo que resta del Programa, en términos de su eficacia potencial.

Así que es necesario dar un repaso al proceso de planificación realizado para esta segunda fase de la AGEM, así como a los objetivos planteados y los resultados reportados durante el período de evaluación, para enmarcar el análisis de eficacia del Programa.

política o instrumento de políticas” es establecida en las prioridades de los actores sociales e institucionales involucrados. Sin embargo – por fuera de la visión positivista que subyace a la lógica de los proyectos de desarrollo – la observación es interesante y parece ser el preámbulo a una discusión sobre los niveles de consciencia de los diversos actores. Una discusión que podría ser de importancia para AGEM, especialmente tomando en cuenta los niveles de exclusión social y de participación política de numerosos sectores de la población centroamericana.

⁷⁹ Ni en el Prodoc, ni en los documentos de planificación subsiguientes se encontraron indicadores contra los cuales se pudiesen medir los resultados reportados en los diferentes países; como se verá en el capítulo referente a seguimiento y retroalimentación, no existe un sistema de monitoreo de avances que produzca información para el control del cumplimiento de los objetivos.

⁸⁰ Se nota, por ejemplo, un escaso uso del Marco Lógico del Prodoc o de su versión modificada, como un instrumento de planificación y seguimiento; los informes de avances, aunque muy completos y detallados, no hacen referencia a indicadores de medición que permitan cuantificar estos avances; en ocasiones, se manejan inadecuadamente conceptos como “visión”, “objetivos”, “misión”, “efectos”, “productos”, etc., como se mencionó anteriormente en el análisis del diseño, lo cual impide enfocar las actividades hacia resultados concretos.

⁸¹ Como lo pudo verificar el EE, los POAs 2006-2008 suministrados para esta evaluación no fueron suficientemente socializados ni utilizados como herramienta para la producción de los informes de resultados de ese período, por lo tanto no se pudieron utilizar como medio de verificación de la eficacia. El EE decidió centrar su análisis en los Planes de Trabajo 2008-2010 presentados como documentación de la evaluación, haciendo la aclaración que de este período sólo se podrá analizar el primer semestre del año 2008.

Como se indicó en el análisis del diseño del Programa, en el Prodoc quedaron definidos unos Efectos (*Outcomes*) y Productos (*Outputs*) para la segunda fase de la AGEM. También se comentó que la formulación del Prodoc dejó vacíos importantes puesto que los productos esperados fueron planteados como efectos⁸², por lo cual los mecanismos de causalidad para llegar a los resultados del Programa quedaban difusos.

Para llenar estos vacíos, y como actividad inicial al comenzar la segunda fase de la AGEM, en agosto de 2006 se celebró un Taller de Planificación Regional donde se adecuó el marco estratégico del Programa y de los respectivos planes de trabajo del componente regional y se priorizaron los ejes temáticos por abordar en esta segunda fase. Es de anotar que los acuerdos surgidos en esta reunión produjeron leves divergencias con lo que se había aprobado en el Prodoc⁸³.

Los nuevos elementos de la planificación de la AGEM en su segunda fase quedaron así:

Visión: Las mujeres del Istmo Centroamericano con autonomía económica y como sujetas activas contribuyen a la igualdad social y de género para el logro del pleno ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos.

Objetivo general⁸⁴: Un programa integrador y gestor de acciones sociales y políticas que promueve autonomía económica de las mujeres en el Istmo Centroamericano, generando conocimientos, capacidades y políticas públicas eficaces que contribuyan a la disminución de la desigualdad de género en la economía y a la transformación del orden económico vigente, en procura de un modelo de desarrollo centrado en el bienestar de las personas y la sociedad.

Resultados esperados al finalizar el Proyecto AGEM Fase II

Objetivos específicos (“Outcomes” en el Prodoc)	Productos esperados
1. Espacio de diálogo propiciado por la Agenda Económica de las Mujeres tiene continuidad, basada en acuerdos entre los actores involucrados: academia, organizaciones del Gobierno Central, organismos de la sociedad civil y la cooperación internacional.	1.1 Marco Institucional SICA-SIECA que articula y facilita la representación y participación, en procesos de integración económica regional de mujeres de los diferentes sectores. 1.2 El espacio promovido por La AGEM se ha consolidado como estructura organizativa que adquiere sostenibilidad y permanencia para garantizar eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos.

⁸² Los **efectos** son resultados que no dependen directamente del Programa, sino de un cambio de actitud y/o adopción de decisiones basadas en los productos del Programa **por parte de terceros actores**. Ejemplo: cambio del marco normativo del SICA; adopción de propuestas de la AGEM por autoridades nacionales; las organizaciones de mujeres llegan a incidir en las políticas públicas; las universidades modifican el *curriculum* de sus unidades académicas. Ninguno de estos resultados puede ser obtenido por el Programa sin la participación activa de otras personas o instituciones.

⁸³ Por ejemplo, la terminología utilizada en los documentos oficiales de planificación cambió: los “*outcomes*” del Prodoc, en adelante se denominaron “objetivos”; el objetivo amplio de desarrollo planteado en el ML se invisibilizó en las etapas posteriores de la planificación, para dar paso a una nueva declaración de Visión para el Programa; el texto de los elementos del ML también sufrió leves cambios.

⁸⁴ Algunos documentos oficiales de la AGEM y presentaciones de funcionarias-os muestran este objetivo general como la Misión de la AGEM

<p>2. Se ha logrado incorporar la Agenda Económica de las Mujeres en las agendas económicas regionales y nacionales.</p>	<p>2.1 Investigación y capacitación: El personal de las instituciones tomadoras de decisión económica en el ámbito regional, dispone de herramientas para el análisis económico y elaboración de propuestas de política, con perspectiva de igualdad de género.</p> <p>2.2 Estadísticas: La región dispone de datos y observaciones estadísticas mejoradas, para el análisis de la información económica con perspectiva de igualdad de género.</p> <p>2.3 Incidencia Política: Autoridades regionales y nacionales adoptan propuestas de políticas y proyectos, planteados por la AGEM que favorecen la autonomía económica de las mujeres.</p>
<p>3. La Agenda Económica de las Mujeres es reconocida ampliamente como un espacio de diálogo, para la generación de pensamiento y propuestas para la incidencia política sobre la autonomía de las mujeres.</p>	<p>3.1 La AGEM logró posicionarse y es reconocida por la opinión pública y las instancias económicas regionales y nacionales, como un espacio para la generación de pensamiento y el debate de ideas sobre los principales problemas económicos de las mujeres, así como la concertación de estrategias para su solución.</p>
<p>4. La AGEM ha logrado articular la participación de sectores (organizaciones sociales de mujeres, academia, Mecanismos de las Mujeres y otros organismos del sector público) en procesos de incidencia política para fortalecer la autonomía económica de las mujeres.</p>	<p>4.1 Los movimientos sociales de las mujeres mejoraron su capacidad de movilización, propuestas e incidencia en las políticas públicas regionales y nacionales, mediante el apoyo, asistencia técnica y acompañamiento dado por la AGEM.</p> <p>4.2 Las instituciones de educación superior vinculadas a la AGEM han fortalecido sus capacidades formativas, de análisis y propuestas, para contribuir a la autonomía de las mujeres de la región.</p>

En este Taller Regional también se asignaron responsabilidades a los países para manejar los ejes temáticos priorizados, así:

Presupuestos Públicos	El Salvador
Mercado de Trabajo y Derechos Laborales	Costa Rica
Apertura Económica	Nicaragua
Fortalecimiento de la Sociedad Civil	Nicaragua
Academia (Formación, Capacitación, Investigación)	Costa Rica
Migraciones y Remesas	Guatemala
Estadísticas	Panamá
Inventario de Investigaciones, Publicaciones 1ª Fase	Coordinación Regional
Base de Datos Recursos Humanos	Coordinación Regional
Comunicaciones	Comisión <i>Ad hoc</i>

Con la creación de estos ejes temáticos y la asignación de países responsables para cada uno de ellos, la planificación de la AGEM cambió de rumbo: los Planes Operativos Anuales (POAs) o Planes de Trabajo con base en ejes temáticos en adelante se convirtieron en los instrumentos de planificación y seguimiento⁸⁵.

Por otra parte, también fueron objeto de revisión las “estrategias” establecidas en el Prodoc. El EE no ha encontrado evidencias de que estos procesos se hayan formalizado con claridad – por ejemplo: no hay rastros de revisiones o enmiendas del Prodoc. Dichas estrategias, que aunque implícitamente se acatan y cumplen, no aparecen explícitamente vinculadas a los planes y actividades de la AGEM. Ellas son⁸⁶:

- (i) **Creación y diseminación del conocimiento**, contribuyendo al desarrollo de pensamiento crítico y de propuestas que provengan de las mujeres, con el fin de promover un modelo de crecimiento que sea inclusivo y que tenga en cuenta las necesidades de los grupos que han sido tradicionalmente marginados; y desarrollando una estrategia de comunicación que también haga un uso amplio de actores sociales claves y líderes de opinión para asegurarse que una mayor audiencia se torne consciente de la agenda económica de las mujeres⁸⁷.
- (ii) **Defensoría**, apoyando el uso del conocimiento generado en las fase I y II por parte de las organizaciones de mujeres y defensoras de la equidad de género, de tal manera que ellas tengan una posición y voz basada en la evidencia, y colocándolas a la par de las exigencias de los foros regionales de negociación.
- (iii) **Intermediación y formación de redes**, continuando con el apoyo a un diálogo creciente y a la interacción entre el gobierno, la sociedad civil y la academia, e incorporando a otros actores nacionales y regionales que puedan influir en el SICA para que la agenda económica de las mujeres sea apropiada por un rango más amplio de socios, dado que se requiere un cambio de actitudes y comportamientos de quienes tienen la responsabilidad de las políticas públicas.
- (iv) **Fortalecimiento de capacidades**, trabajando en asociación con universidades para desarrollar un *curriculum* regional en Género y Economía, y proporcionando apoyo continuo al COMMCA en el nivel regional y a los Mecanismos Nacionales de las Mujeres, las Oficinas de Estadísticas y a las Organizaciones de Mujeres para desarrollar y/o utilizar el conocimiento y la información sobre Género y Economía que pueda influenciar e informar a las negociaciones de los acuerdos comerciales y a las políticas públicas en general.

⁸⁵ Según correspondencia con la Coordinadora Regional, unos meses después del Taller de Planificación de Agosto 2006, se consensuaron los POAs temáticos 2006-2008 para los ejes: Presupuestos Públicos; Mercado de Trabajo y Derechos Laborales; Apertura Económica; Fortalecimiento de la Sociedad Civil; Academia. Sin embargo, los fondos operativos para la ejecución de los componentes regionales sólo estuvieron disponibles en abril del 2007, lo cual retrasó la ejecución de los planes. Posteriormente se hicieron otros ejercicios de planificación para ajustar los planes a los fondos recibidos, llegando a los POAs 2008-2010 vigentes en el momento de la Evaluación Externa, los cuales no son objeto de análisis en este ejercicio evaluativo.

⁸⁶ Traducción libre del Prodoc

⁸⁷ El EE nota que se siguen produciendo documentos sobre diferentes temas sin un plan definido o conocido, lo cual consume grandes esfuerzos y tiempo. En contraste, la estrategia de divulgar el conocimiento generado en la primera fase está diluida. Es así como la propuesta de una Estrategia de Comunicación, cuya aprobación debió ocurrir en Abril 2008, aún no se ha decidido. Es imperante que se tomen acciones en este sentido.

Esta situación llevó a que aún no se haya llenado el vacío de un sistema de referencia claro para el análisis de eficacia: en parte está definido por el Prodoc y en parte por los resultados del citado taller y de la planificación operativa por país y a nivel regional; la aplicación de estas definiciones ha diferido notablemente entre países. De acuerdo con los documentos analizados y las entrevistas llevadas a cabo, el EE ha reconstruido un esquema de los componentes de planificación del Programa, que presentamos en la Tabla III y que constituye el marco referencial para la apreciación de la Eficacia.

Las características de la AGEM enfrenta al EE ante una situación de **baja evaluabilidad** en términos de la Eficacia, al no contar con herramientas unificadas para enfrentar el “deber ser” y el “ser”, es decir, sin poder aplicar un protocolo adecuado para medir el grado de avance hacia los objetivos dada la dispersión de los resultados. Por otra parte, el alcance de la evaluación externa y los recursos para la misma no permiten hacer un ejercicio de sistematización de los logros del Programa, para asociarlos con los planes diseñados inicialmente.

Sin embargo, ante la presencia de avances, logros y efectos que el EE pudo comprobar a lo largo de la evaluación, se optó por hacer un análisis particular, confrontando los objetivos planteados en el Taller de Planificación realizado en agosto 2006, con los avances, logros y efectos de los cuales el EE pudo encontrar evidencias de estar avanzando hacia los resultados previstos al final del Programa. Para ello se revisaron los informes de avances presentados en marzo 2007, diciembre 2007 y junio 2008 y se consideraron los aportes de los diferentes actores que contestaron las entrevistas y encuestas.

Ante una baja evaluabilidad y una metodología particular para el análisis de la eficacia, los juicios evaluativos podrían tener baja Fiabilidad⁸⁸; sin embargo, dada la riqueza documental analizada y las numerosas entrevistas y encuestas llevadas a cabo, consideramos que las conclusiones del análisis son aceptables.

La respuesta institucional a este análisis de Eficacia hace referencia a la necesidad de emitir un juicio valorativo por parte del EE acerca de la importancia de los POAs 2008-2010 para el logro de una planificación más focalizada. Aunque estos POA no se utilizaron como insumo para el análisis de eficacia, el EE expresa su opinión que **para el ejercicio 2008-2010 el Programa mejoró su sistema de planificación, al mostrar niveles de resultados verificables, con indicadores de proceso y de efecto adecuados, recursos asignados para las actividades específicas y responsables por actividad**. Sin embargo, dichos POAs, planteados por ejes temáticos, no vinculan los niveles de resultados con los objetivos planteados inicialmente en el Prodoc. Es necesario redirigir los resultados hacia los objetivos estratégicos del Programa, y monitorear el logro de resultados según las actividades planeadas.

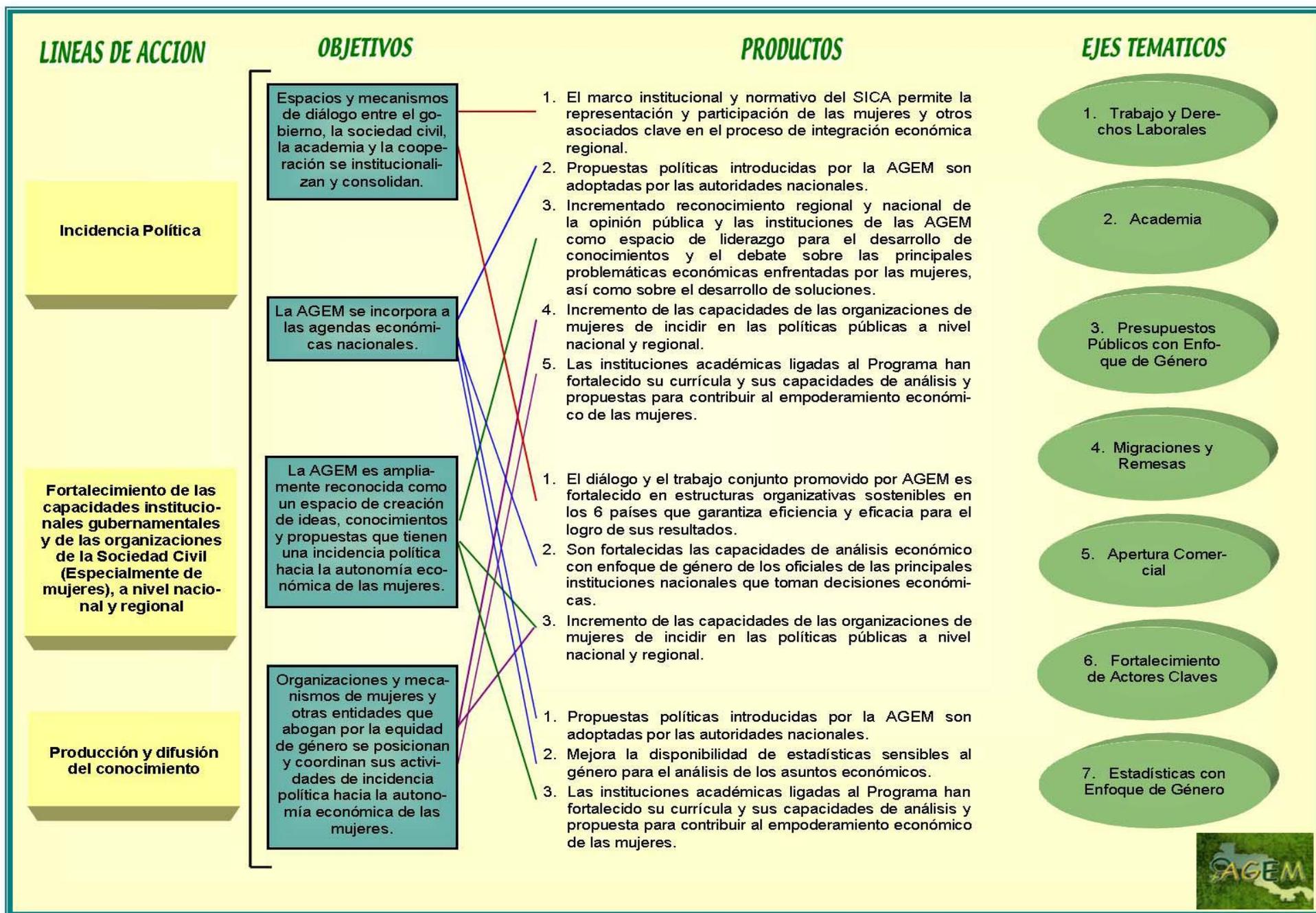
A continuación se analizan y califican los logros reportados en los informes con los objetivos planteados para la AGEM en el período Septiembre 2006 – Junio 2008. Se utilizó la siguiente escala para medir el grado de eficacia en el cumplimiento de los objetivos de la AGEM II:

⁸⁸ La **Fiabilidad** es: la coherencia de los datos y los juicios de evaluación, y la medida en que se puede confiar en ellos, con referencia a la calidad de los instrumentos, procedimientos y análisis empleados para recopilar e interpretar los datos de la evaluación (DAC-OECD)

Muy satisfactorio	El objetivo se cumple, sobrepasando las metas planeadas ⁸⁹
Satisfactorio	El objetivo se cumple, pero hace falta todavía un esfuerzo para que se alcancen totalmente las metas planeadas
Insatisfactorio	El objetivo no se cumple a cabalidad. Se requieren grandes esfuerzos para alcanzar las metas
Muy insatisfactorio	Hay un rezago considerable en el cumplimiento de las metas previstas

⁸⁹ O, bien, en los proyectos en ejecución, como es nuestro caso, si los logros a la fecha fundamentan una previsión **muy optimista** acerca de la posibilidad de lograr el objetivo fijado a finales de la ejecución del proyecto. Esta salvedad también se aplica a las otras categorías.

Tabla III – Marco Referencial para la apreciación de la Eficacia del Programa⁹⁰



⁹⁰ Construida por el EE con base en la revisión documental y el proceso de evaluación

7.1 Eficacia en el cumplimiento del Objetivo 1

Objetivo 1. Espacio de diálogo propiciado por la Agenda Económica de las Mujeres tiene continuidad, basada en acuerdos entre los actores involucrados: academia, organizaciones del Gobierno Central, organismos de la Sociedad Civil y la cooperación internacional.

Productos esperados:

- 1.1** Marco Institucional SICA-SIECA que articula y facilita la representación y participación, en procesos de integración económica regional, de mujeres de los diferentes sectores.
- 1.2** El espacio promovido por la AGEM se ha consolidado como estructura organizativa que adquiere sostenibilidad y permanencia para garantizar eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos.

En el **plano regional**, para diferentes actores y colaboradores de la AGEM es claro que la eficacia de la AGEM en relación con el Objetivo 1 depende en gran medida de su estrecha colaboración con el COMMCA, organismo que fue incorporado al Sistema de Integración Centroamericana SICA en junio del 2006, y ratificado en julio de 2007 con un Acuerdo de Cooperación Funcional que estableció la sede de la Secretaría Técnica del COMMCA en la Secretaría General del SICA.

La AGEM ha incorporado al COMMCA como aliado importante, y han dirigido sus acciones hacia un apoyo técnico permanente a este organismo, tanto en su incorporación al SICA como en la preparación de conferencias y reuniones regionales e internacionales⁹¹, por medio de insumos teóricos y metodológicos para su trabajo. Estas acciones se dan en la mayoría de los casos a solicitud del COMMCA.

Es de anotar que dadas las condiciones de cada uno de los países de la región, con posiciones políticas y grados de apoyo a la integración regional variables, la tarea de colaboración técnica de la AGEM con el COMMCA no es fácil. El COMMCA es un organismo relativamente nuevo, que aún está ajustando sus estrategias y programas al servicio de la integración regional con perspectiva de género, dentro de su carácter político.

Los gobiernos participan en mayor o menor medida en las actividades de este organismo, pero la AGEM se adecúa a esta circunstancia y en conjunto aprovecha las oportunidades de proveer apoyo que en últimas favorecerá la toma de decisiones en materia de políticas públicas en espacios regionales. Esta actitud de trabajar con flexibilidad con el COMMCA, atendiendo sus demandas con prontitud, neutralidad política y un alto nivel profesional y de actitud colaborativa

⁹¹ Se destaca la participación de la AGEM en el documento “El aporte de las mujeres a la economía, la protección social y la democracia en la región centroamericana”, el cual sirvió como insumo al COMMCA para la reunión preparatoria de la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe realizada en Quito Ecuador en agosto del 2007. También se dio apoyo al Primer Encuentro del COMMCA con las Organizaciones de Mujeres de la Sociedad Civil con trabajo en el nivel regional, de donde surgieron líneas de trabajo coincidentes de la AGEM en los espacios formales del SICA.

le ha ganado buena reputación y confianza entre las directivas del COMMCA, quienes acuden a la AGEM en búsqueda de acompañamiento y apoyo⁹².

Las actividades de la AGEM encajan directamente en uno de los ejes de trabajo del COMMCA (Autonomía Económica)⁹³, destacándose algunos trabajos en marcha que apuntan a convertirse en insumos para la incidencia en espacios regionales: (i) Estudio exploratorio del turismo; (ii) Apertura económica, género y pobreza; (iii) Análisis crítico de las experiencias de presupuestos de género en la región centroamericana; (iv) Propuesta de un set de indicadores sobre economía y género.

En materia de apertura comercial, también la asociación AGEM-COMMCA muestra resultados comprobables: como producto del Seminario sobre Comercio y Género, al cual fue invitada la AGEM, se elaboró un documento del COMMCA sobre posicionamiento de la perspectiva de género en las negociaciones del Acuerdo de Asociación de la Comunidad Europea y América Central, a ser llevado a los Ministros respectivos.

La decisión de situar una persona como punto focal de la AGEM en la Secretaría Técnica del COMMCA en El Salvador, promete ser una estrategia que podrá contribuir a la difusión de conocimientos y a la apropiación del tema Género y Economía en ese organismo, mejorando las posibilidades de alcanzar el objetivo 1. Según la Secretaria Técnica del COMMCA, la presencia de una punto focal de la AGEM en esta secretaría es un apoyo profesional de alta calidad⁹⁴ que permite dar seguimiento a las actividades conjuntas de la AGEM con el COMMCA y mantenerse al tanto de la institucionalidad del SICA.

Otro socio importante de la AGEM en el ámbito regional es el Parlamento Centroamericano PARLACEN⁹⁵. La AGEM dio apoyo técnico en la planificación de algunas comisiones de este organismo, de donde surgieron temas convergentes con la AGEM tales como el turismo en la región centroamericana y del Caribe, tema en el cual la AGEM está trabajando y que servirá de insumo para compartir conocimientos con el PARLACEN. La AGEM debería asumir un papel proactivo en sus alianzas con este tipo de organismos, con miras a la apropiación del tema Género y Economía en el ámbito regional.

⁹² “Ha sido una relación fructífera. (...) el acompañamiento de la AGEM sirve al accionar del Consejo. (...) Aprovechamos los estudios, damos seguimiento” comentó la Secretaria Técnica del COMMCA en entrevista con el EE.

⁹³ Los demás ejes de trabajo en los que trabaja el COMMCA son: Salud Integral; Violencia, Trata y Tráfico de Mujeres; y Participación Política de las Mujeres.

⁹⁴ Actualmente se cuenta con el apoyo de una profesional en Género y Desarrollo quien hace una pasantía de UNIFEM en la Secretaría Técnica del COMMCA. Entre sus actividades se encuentra la producción de un boletín sobre las actividades institucionales del SICA donde pueden tener cabida las acciones de la AGEM y el COMMCA.

⁹⁵ PARLACEN es el “órgano de representación democrática y política de los pueblos centroamericanos y dominicano, ejerciendo las funciones parlamentarias del Sistema Comunitario de la Integración Regional, que permita lograr la unión de nuestros pueblos” (Descripción de su misión en la página Web

<http://www.parlacen.org.gt/index-portada.html> .

También en lo regional se destaca la reciente asociación con RUTA⁹⁶ para el trabajo en Cadenas de Valor con Enfoque de Género, una iniciativa inter-institucional entre GTZ, Banco Mundial, IICA, Earth University-AECID, con el apoyo técnico de programas como la AGEM y MyDEL de UNIFEM, entre otros. El EE pudo comprobar que para este proyecto la AGEM cuenta con gran reputación y confianza en su importante papel en el tema de Género y Economía.

Gran parte de las personas entrevistadas en el transcurso de la evaluación destacaron también el apoyo brindado por la AGEM a las redes de organizaciones de mujeres regionales como el Foro de Mujeres por la Integración Centroamericana (FMICA)⁹⁷ y la Red de Mujeres Mesoamericanas en la Resistencia. Sin duda este espacio es importante para la generación y difusión del pensamiento sobre Género y Economía en la región.

En el **plano nacional**, la fase II ha estado caracterizada por instancias tripartitas de dirección y comités temáticos de trabajo en cada país, integradas por personas de instituciones gubernamentales, no gubernamentales y academia. El EE pudo comprobar la fuerza y efectividad que tienen los Comités de Dirección tripartita en algunos de los países visitados, y el grado de involucramiento reportado por actores de diferentes sectores en los comités temáticos de los cuales forman parte, y en la interrelación con los demás comités⁹⁸. Se aclara, sin embargo, que estas estructuras tripartitas se aplican sólo en lo nacional, no a nivel regional. En el Capítulo 9 sobre eficiencia de la Gestión se analizará este logro, como parte de la estructura organizacional del Programa.

“Estar en esta reunión del Comité, es como estar en una Nicaragua pequeña, donde todos los sectores están representados. Aquí aprendo de todas-os mis colegas y me relaciono con gente de áreas que antes no manejaba”

*Expresión de una participante del
Comité de Seguimiento de la AGEM
Managua, 26 de Septiembre, 2008*

Este esquema organizativo por medio de Comités Directivos, de trabajo y de seguimiento en cada país podría llegar a constituir un mecanismo eficaz para la promoción de la AGEM en sus diferentes campos de trabajo y en el logro de sus objetivos. Dadas las diferencias entre países

⁹⁶ La Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) es una iniciativa conjunta interagencial y gubernamental de los siete países centroamericanos y de siete agencias internacionales de desarrollo para fomentar el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en las áreas rurales de Centroamérica.

⁹⁷ Haydee Castillo, la presidenta del FMICA, suministró las evidencias del trabajo de acompañamiento que la AGEM ha dado a esta organización de la Sociedad Civil, como apoyo a sus iniciativas para incluir las necesidades de las mujeres centroamericanas en el proceso de integración de la región y en la apertura comercial. Entre 2007 y 2008 el FMICA ha capacitado y formado más de 600 mujeres líderes sobre la integración centroamericana y el proceso de negociación del AdA. Las mujeres analizaron la agenda económica en la integración centroamericana en cuanto a la equidad de género y formularon propuestas y demandas para que sus intereses sean integrados en la agenda política del proceso.

⁹⁸ Un ejemplo concreto se pudo visualizar en Nicaragua, donde, con motivo de la visita del EE, se reunió la Comisión de Seguimiento y Asesoría, la cual está integrada por 30 instituciones del sector público y privado del país, y delegadas-os de las agencias de cooperación internacional que trabajan temas afines a los de la AGEM. Allí, unas 40 personas de los distintos sectores (Academia, Sociedad Civil, Gobierno) presentaron sus distintas perspectivas y aportaron diversas ideas para la evaluación. Aunque se notan los distintos sesgos (políticos, académicos, etc.), el ambiente de intercambio de pareceres resulta importante para una estrategia de articulación de iniciativas y convergencia de distintos sectores, uno de los objetivos principales de la AGEM.

respecto a la voluntad política de los diferentes sectores para participar en cuerpos colegiados como éste, existe la necesidad de ajustarse a la realidad nacional para encaminar a los distintos comités hacia un trabajo colectivo eficaz para el logro de los resultados.

Por ejemplo, mientras en Nicaragua y Costa Rica se nota una cierta fluidez y sinergia en el trabajo de los comités, y las-los participantes de los distintos sectores en general consideran que están obteniendo beneficios de su participación en ellos, en países como El Salvador, por ejemplo, inicialmente fue un poco difícil hacer la planificación de los comités alrededor de la Agenda de las Mujeres; el equipo técnico de la AGEM en este país tuvo que ajustarse a la realidad y tomar decisiones de planificación con base en las ideas planteadas por las personas integrantes de las comisiones⁹⁹.

Un aspecto que puede haber incidido en el buen funcionamiento de estos comités tripartitos al interior de la AGEM podría ser la repartición de las actividades a nivel nacional por áreas temáticas, y la asignación del país líder en cada tema a partir de la comparación de su posicionamiento frente a los distintos temas en el panorama regional. El grado de actividad de los comités en cada país depende del área temática que se esté liderando. En Costa Rica, por ejemplo, es notoria la actividad del Comité Académico, en Panamá el de Estadísticas, y así sucesivamente.

Las preguntas resultantes del análisis de la eficacia regional y nacional serían: ¿Cómo lograr que las iniciativas nacionales, tan importantes para el posicionamiento de la Agenda Económica de las Mujeres en las economías de la región, se puedan incorporar a otras iniciativas regionales tales como el COMMCA, y por su intermedio, al SICA? ¿Cuáles serían los mecanismos que ayudarán a fijar estos vínculos?

El EE considera que en la medida que la AGEM estreche los nexos entre sus actividades a nivel de país con sus objetivos regionales, podrá alcanzar mayores niveles de eficacia. Aquí es **importante que el liderazgo regional se concentre en facilitar y mantener esos vínculos, y aprovechar las experiencias nacionales exitosas para fomentar su práctica en otros países.**

También se requiere aprovechar el sinnúmero de actores que ya están trabajando en los países en el tema de Género y Economía desde sus distintos ángulos, para formar agentes de cambio que permitan transmitir los conocimientos y prácticas a todos los estamentos de la sociedad para influir en las estrategias de desarrollo.

En conclusión, **la eficacia para el Objetivo 1 de la AGEM es muy satisfactoria.** El Programa está posicionado lentamente el tema de Género y Economía en los distintos estamentos de la sociedad y está haciendo aportes en conocimientos y asistencia técnica a la integración económica regional y a los procesos de apertura comercial con enfoque de género. En el plano nacional, el mecanismo de dirección colegiada está permitiendo permear las instancias del gobierno, la sociedad civil, la academia y la cooperación internacional en un espacio de diálogo

⁹⁹ Información suministrada por la Coordinadora Técnica de la AGEM en El Salvador en entrevista telefónica

que se está consolidando como una estructura organizativa que genera las sinergias necesarias para garantizar el avance hacia el objetivo de autonomía económica de las mujeres.

7.2 Eficacia en el cumplimiento del Objetivo 2

Objetivo 2. Se ha logrado incorporar la Agenda Económica de las Mujeres en las agendas económicas regionales y nacionales.

Productos esperados:

2.1 Investigación y capacitación: El personal de las instituciones tomadoras de decisión económica en el ámbito regional, dispone de herramientas para el análisis económico y elaboración de propuestas de política, con perspectiva de igualdad de género.

2.2 Estadísticas: la región dispone de datos y observaciones estadísticas mejoradas, para el análisis de la información económica con perspectiva de igualdad de género.

2.3 Incidencia Política: Autoridades regionales y nacionales adoptan propuestas de políticas y proyectos, planteados por la AGEM que favorecen la autonomía económica de las mujeres.

Como se dijo anteriormente, la falta de un sistema unificado de seguimiento y retroinformación en la AGEM impide medir el grado de avance hacia el cumplimiento de los objetivos. En este nivel 2 de resultados fue particularmente difícil medir la eficacia, dada la vaguedad de los informes respectivos. Sin embargo, con base en estos informes el EE presenta a continuación algunos resultados y avances que se pudieron verificar con los instrumentos de evaluación utilizados:

Investigación y Capacitación:

La primera fase de la AGEM se caracterizó por una amplia producción de conocimiento sobre el tema Género y Economía, “aportando instrumentos y herramientas que permitieran generar y potenciar las capacidades de análisis de género en el tema de la macroeconomía, en un contexto de integración centroamericana y apertura económica”¹⁰⁰.

Hoy se reconoce que la producción intelectual de esa primera etapa sin duda fue muy vasta y ha sido de ayuda en el trabajo de incidencia y desarrollo de políticas con perspectiva de igualdad de género en la región. Por ello la segunda fase se planteó como objetivo “dar mayor énfasis a la divulgación de los enfoques, productos y metodologías derivados del programa con el propósito de ampliar su radio de influencia, contribuir a la ciudadanía económica de las mujeres y apoyar procesos de institucionalización, a fin de que las necesidades e intereses de las mujeres sean parte de las prioridades y atención de las políticas públicas a nivel local, nacional y regional”¹⁰¹.

Sin entrar a calificar la calidad de los productos obtenidos en esta segunda fase de la AGEM, el EE registra a continuación los avances observados y algunos comentarios en relación con la eficacia del programa en cuanto a producción de publicaciones y a capacitación:

¹⁰⁰ Boletín No. 1, Agenda Económica de las Mujeres, AGEM. Nicaragua. Septiembre 2008. P. 2

¹⁰¹ Idem, P. 3

- Avances en la actualización/profundización del Perfil de Género de la Economía Centroamericana. La investigación está en marcha en los seis países, con la coordinación y supervisión técnica desde la coordinación regional en Nicaragua. Se proyecta finalizar a principios de 2009.

Los comentarios de las personas entrevistadas en el proceso de evaluación muestran que esta publicación es una pieza clave en la divulgación de datos económicos con enfoque de género en la región. Su versión amigable debe adaptarse a diferentes públicos para llegar a ellos en el lenguaje apropiado. El siguiente comentario de la Economista Mayra Falk, Asesora del Proyecto MyDEL de UNIFEM en Honduras resume el sentir de varias personas entrevistadas:

“La AGEM necesita fortalecer su capacidad de traducir información para los diferentes actores. Este no es un tema para mujeres solamente, necesitamos a alguien que tome tres documentos y entregue al Banco Central la información condensada. Se necesita trabajar la autonomía por segmentos”.

- Versión educativa del CAFTA (Nicaragua) – Este producto está acompañando el apoyo de la AGEM a las organizaciones de mujeres sobre el Acuerdo de Asociación (AdA) en las negociaciones de la Unión Europea y Centroamérica (EU-CA) y al fortalecimiento de capacidades de organizaciones de la SC y el sector público sobre Género y Comercio (encuentros subnacionales sobre el avance de las negociaciones).

Como ya se comentó, el acompañamiento de la AGEM a las organizaciones de la sociedad civil en las negociaciones del libre comercio tiene un fuerte sustento en las publicaciones producidas en la primera y segunda fases del Programa.

Llama la atención también la estrategia de la AGEM de divulgar por medio de sus publicaciones los asuntos relacionados con el tratado de libre comercio CAFTA, que aunque no tuvo una amplia discusión antes de su firma, hoy se presenta al público como un ejemplo de los puntos que se deben tener en cuenta para lograr equidad de género en la firma de un acuerdo de este tipo, en preparación para la firma del AdA.

- Estudio exploratorio sobre el trabajo en el sector turismo desde la perspectiva de género: Se han realizado seis estudios de país y se está finalizando el estudio regional que permitirá medir el impacto del turismo en las condiciones de vida y empleo de mujeres y hombres en el Istmo Centroamericano.
- Elaboración del marco conceptual y los términos de referencia para un estudio regional sobre trabajo doméstico remunerado solicitado por el COMMCA.
- Análisis crítico de las experiencias de presupuestos de Género en la Región Centroamericana – Se cuenta con el informe final de este estudio que contribuirá a la definición de una perspectiva regional para la intervención directa de la AGEM en el tema.

- En Costa Rica, se ha apoyado a las organizaciones de mujeres agrupadas en el foro “Mujeres Mesoamericanas en Resistencia por una Vida Digna” en su búsqueda de lecciones aprendidas del proceso CAFTA y afrontar mejor los procesos de apertura comercial en la región, particularmente en la negociación del AdA UE-CA.
- Curso sobre Macroeconomía y Género en alianza con GEM LAC: Este curso fue mencionado por varias personas entrevistadas como una gran ayuda para quienes no están familiarizados con el tema. Hay la percepción que hubo una buena selección de personas para participar en el curso. La coordinadora de una organización de mujeres en su país, quien fue invitada por la AGEM a recibir esta capacitación, comentó:

“El seminario de Costa Rica fue muy bueno. Algunos temas eran difíciles, pero en la noche nos reuníamos con las compañeras de [mi país], éramos como unas seis, (...) a discutir y a aprender. El tema económico no es muy fuerte entre nosotras”

- Otros cursos, capacitaciones y fortalecimiento institucional en los países, atribuibles directamente a la AGEM: (i) Encuentro regional de Coordinadoras Técnicas Nacionales y de representantes de los Institutos de Estadísticas de los países (Panamá, mayo 2007), de donde surgió un documento sobre indicadores económicos con enfoque de género; (ii) Jornadas de capacitación y sensibilización a funcionarios del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Honduras y la realización de un taller sobre conceptos básicos de género en la producción de información estadística y su relevancia para las políticas públicas; (iii) En Guatemala, Seminario taller “El Sistema de Cuentas Nacionales y la valoración del trabajo no remunerado en las cuentas satélites de los hogares” ofrecido a funcionarios del Banco de Guatemala y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que contó con el apoyo técnico de CEPAL México. Esto refleja el esfuerzo de AGEM por hacer sinergia con otras agencias especializadas en ciertos temas de relevancia para el Programa.

Una mirada a los informes y documentación entregada al EE para esta evaluación muestra que la producción de publicaciones, documentos y eventos de capacitación sigue siendo amplia. Sin embargo, no se encontraron evidencias de una planificación sistemática que le permita al Programa delimitar el número de publicaciones a producir y enfocar sus esfuerzos y recursos a la tarea encomendada para la segunda fase, cual es la divulgación de los enfoques, productos y metodologías derivados del programa.

El EE percibió entre varias personas de la AGEM y algunos actores informados una sensación de sobreproducción documental, y la necesidad de suspender o frenar la producción de documentos y trabajar más en la construcción de “posiciones informadas” mediante procesos de formación, eventos de sensibilización y foros de discusión. Al decir de una de las coordinadoras técnicas nacionales,

“ya hemos colocado los conocimientos, hace falta traducirlos a instrumentos de negociación. Esta es una tarea pendiente”.

En relación con las actividades de capacitación, el EE encontró en general comentarios positivos acerca de los cursos, talleres y seminarios ofrecidos por la AGEM. Se destaca la buena práctica aplicada por la AGEM de seleccionar cuidadosamente a los-las participantes, según el potencial que tenga la persona para multiplicar el conocimiento en su institución, lo cual se respalda mediante un acuerdo firmado por el-la director-a del mismo.

Como una práctica menos positiva, se nota que un altísimo porcentaje de participantes de los eventos de capacitación son mujeres, lo cual no ayuda al objetivo de conseguir aliados informados, hombres y mujeres, en los distintos estamentos de toma de decisiones económicas en la sociedad, en su mayoría con predominancia masculina.

Como manifestó una representante de la cooperación internacional, miembro de una de las comisiones de la AGEM:

“Se deben movilizar consciencias, incorporando actores nuevos por medio de presentaciones y seminarios; que esto no se dé dentro de los ‘convencidos’, hay que llegar a los que no están convencidos”.

En contraste, en Honduras se realizó una reunión de alto nivel, muy bien referenciada por las personas entrevistadas por el EE en ese país, donde los directores de Finanzas del Gobierno, en su mayoría hombres, se concentraron durante dos días y medio, con poca deserción, para escuchar conceptos de Macroeconomía y Género¹⁰². Experiencias como éstas se deben compartir con los demás países para examinar los factores de éxito y las cadenas de causalidad que pueden favorecer la réplica de la experiencia en otros contextos.

El EE hace notar estos hechos y recomienda en el futuro tener en consideración el equilibrio de género en la selección de las personas participantes de los eventos, como una forma de penetrar cada vez en mayores segmentos de la población, en especial los de mayoría masculina, con el conocimiento generado por la AGEM.

La respuesta institucional del Programa a esta recomendación es la siguiente:

“...De acuerdo con nuestra experiencia las invitaciones NO solo se orientan a las personas y mujeres convencidas de la temática de género y economía. Sin embargo, parte del sesgo cultural que existe en nuestros países repercute que frente a nuestras invitaciones son delegadas mujeres para participar. Este tema no está bajo nuestro control, pero es claro que debemos hacer esfuerzos para ampliar el universo de personas para la fase de sensibilización y creación de capacidades”.

Estadísticas:

El eje temático de Estadísticas es considerado por muchas personas como la espina dorsal de la Agenda de las Mujeres. En efecto, gran parte de las actividades del Programa AGEM se mueven

¹⁰² Presentación de Mayra Falk, Asesora Regional MyDEL/UNIFEM

alrededor de esta temática, liderada por Panamá y secundada por la mayoría de los países. Entre los logros sobre los cuales se obtuvieron evidencias se encuentran:

- En El Salvador, la AGEM contribuyó a la incorporación del análisis del trabajo productivo y reproductivo en el Informe de Desarrollo Humano 2007-2008 del PNUD, y la incorporación de estos temas en el Pacto Nacional de Empleo y Cohesión Social.
- En Honduras, se introdujeron tres preguntas en la Encuesta Permanente de Hogares, relacionadas directamente con la situación de las personas empleadas en el trabajo doméstico.
- En Panamá, está en marcha la propuesta de indicadores económicos con enfoque de género para el diseño, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas económicas, que será insumo para una propuesta regional.
- En Guatemala, se revisaron las boletas de la Encuesta de Condiciones de vida de 2006 y 2008, haciéndose cambios en el Módulo del Uso del Tiempo y a la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares-ENIGFAM-, dichos cambios y sugerencias se elevaron a través de la Secretaría Presidencial de la Mujer al INE, para su incorporación.

El EE considera que existe un buen ambiente y acciones concretas por parte de la AGEM para avanzar en este tema importante para la sensibilización y la sustentación de los datos que muestran las brechas de género existentes en la economía.

Incidencia política:

- Acompañamiento al INAM de Honduras para la incorporación de la perspectiva de Género al Plan Nacional de Empleo Digno (PNED) con la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social¹⁰³.
- Apoyo al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) de Nicaragua para incorporar la perspectiva de género en la política del sector (en proceso de aprobación).
- El sello de equidad, implementado en Costa Rica, integra las tres partes medulares del Programa (generación y difusión del conocimiento, fortalecimiento institucional e incidencia política). Está aún en ciernes y tiene que tener mecanismos de control estrictos, pero es una buena herramienta para posicionar el tema en la fase de consolidación de la AGEM.

Los dos resultados anteriores dan cuenta de acciones eficaces emprendidas para lograr la incorporación de la perspectiva de género en iniciativas importantes del sector gubernamental. En ellas intervinieron como factores causales el aprovechamiento de oportunidades únicas para

¹⁰³ En la Sección 14 de este informe se presenta una síntesis de este caso como una “mejor práctica”, señalando la cadena de efectos que se van dando en el proceso para ilustrar cómo se producen los factores claves de causalidad para generar efectos positivos en la estrategia.

hacer incidencia, y el acervo de conocimientos acumulados para dar apoyo técnico a instituciones gubernamentales.

Hacen falta sin embargo crear y socializar las guías sobre los procedimientos que ayuden a las instituciones a incorporar la perspectiva de género en políticas y programas, y un sistema de seguimiento y control que asegure que estos procesos finalicen y queden incorporados en las respectivas dependencias, o tomen forma de ley cuando sea del caso.

El EE sugiere asegurarse de extender el acompañamiento a estos procesos hasta su culminación, es decir, cuando se formulen las respectivas políticas, y documentar los respectivos procesos para que sirvan de ejemplo a otras organizaciones en el futuro.

Sobre la base de los elementos que han estado al alcance del Equipo Evaluador, **la eficacia para el Objetivo 2 de la AGEM es insatisfactoria**. Existen varias razones para esta calificación. Por un lado, es lógico pensar en la dificultad que tiene un programa para lograr un objetivo tan alto como éste. Si la eficacia de este objetivo en la primera parte de la AGEM II fuese satisfactoria, significaría que la Agenda de las Mujeres ya estuviera incorporada a las Agendas Económicas regionales y nacionales, o estaría a punto de incorporarse. Ello no sólo no es cierto, sino que si lo fuera, el proyecto podría cerrar, algo que el EE considera no recomendable.

Por otro lado, es preciso reconocer que un proceso como el descrito es muy lento y difícilmente se podría concluir en el corto período de un proyecto. De tal manera que es importante recordar aquí el significado de este juicio evaluativo. La eficacia es insatisfactoria porque los avances producidos a la fecha no son una base suficiente para fundamentar un pronóstico favorable acerca de su posible alcance al final del Programa. Ahora bien, ello puede generalmente ocurrir cuando los resultados son pobres y, en algunos casos, cuando el proyecto evaluado se ha fijado, a nivel de diseño, metas irreales o sobredimensionadas. El Objetivo 2 del Programa podría ser uno de estos casos.

En relación con las actividades planeadas para este objetivo, se tienen logros puntuales y avances notorios en investigación y capacitación, así como en el área de Estadísticas. Sin embargo, hace falta una mayor cohesión entre las diversas actividades de la AGEM y un mayor aprovechamiento de las experiencias nacionales para que ellas puedan replicarse fácilmente en otros países.

7.3 Eficacia en el cumplimiento del Objetivo 3

Objetivo 3. La Agenda Económica de las Mujeres es reconocida ampliamente como un espacio de diálogo, para la generación de pensamiento y propuestas para la incidencia política sobre la autonomía de las mujeres.

3.1 La AGEM logra posicionarse y es reconocida por la opinión pública y las instancias económicas regionales y nacionales, como un espacio para la generación de pensamiento y el debate de ideas sobre los principales problemas económicos de las mujeres, así como la concertación de estrategias para su solución.

Para analizar la Eficacia de este objetivo, el EE tuvo en cuenta los siguientes factores, con base en las múltiples declaraciones de las personas que tuvieron parte en la evaluación:

- El concepto generalizado entre socios-as y beneficiarios-as de la AGEM e informantes claves señala que la Agenda se ha posicionado como un espacio de generación de pensamiento y debate de ideas en cada país y en la región. En el corto tiempo que lleva el programa, ya se observa que algunos organismos públicos y privados acuden a la Agenda (o a los Mecanismos de la Mujer en cada país, en donde están los puntos focales de la AGEM) en busca de apoyo para incorporar el enfoque de género en diversas iniciativas. En especial las organizaciones de mujeres encuentran en la AGEM un punto de apoyo con cifras y acompañamiento para sus luchas.

Los resultados de la encuesta efectuada por el EE (Anexo IV) ratifican el punto anterior: A la pregunta: “¿Considera usted que la AGEM es reconocida como un espacio para la generación y difusión del pensamiento sobre Género y Economía en Centroamérica?” el 60% de quienes respondieron en el grupo de Sociedad Civil contestaron que sí, y lo mismo expresaron, aunque en menor magnitud, las personas del Sector Gobierno (35%), la Academia (35%) y los-las funcionarias de la AGEM y asociados (43%).

- La primera fase de la AGEM fue eficaz en la producción de publicaciones y otros documentos de investigación rigurosa sobre Género y Economía en la región. Aunque su divulgación en la sociedad ha sido un poco lenta, la credibilidad institucional resultante ha sido buena en términos del prestigio de la Agenda como generadora de conocimiento.
- Al amparo de la imagen de UNIFEM y PNUD, la AGEM se ha abierto paso en sus actividades de divulgación y aceptación en organismos públicos y privados.
- Su neutralidad política le da a la AGEM el poder de convergencia de diferentes sectores de la sociedad, lo cual facilita su labor de divulgación del conocimiento e incidencia.

Los comentarios anteriores dan cuenta de la percepción positiva acerca de la producción y divulgación del conocimiento por parte de la AGEM. Sin embargo, algo reconocido por todas las personas contactadas es que el cumplimiento de este objetivo depende en gran medida de las estrategias de gestión del conocimiento y de comunicaciones que desarrolle la AGEM para llevar

los mensajes relativos a Género y Economía a los distintos estamentos nacionales y regionales y promover la generación de pensamiento y el debate de ideas sobre estos temas.

El EE ha tenido acceso a la propuesta de una estrategia de comunicaciones para la AGEM a nivel regional, presentada por una firma consultora. El alcance de esta evaluación externa y los términos de referencia de la misma limitan un análisis exhaustivo de los componentes de esta propuesta y una opinión profesional sobre la conveniencia de su implementación, pero la experiencia profesional del EE permite emitir algunos conceptos que podrán ayudar a tomar una decisión al respecto.

Se resumen aquí los siguientes mensajes de fuerza identificados en la mencionada propuesta, los cuales pueden ser sustentados con cifras económicas basadas en los estudios realizados por la AGEM:

- Las mujeres aportan al desarrollo económico de la sociedad con su trabajo en el hogar y su trabajo fuera de él.
- El actual sistema económico puede ser más beneficioso y justo si se toma en cuenta las potencialidades de mujeres y hombres como agentes económicos.
- La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres empieza por redistribuir la carga reproductiva.
- La igualdad de oportunidades implica igual salario o ingreso por igual trabajo.

En conclusión, **la Eficacia del Objetivo 3 es satisfactoria** por las diversas formas en las que se ha producido la generación del conocimiento y el debate de ideas sobre la situación económica de las mujeres en la región, pero podría tener una mayor eficacia si los métodos de divulgación del conocimiento utilizados hasta el momento se complementaran con métodos modernos de Gestión del Conocimiento como son las herramientas que proveen las Técnicas de Información y Comunicación (TIC) actuales.

7.4 Eficacia en el cumplimiento del Objetivo 4

Objetivo 4. La AGEM ha logrado articular la participación de sectores (organizaciones sociales de mujeres, academia, Mecanismos de las Mujeres y otros organismos del sector público) en procesos de incidencia política para fortalecer la autonomía económica de las mujeres

4.1 Los movimientos sociales de las mujeres mejoraron su capacidad de movilización, propuestas e incidencia en las políticas públicas regionales y nacionales, mediante el apoyo, asistencia técnica y acompañamiento dado por la AGEM.

4.2 Las instituciones de educación superior vinculadas a la AGEM han fortalecido sus capacidades formativas, de análisis y propuestas, para contribuir a la autonomía de las mujeres de la región.

No hay duda que la incidencia política¹⁰⁴ es una de las estrategias más importantes para fortalecer la autonomía económica de las mujeres. Ella constituye la garantía para intervenir en la planificación social, y con ella se puede avanzar hacia las transformaciones que se requieren para lograr la equidad de género en la sociedad. Pero la incidencia a veces se puede referir también a acciones de acompañamiento y fortalecimiento de los grupos para ejercer influencia en organismos del estado y lograr cambios sociales.

En relación con el Objetivo 4, el EE ha podido comprobar que las acciones de la AGEM se orientan a los dos casos:

- (i) Dotando al movimiento de mujeres de elementos, metodologías y capacitación para fortalecer sus posiciones frente a tomadores de decisión en el campo económico nacional y regional. Un ejemplo de esto es el apoyo para capacitación y formación sobre temas en Economía y Género a las organizaciones de mujeres para la construcción de la agenda de las mujeres en las negociaciones del AdA. Como resultado, hay una solicitud explícita para incorporar políticas de igualdad de género, y la aceptación oficial de cinco preguntas al Parlamento Europeo sobre la revisión de los temas de equidad de género en el AdA.
- (ii) Ejerciendo incidencia política propiamente dicha, como en el acompañamiento al Instituto Nacional de la Mujer en Honduras para la incorporación de la perspectiva de Género al Plan Nacional de Empleo Digno (PNED). En el capítulo 8 de este informe, referente a los efectos perceptibles y en perspectiva, se presenta este caso como un ejemplo de la cadena de causalidad para producir cambios en un proceso.

En el segundo caso, se nota una leve dependencia de asesores externos para cumplir esta tarea. En aras de preservar la apropiación y la sostenibilidad de la AGEM, no basta con facilitar asesores para situaciones puntuales de cambios en políticas. Se deben orientar las acciones hacia sistemas de fortalecimiento de las organizaciones para que ellas puedan apropiarse del conocimiento que les permita ejercer esa incidencia por sus propios medios.

El EE considera que la AGEM debe producir pautas y guías sobre incidencia para apoyar a diferentes grupos en el logro de las transformaciones que se requieren para avanzar en el desarrollo con equidad de género y en la autonomía de las mujeres.

En relación con el objetivo 4.2 sobre el trabajo de fortalecimiento de la Academia, el EE pudo comprobar que esto se está cumpliendo en dos vías: (i) por medio de cursos y otros eventos de capacitación en los que participan personas de todos los países del ámbito del Programa, incluyendo a docentes de universidades y centros educativos que actualizan sus conocimientos por este medio; (ii) mediante el involucramiento de docentes de universidades y otros centros educativos a las comisiones temáticas y Comités Directivos de la AGEM, lo cual les permite

¹⁰⁴ Concebida la incidencia política como una “**acción organizada** para planificar esfuerzos orientados a la transformación de políticas públicas, en función de corregir desigualdades mediante la redistribución de recursos económicos, culturales, políticos, ambientales. La incidencia pertenece al ámbito de lo político y se relaciona con el derecho a la participación ciudadana y la democracia. En esta medida involucra a todos los sectores de la sociedad” (PNUD, México, 2007)

interactuar con personas conocedoras de diferentes temas económicos y de género y así contribuir a su autoformación¹⁰⁵.

La percepción de avances en el fortalecimiento del sector académico por parte de la AGEM se ilustra con la declaración del director de un centro de investigaciones de una universidad panameña, participante de la AGEM entrevistado por el EE:

“Gracias a la AGEM, como centro de investigación hemos desarrollado una dimensión de Género y Economía muy fuerte. Tenemos más información de género que nos permite plantear nuevas hipótesis. (...) Si la AGEM desaparece, no desaparece el tema, la Academia lo promociona”

El ejercicio de evaluación de la eficacia para este objetivo permitió al EE identificar dos factores que facilitan la labor de incidencia y fortalecimiento de capacidades para la autonomía económica de las mujeres: (i) La presencia de una Punto Focal de la AGEM en los Mecanismos de la Mujer en cada país; (ii) el cabildeo y apoyo institucional de UNIFEM/PNUD en los procesos.

La eficacia para el Objetivo 4 de la AGEM por tanto es satisfactoria. Se han puesto en marcha mecanismos para fortalecer las organizaciones de mujeres en sus actividades de movilización y de negociación para lograr su autonomía económica; se apoya a las instituciones académicas para fortalecer su capacidad formativa; y se aplican en la práctica algunos mecanismos de incidencia política. Hace falta, sin embargo, una mayor sistematización de los esfuerzos de incidencia para contar con pautas y guías para la construcción del marco de referencia de las políticas que contribuirán a la búsqueda de la reducción y eliminación de las desigualdades de género y la promoción de la autonomía de las mujeres.

CUADRO-RESUMEN DE LAS CALIFICACIONES DE EFICACIA

Objetivos específicos (“Outcomes” en el Prodoc)	Grado de Eficacia
1. Espacio de diálogo propiciado por la Agenda Económica de las Mujeres tiene continuidad, basada en acuerdos entre los actores involucrados: academia, organizaciones del Gobierno Central, organismos de la sociedad civil y la cooperación internacional.	Muy satisfactoria
2. Se ha logrado incorporar la Agenda Económica de las Mujeres en las agendas económicas regionales y nacionales.	Insatisfactoria
3. La Agenda Económica de las Mujeres es reconocida ampliamente como un espacio de diálogo, para la generación de pensamiento y propuestas para la incidencia política sobre la autonomía de las mujeres.	Satisfactoria
4. La AGEM ha logrado articular la participación de sectores (organizaciones sociales de mujeres, academia, Mecanismos de las Mujeres y otros organismos del sector público) en procesos de incidencia política para fortalecer la autonomía económica de las mujeres.	Satisfactoria

¹⁰⁵ Como lo expresó una docente de una universidad de Nicaragua perteneciente al Comité Académico de la AGEM en ese país: “No era experta en trabajo doméstico, pero en la AGEM me he vuelto experta en el tema”

Sobre el capítulo de evaluación de la Eficacia, UNIFEM compartió varios comentarios puntuales, que se han considerado en el texto anterior.

El comentario sintético de UNIFEM sobre el análisis de la Eficacia confirma la confluencia de los juicios internos con los de la evaluación: “En términos generales, se concordó con los juicios valorativos establecidos en el análisis de eficacia y se reconoció la imposibilidad de un análisis comparativo lineal de la eficacia. Las principales observaciones estuvieron dirigidas a la importancia de los POAs 2008-2010, las divergencias en la planificación entre el Prodoc y los POAs organizados por ejes temáticos y la metodología empleada por el EE para evaluar los Objetivos del programa”. El EE observa con satisfacción el acuerdo con los juicios evaluativos, que hemos emitido a partir de la metodología empleada.

8. Efectos perceptibles y en perspectiva

*“A partir de la presencia de la AGEM en la región, se nos ha movido factualmente el escenario”.*¹⁰⁶

*“Nos pusieron en perspectiva”.*¹⁰⁷

*“Sin la AGEM, no hubiéramos podido ser multiplicadoras del tema. La capacitación nos ha permitido reconocer y difundir ese aporte temático. Nos pone frente al debate económico”.*¹⁰⁸

En esta sección del informe se harán visibles los cambios logrados en las condiciones procesales y de desarrollo, originados desde el Programa, no planificados y/o en perspectiva, que el EE haya identificado. Los efectos son los resultados de segundo nivel, que garantizan los cambios de comportamiento. Siendo ésta una evaluación de medio término, se plantean aquí los elementos que indican la probabilidad del logro de efectos de largo plazo (Impactos) por parte del Programa. En todos los casos, se incluirá la síntesis de las evidencias y las argumentaciones que sustentan los juicios evaluativos.

Las preguntas generadoras para el análisis de esta parte del Informe son: ¿Qué cambios visibles se dan en el comportamiento de actores claves en la toma de decisiones gubernamentales como resultado de las acciones de la AGEM? ¿En qué medida los conocimientos derivados del trabajo de AGEM están facilitando el desarrollo de soluciones a las problemáticas de las mujeres en los países y en la región? ¿Qué beneficios le ha traído a algunas organizaciones de mujeres su vínculo con AGEM?.

Conviene recordar que en la sección del Informe que alude a la *Lógica interna del diseño del Programa*, se determina que el Prodoc no contiene elementos suficientes para contestar a la pregunta: ¿Cómo el Programa va a lograr los efectos previstos en las contrapartes y organizaciones asociadas? Al mismo tiempo, se señala en esa parte, que el Marco Lógico (ML)

¹⁰⁶ Entrevista con participante de la Sociedad Civil, Costa Rica.

¹⁰⁷ Hombre de la Academia, Guatemala.

¹⁰⁸ Mujer de la Sociedad Civil entrevistada en Costa Rica.

del Prodoc no sugiere indicadores de proceso en correspondencia con los cuatro Efectos esperados que son:

- (i) Espacios y mecanismos de diálogo entre el gobierno, la sociedad civil, la academia y la cooperación se institucionalizan y consolidan.
- (ii) La AGEM se incorpora a las agendas económicas nacionales.
- (iii) La AGEM es ampliamente reconocida como un espacio de creación de ideas, conocimientos y propuestas que tienen una incidencia política hacia la autonomía económica de las mujeres.
- (iv) Organizaciones y mecanismos de mujeres y otras entidades que abogan por la equidad de género se posicionan y coordinan sus actividades de incidencia política hacia la autonomía económica de las mujeres.

Por otra parte, el EE considera que las investigaciones realizadas en los países centroamericanos en la primera etapa de la AGEM, se constituyen en indicadores de procesos que permiten formular cambios en las políticas públicas y comportamientos sociales, tal como se expresa en los POAs ajustados para la II fase de AGEM.

En el ML, la mayoría de los Productos está formulada en términos de Efectos: se trata de efectos intermedios entre los cuatro Efectos esperados y los verdaderos productos del Programa, que no se especifican. En términos generales, los ocho Productos definidos en el Prodoc, pueden considerarse como indicadores adecuados para los Efectos esperados.

A partir de esa indefinición, en un primer momento fue complejo para el EE responder a la pregunta de si era factible, con los recursos del Programa, alcanzar los productos y los efectos esperados. Sin embargo, al tener identificadas las cuatro grandes estrategias definidas en el PRODOC (i) *Knowledge-building and dissemination*, (ii) *Advocacy*, (iii) *Brokering and networking* y (iv) *Capacity-building*), el EE concluye que estos objetivos se integran en tres grandes líneas de acción:

- (i) Incidencia Política a nivel nacional y regional.
- (ii) Fortalecimiento de las capacidades institucionales gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil, a nivel nacional y regional.
- (iii) Generación y difusión del conocimiento.

En la Tabla III de la sección anterior sobre Eficacia (Pag. 53 de este informe) se plantearon las líneas de acción y los demás elementos con los cuales se analizó en detalle la eficacia y los efectos esperados de la AGEM. Consideramos que podemos pasar a referir algunos efectos no planificados y en perspectiva del Programa.

Frases como: “A través de la AGEM hemos logrado conocer de otras experiencias y compartir las nuestras”¹⁰⁹, “la AGEM ha logrado posicionar el tema de género y economía. En la Academia ya se está discutiendo como tema prioritario”¹¹⁰, o “sí ha habido cambios—algunas instituciones empiezan a mostrar cambios-. Ej.: manejo de datos, acceso de la mujer a los

¹⁰⁹ Entrevista con la coordinadora de una organización de mujeres en Honduras

¹¹⁰ Mujer del sector académico en Nicaragua.

recursos. Hemos usado los datos y con ellos elaboramos el Informe Sombra”¹¹¹, son un reconocimiento puntual de los efectos del Programa que trataremos de ampliar en este capítulo.

Luego de citar estas percepciones de personas directa o indirectamente relacionadas con el Programa, podemos hablar de algunos efectos importantes en las tres dimensiones: la de incidencia política, la de generación y difusión del conocimiento -que incluye el ámbito académico- y la del fortalecimiento institucional, gubernamental y no gubernamental, tanto a nivel nacional como regional. Entre ellos, reconocemos un caso paradigmático de un efecto no previsible, que además plantea perspectivas interesantes de cara a futuro:

El caso de la Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES), en Costa Rica, no estaba proyectado, pero la coordinación de ese país lo supo aprovechar bien dentro de la coyuntura que se presentó. *“María tiene liderazgo, con ella se puede soñar el tema de las mujeres”*, dijo una de las beneficiarias del proyecto. *“Este proyecto es diferente porque no nos enseña a hacer camas”*, dijo otra y concluyó: *“antes sólo limpiábamos las computadoras, ahora las desarmamos, las armamos, las sabemos usar, pasamos a cafés internet, vemos páginas electrónicas y ayudamos a nuestros hijos”*. *“He adquirido conocimientos que antes no tenía”*, señaló una tercera, quien agregó también: *“este proyecto es una alta apuesta personal, una inversión que redundará en más conocimientos para toda la familia”*.

Por su parte, el instructor de informática de las trabajadoras domésticas que participan en este proyecto dijo que *“se ha roto el estigma entre las mujeres y la tecnología”*. Fue, definitivamente un acierto, señalaron las partes. Eso por el lado del fortalecimiento a las capacidades institucionales y por el de la generación y difusión del conocimiento. En términos de las alianzas y el empuje de objetivos entre AGEM y CISCO, la representante de la empresa que ha dado para este proyecto el soporte de networking y fuera entrevistada por el EE, señala que hay posibilidad de darle sostenimiento y continuidad al proyecto porque hay una plataforma técnica y de conocimiento establecida: *“Las señoras que solo sabían limpiar casas ahora conocen una computadora”*.

Este proyecto de ASTRADOMES, impulsado por la AGEM-CR, también facilita un espacio de participación para las mujeres, el traslado de conocimientos que motivan cambios de vida profundos, y permite el establecimiento de alianzas entre una agencia del sistema de Naciones Unidas, el Mecanismo de la Mujer en ese país, una empresa importante y los medios de comunicación que se han interesado mucho en dicha experiencia. *“Es importante que hayan creído en nosotras”*, dice una de las beneficiarias, quien recomienda acudir a la página www.cisco.netacad.net, donde *“se puede ver el peso que tienen estos certificados educativos que nos darán y se encuentran entre los más respetados en el mundo”*. Así, vemos que hay disponibilidad de continuar el proceso, así como de impulsar una estrategia de capacitación sostenida.

Señalan las beneficiarias que, para ello, *“la casa de ASTRADOMES se quedó pequeña, hay que levantar un segundo nivel y sólo tenemos ocho computadoras, necesitamos un mínimo de trece por ahora, luego más si sigue el proyecto. Hay que pensar en un centro de capacitación a futuro”*, para lograr la sostenibilidad. Por otra parte, el INAMU ha dado un *“acompañamiento oportuno”* a ASTRADOMES en la campaña por la reducción de horas laborales y el aumento salarial, lo cual habla de incidencia política. *“ASTRADOMES había sido vista de manera marginal hasta recibir el apoyo de INAMU, vía la AGEM/UNIFEM/PNUD”*. En este sentido, se logró en el 2007 que la jornada laboral fuera reducida de 14 a 12 horas gracias a una iniciativa presentada ante la Asamblea Legislativa, lo cual motivó continuar impulsando coordinadamente una campaña que ahora busca lograr que la jornada laboral sea rebajada a 8 horas.

¹¹¹ Mujer de la Sociedad Civil en Panamá.

Tenemos, en el caso de ASTRADOMES, un ejemplo de efecto no previsible que cubre, de manera integral, las grandes líneas de acción del Programa.

La AGEM está posicionando el tema género vinculado a la economía en los escenarios políticos nacionales y en el ámbito regional; eso genera, necesariamente, efectos no predecibles en el tiempo -y según las particularidades de cada país- dentro de diversos sectores, más o menos organizados y directamente sobre la población centroamericana. Esos cambios de enfoque se reflejan en la legislación, en las grandes políticas públicas y en las acciones realizadas por las organizaciones de mujeres, la Academia y otras instancias. Pero es imposible definir con exactitud el tamaño de los impactos, porque el esfuerzo se enmarca en un contexto de participación plural donde estrategias y objetivos tratan de empatar en función de fines comunes.

En cuanto a la dimensión política, es importante mencionar que todo compromiso político debe concretarse en acciones y mecanismos institucionales idóneos y eficaces. Para ello, es necesario tomar en cuenta que las políticas para la igualdad de género son dobles¹¹²: políticas específicas y estrategias de transversalización, que deben desarrollarse paralelamente y de manera complementaria. Las primeras se concretan en planes de acciones positivas para el empoderamiento de las mujeres en su camino hacia al igualdad. Las segundas persiguen la integración sistemática de la dimensión de género en las grandes políticas de Estado, con base en una estrategia acorde a cada territorio y a cada institución. AGEM actúa en ambas direcciones.

Dentro de los efectos no previsible y en perspectiva, una de las entrevistadas¹¹³ señaló: “hemos logrado incidencia en el proceso electoral actual, porque hemos creado instrumentos para ello”. La creación de un núcleo crítico de gente de la Academia, del Sector Público, y de la Sociedad Civil, sensibilizado en la temática y los propósitos del Programa, ha sido un factor en positivo. Sin embargo, la misma entrevistada sugiere que sería necesaria una mayor beligerancia política del Mecanismo, “porque el Mecanismo termina apoyándose en nosotras”.

En ese sentido, es necesario dotar de mayores herramientas a los mecanismos institucionales y, en general, a las instancias gubernamentales y no gubernamentales para una mayor incidencia en toda la sociedad. Otra de las entrevistadas¹¹⁴ dijo que “sí ha habido cambios, empezando por el nivel técnico y que la ministra tiene siempre la información de primera mano.” Esto habla de efectos que pueden ser coyunturales en un periodo de gobierno, pero de largo alcance si se inscriben dentro de las grandes decisiones políticas de país o de región.

Una entrevistada más¹¹⁵ señaló que “con la capacitación que le dan a nuestras funcionarias hay un efecto de cascada hacia los grupos meta. Esto es importante porque las mujeres rurales inciden a la hora de presentar los presupuestos. Incidir es cambiar y hacer que nuestras propuestas hagan cambiar.” Habría que añadir que eso sucede también cuando se capacita a mujeres de organizaciones de la sociedad civil, que trabajan a su vez en redes, y que inciden en distintos ámbitos del territorio nacional y regional.

¹¹² López, I. et al. *Género y políticas de cohesión social*. Conceptos y experiencias de transversalización. Documentos de Cohesión Social. FIIAPP-EUROsociAL, 2007.

¹¹³ Mujer, AGEM, Panamá.

¹¹⁴ Mujer del Sector Público, Nicaragua.

¹¹⁵ Mujer de la Sociedad Civil, Nicaragua.

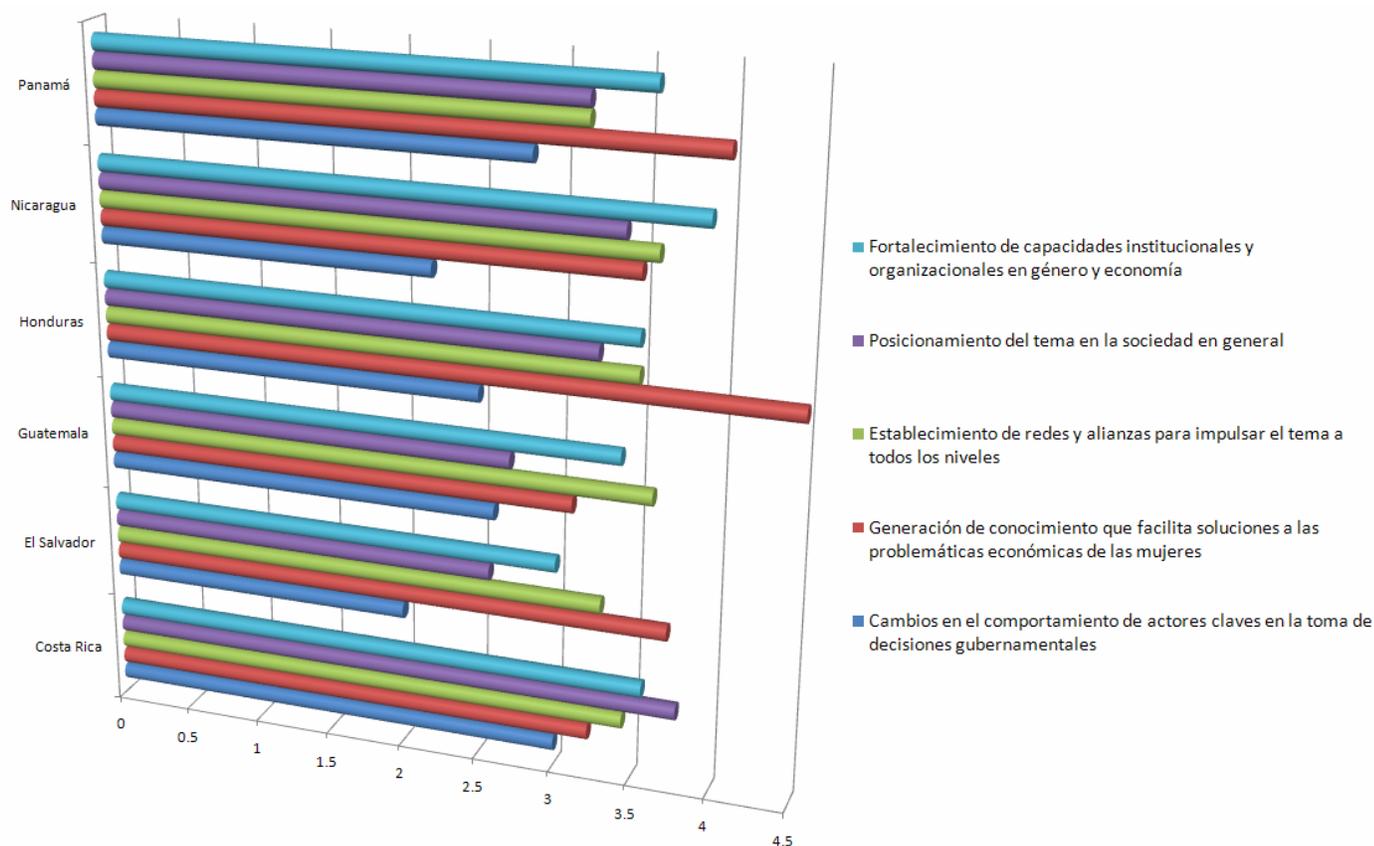
En este sentido, **un efecto no previsible es que la AGEM haya logrado en poco tiempo un nivel de articulación intersectorial importante y se haya convertido en un referente regional para apoyar la toma de decisiones.** La presencia –desde la AGEM- de grupos de mujeres organizadas (Redes), informadas, técnicamente capacitadas y comprometidas con el tema, en organismos regionales como el COMMCA, el SICA, el PARLACEN y el CCSICA, permite atender demandas puntuales de estas instancias.

El apoyo técnico que la AGEM y sus socios han brindado a estos espacios, ha hecho fluir más fácilmente acuerdos y consensos en materia de incorporación de equidad de género, permitiendo que estas instancias regionales tomen posiciones informadas sobre distintos asuntos de su quehacer. El EE considera que la frase siguiente “hemos construido juntas una agenda”, expresada por una mujer de la sociedad civil costarricense, define bien estos niveles de coordinación e incidencia.

A continuación, mostramos una de las gráficas procesadas a partir de la información recabada en las encuestas, que nos muestra la percepción de estos efectos en instancias gubernamentales y no gubernamentales, a nivel nacional y regional, que han sido beneficiadas por la AGEM. Como puede verse, en las grandes líneas del Programa, hay valoraciones importantes respecto de la contribución de éste a la adquisición de conocimientos, incidencia política, alianzas estratégicas, fortalecimiento institucional y mejores prácticas a ser replicadas.

12. ¿En relación con los siguientes aspectos, la AGEM le ha traído beneficios a su organización?								
	No	En algunos casos	En muchos casos	Si	No sabe / No opina	Rating Average	Response Count	
• Conocimientos	2.6% (1)	12.8% (5)	25.6% (10)	59.0% (23)	0.0% (0)	3.41	39	
• Incidencia política	28.2% (11)	12.8% (5)	12.8% (5)	38.5% (15)	7.7% (3)	2.67	39	
• Fortalecimiento institucional	20.5% (8)	25.6% (10)	10.3% (4)	35.9% (14)	7.7% (3)	2.67	39	
• Alianzas estratégicas	12.8% (5)	30.8% (12)	12.8% (5)	38.5% (15)	5.1% (2)	2.81	39	
• Mejores prácticas	17.9% (7)	20.5% (8)	10.3% (4)	48.7% (19)	2.6% (1)	2.92	39	
	<i>answered question</i>							39
	<i>skipped question</i>							14

Esto coincide en mucho con la visión que tiene el personal de AGEM-UNIFEM-PNUD-ASDI, sobre los efectos del Programa. A continuación una gráfica que evidencia las coincidencias y detalla las percepciones según cada país:



Esto nos remite directamente a la dimensión académica¹¹⁶, en una etapa del Programa en la cual los esfuerzos de una incidencia coordinada se hacen visibles. Como ya se mencionara antes, las investigaciones realizadas desde la Academia han servido, en muchos casos, de insumo no sólo para sensibilizar a más personas e instancias, sino para fortalecer los espacios institucionales nacionales y regionales.

En consecuencia, **uno de los efectos más visibles es que, a partir de la coordinación AGEM - Institutos Nacionales de Estadística - Mecanismos nacionales y regionales, se prevén a futuro políticas públicas más equitativas desde su mismo diseño, e indicadores más claros para**

¹¹⁶ En Guatemala, sólo para citar un ejemplo, el mayor avance se ha logrado con el llamado Comité Académico, en el que participan investigadoras de la academia, tanto del Instituto Universitario de la Mujer de la Universidad de San Carlos de Guatemala-IUMUSAC-, como de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, de la Universidad Rafael Landívar y de la Universidad Mariano Gálvez. Asimismo se ha logrado en este órgano discutir las investigaciones que se encuentran en proceso, difundirlas y contribuir a los planteamientos que la AGEM requiere en torno al contenido del Plan Operativo nacional y los Planes regionales.

evaluar el impacto de tales políticas¹¹⁷. Eso puede evaluarse como un efecto en perspectiva, ya que las estadísticas de género constituyen una herramienta esencial para formular, ejecutar y monitorear políticas, planes y programas de desarrollo social y económico. No sólo sirven para tomar decisiones más acordes con la realidad, sino que permiten hacer mejores diagnósticos.

Sin estas herramientas se perpetúa y sostiene la inequidad y con ellas,

“Los hombres y las mujeres pueden, incluso, contribuir a construir sus propios indicadores de cambio, lo cual significa necesariamente a futuro, cambios en las relaciones de poder”¹¹⁸.

Este es definitivamente un efecto en perspectiva. Los indicadores de género son información estadística seleccionada específicamente para aclarar alguna cuestión sobre las áreas económica, social o demográfica y permiten hacer valoraciones más claras y objetivas sobre cómo se expresa el tema en cuestión en la actividad de mujeres y hombres en un período y en un espacio determinados. Por lo anterior, consideramos que los indicadores no sólo aportan información válida y comprensible, derivada de las estadísticas oficiales disponibles en cada país, sino que miden la brecha entre hombres y mujeres en su acceso a las oportunidades de desarrollo.

También con el tema del Sello de Equidad que se impulsa en empresas e instituciones públicas de distintos países de la región, un efecto no predecible y en perspectiva es que no sólo se quiere que las empresas se sensibilicen y familiaricen con el tema, sino que, como dijo una entrevistada de AGEM/Costa Rica: “Estamos muy atentas de que no nos pase lo que ha pasado en otras partes, que empresas ganen el sello sin tener asumido el enfoque de género. Por ello se hace necesario un mecanismo de auditoría que funcione.” Aquí, un efecto en perspectiva lo constituye el observatorio regional de género y economía que está por instalarse en uno de los países centroamericanos.

En general, el EE considera que en los espacios políticos, institucionales y académicos de la región, el tema Género y Economía ya no es ajeno y hay cambios sensibles en el lenguaje y la perspectiva de varios actores. El EE también llegó a la convicción que las AGEM ha incidido directamente en este proceso de cambio. Podemos decir, entonces, que hay efectos importantes y en perspectiva para la consolidación de la estrategia del Programa en una tercera etapa.

9. Eficiencia de la Gestión

En esta sección se describe la estructura de la Gestión (o Gerencia) de la AGEM y se emiten juicios valorativos sobre su racionalidad y funcionalidad a partir de los hallazgos de la Evaluación.

Con base en la observación, el análisis documental y las entrevistas y grupos focales realizados, se emiten conceptos acerca de las fortalezas y debilidades en la gestión del Programa en cuanto

¹¹⁷ En el caso de Costa Rica, AGEM aporta dinero para un consultor, esta acción permite poner a disposición de los usuarios/as datos actualizados(www.inec.go.cr) y un menú de indicadores. La página estaba, pero ahora permite a usuarios/as revisar si los indicadores son válidos, se contrastan estos con otros trabajos e iniciativas similares.

¹¹⁸ Mujer de la Sociedad Civil, Nicaragua

a: liderazgo, planificación e implementación. Las observaciones sobre seguimiento y evaluación, que también forman parte de la Gestión, se tratarán en el capítulo 11 de este informe.

También se revisa la Gerencia de algunos procesos del Programa, tales como la toma de decisiones y las comunicaciones. Se examinan además algunos vínculos inter-institucionales, incluyendo el mecanismo de gestión UNIFEM-PNUD y las relaciones operativas con ASDI y UNIFEM.

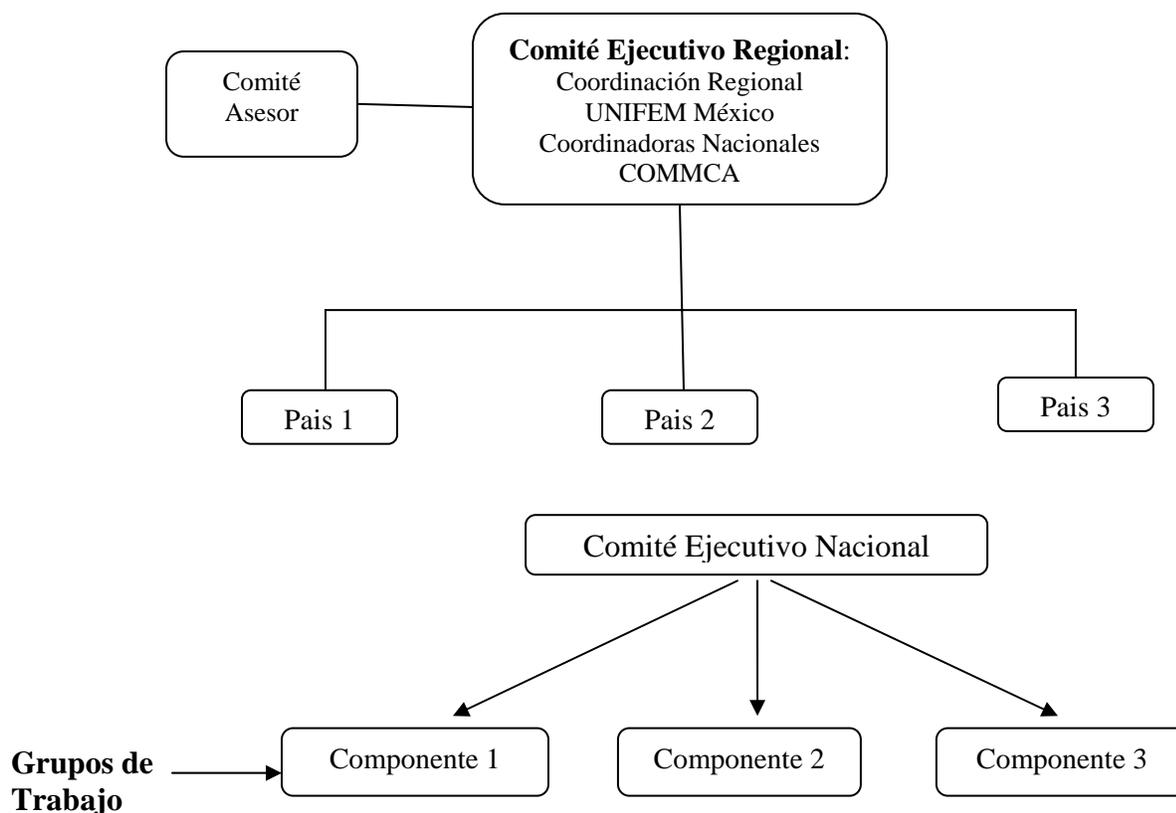
Se hace la salvedad que en esta evaluación no se efectúa el análisis coste-eficacia del programa en términos de los recursos invertidos y los resultados alcanzados, dado que no existe un sistema de monitoreo que muestre la relación entre los insumos y su costo con los resultados del proyecto. Además, puesto que dicho análisis sería un juicio comparativo y no existen los datos cuantitativos para efectuar tal comparación, se opta por el análisis cualitativo de la Gestión.

Este análisis de la Gestión se basa en el hecho que un mayor conocimiento de la capacidad organizacional (liderazgo, recursos, gestión, vínculos interinstitucionales) es fundamental para tomar decisiones informadas que potencien el desempeño¹¹⁹. El EE espera que los conceptos que se emiten en esta sección contribuyan a dirigir las acciones de mejoramiento de la gestión del Programa en lo que resta de su ejecución.

9.1 Estructura organizativa según el Prodoc

El documento del Programa AGEM establece la siguiente estructura operativa:

¹¹⁹ Para el análisis de la Gestión se utilizó parcialmente el modelo promovido por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) del Canadá para diseñar el perfil institucional de las organizaciones financiadas por el Centro. En este perfil se analizan los seis componentes de la capacidad institucional que subyacen al desempeño: (i) liderazgo estratégico; (ii) recursos humanos; (iii) otros recursos básicos; (iv) Gerencia del Programa; (v) Gerencia de procesos; (vi) vínculos interinstitucionales. Ver: http://www.idrc.ca/es/ev-28366-201-1-DO_TOPIC.html



Comité Ejecutivo Regional (llamado operativamente Consejo Directivo):

Este es el más alto ente directivo del Programa. Convocado por la Coordinadora Regional, y con base en análisis **semestrales**, este Comité desarrolla lineamientos para la implementación del Programa. Las personas miembros de este Comité son:

- La Directora Regional de UNIFEM para México, América Central, Cuba y República Dominicana
- La Coordinadora Regional de AGEM
- Las Coordinadoras Técnicas, para los temas priorizados a escala regional
- La Presidenta *pro-témpore* del COMMCA
- La Directora Regional del PNUD para América Latina y el Caribe
- Una persona delegada del Comité Consultivo del SICA

El EE tuvo acceso a la Minuta de la Reunión de este Comité, llamado también Consejo Directivo, efectuada el 29 de febrero de 2008. Ésta es la única reunión llevada a cabo por este Comité en la segunda fase del Programa que la EE pudo comprobar. Allí el Comité reflexionó sobre los comentarios del Comité Asesor y dictó pautas y acuerdos sobre los diferentes puntos tratados.

Comité (o Consejo) Asesor:

Este Comité ya venía operando desde la fase anterior de la AGEM, por medio de reuniones cada dos años al comienzo, en la mitad y al final del Programa. Sus funciones principales son: aprobar los lineamientos del trabajo a desarrollar por la AGEM; reflexionar sobre los documentos y la investigación hecha en el marco del Programa; dar retroalimentación a las directivas de la AGEM sobre los asuntos estratégicos que se deben incluir en la Agenda y apoyar políticamente la incorporación de asuntos estratégicos que se derivan del Programa ante las entidades y foros regionales donde se toman las decisiones. Forman parte del Comité Asesor:

- La Directora Regional de PNUD o su representante
- La Directora Regional de UNIFEM para México, América Central, Cuba y República Dominicana
- La Jefa de la Unidad de Desarrollo Social de la Oficina Subregional de la CEPAL en México
- La Jefe de Consultorías del INEGI, México
- El Director de FLACSO en Guatemala
- La Directora del Centro de Estudios de Chile
- La Coordinadora Regional del Programa de Género de la OIT

El Comité Asesor también se reunió el 29 de Febrero 2008 y de allí salieron recomendaciones importantes que se analizaron en un taller posterior.

De la lectura de las minutas de estas reuniones del Consejo Asesor se desprende que desde el punto de vista de seguimiento y control de actividades, este sistema de supervisión y asesoría de alto nivel podría tener el potencial de lograr incidencia política e impacto del Programa. Sin embargo, el Consejo Asesor se reúne cada dos años, y varios de sus integrantes no ejercen un papel político activo en el período intermedio. Para aprovechar el potencial de este Consejo, se deberían acortar los tiempos de reuniones y lograr una participación más decidida de sus miembros para fomentar la reflexión sistemática sobre temas estratégicos que faciliten la incidencia política.

Comité Ejecutivo Nacional:

Cada país cuenta con este Comité Ejecutivo que se reúne **una vez al mes** (la frecuencia puede disminuir al avanzar el Programa), con el fin de tomar decisiones a nivel del país. Se compone de:

- La coordinadora Técnica y Administrativa de AGEM en el país
- La persona responsable del componente temático
- Un-a representante de la Sociedad Civil
- Un-a representante de la Academia
- Un-a representante del Gobierno (puede ser el Mecanismo de las Mujeres u otra oficina)

En el trabajo de campo efectuado por el EE en cuatro países, se pudo observar la dinámica del funcionamiento de los Comités Ejecutivos Nacionales, los cuales en general son referidos por los-las integrantes como cuerpos colegiados de gran participación y aprendizaje.

También se observó el importante papel que desempeñan los **Comités Asesores Nacionales**¹²⁰ como entes de planificación y seguimiento de actividades. El EE agrega que esta alta participación puede contribuir también a la difusión masiva de la Agenda de las Mujeres en la sociedad, siempre y cuando se mantengan los niveles de compromiso, motivación y participación de las personas integrantes de dichos comités, lo cual debe ser una tarea primordial de las coordinadoras técnicas en cada país.

Como se mencionó en el capítulo 7 sobre Eficacia, estas instancias tripartitas han resultado ser elementos importantes en la operación de la AGEM en los países. Siendo el objetivo principal de la AGEM el proveer un espacio de diálogo y de participación de los diversos sectores para fortalecer la autonomía económica de las mujeres, el papel de convergencia de personas de diversos sectores que ofrecen los distintos comités los convierte en factores claves de la estrategia de incidencia del Programa.

Grupos (o comités) de trabajo:

En cada país operan Grupos o Comités de Trabajo según el componente temático prioritario del país. El EE observó diferentes niveles de efectividad de estos comités, dependiendo del nivel de prioridad del tema dentro de la estructura de la AGEM, y del liderazgo que le impriman sus miembros.

Algunos comentarios de personas entrevistadas son:

- “Los Comités son inclusivos y representativos. Un valor agregado de la AGEM”.
- “AGEM, por medio de sus Comités, pero también gracias a sus relaciones interinstitucionales, no le da el poder absoluto del programa a ningún actor. Tiene autonomía”.
- “Llegamos a la AGEM para aportar al Comité desde la Academia, pero ocurrió lo contrario, nosotras hemos aprendido mucho más de la AGEM, y ahora podemos transmitir esos conocimientos en la Universidad”

Como se indicó antes, se debe examinar con mayor detalle la constitución de los grupos de trabajo para no caer en sistemas organizativos complejos con bajo valor agregado para el Programa. **Las actividades de los Comités de Trabajo deben corresponder a proyectos específicos incluidos en la planificación de la AGEM en el país, con márgenes de acción para incluir proyectos nuevos o responder a demandas puntuales de las contrapartes, pero siempre con una estructura de operación muy delimitada para garantizar su efectividad.**

¹²⁰ Aunque no se encuentran ampliamente descritos en los organigramas nacionales, los Comités de Seguimiento y Asesoría ejercen un buen papel como apoyo técnico de carácter consultivo. El EE comprobó que en mayor o menor grado, estos comités apoyan las labores de planificación y seguimiento de la AGEM, a la vez que sirven de punto de unión entre los diferentes grupos de trabajo en los países. En Nicaragua, por ejemplo, el Comité de Seguimiento está integrado por 30 instituciones del sector público y privado del país, y delegados de las agencias de cooperación internacional que trabajan temas afines a los de la Agenda Económica de las Mujeres.

Puntos Focales en los Mecanismos Nacionales de la Mujer

Una de las estrategias establecidas por la AGEM en su implementación es nombrar un Punto Focal en cada Mecanismo Nacional de la Mujer para fortalecer la colaboración con el Gobierno y para promover y apoyar la institucionalización de los objetivos del Programa identificados para estos Mecanismos en cada país.

En los países visitados, el EE comprobó una fusión operativa eficiente de la Punto Focal de la AGEM en el Mecanismo de la Mujer¹²¹. En general, en los países se percibe una buena integración con el Mecanismo, y la persona participa en la planificación de las dos entidades, lo cual crea un vínculo fuerte y un puente para la interacción en el día a día de cada organización.

En cuanto a la efectividad de la estrategia de la Punto Focal para permear las instituciones gubernamentales con propuestas de políticas o de acciones, este efecto depende del nivel que el Mecanismo tenga dentro del país. Por ejemplo, en Honduras, donde la Directora del INAM tiene nivel ministerial, es notoria la influencia que puede tener la Agenda en las decisiones gubernamentales. En los demás países esta influencia no es tan visible.

A fin de garantizar que el papel de la Punto Focal de la AGEM en los Mecanismos Nacionales de la Mujer sea de apropiación de los métodos y prácticas de Género y Economía promovidos por el Programa, **se recomienda establecer pautas muy claras de participación de dicha Punto Focal en los planes y actividades del Mecanismo en el país, manteniendo la flexibilidad que esta figura ha tenido hasta el momento para adaptarse a las demandas del Mecanismo y del contexto político del país. También se sugiere mantener la práctica de firmar un acuerdo inter-institucional como respaldo para la asignación de la persona al Mecanismo, como ocurre en algunos países.**

En relación con la estructura organizativa de la AGEM se puede concluir que ella está funcionando satisfactoriamente. Su diseño estratégico, con un Comité de Dirección conformado por personas de peso intelectual y político sobre la temática, y un Comité de Asesoría que le sirve de mecanismo de seguimiento y retroalimentación al Programa, le da a la AGEM un carácter particular y un alto valor agregado poco usual en proyectos o programas de desarrollo.

Esto, aunado a la existencia de unos mecanismos de toma de decisiones colegiadas en cada país, y unos comités temáticos donde los tres sectores claves, Gobierno, Sociedad Civil y Academia trabajan aunadamente para lograr permear diversos estamentos de la sociedad con el tema de Género y Economía por medio de la incidencia, está convirtiendo a la AGEM en un punto de convergencia importante y un sistema de retroinformación valorado por los actores del Programa a todo nivel.

¹²¹ En varias entrevistas con informantes claves las personas se referían a la Punto Focal de la AGEM como si fuese miembro del Mecanismo, lo cual es una pequeña muestra de estarse institucionalizando los métodos y prácticas de la AGEM “desde adentro” en estos organismos nacionales.

Sin duda la estructura creada para este Programa es singular e innovadora y presenta un gran potencial para contribuir al logro de los objetivos de lograr incidencia y conseguir cambios en la sociedad para obtener la autonomía económica de las mujeres.

9.2 Gerencia del Programa

9.2.1 Liderazgo Estratégico

El liderazgo estratégico se asocia con el proceso de establecer los objetivos organizacionales, aplicando una clara visión, asumiendo riesgos y generando ideas para dirigir los esfuerzos del personal y de los socios hacia la consecución de esos objetivos. También significa desarrollar métodos para conseguir recursos esenciales, inspirar a los miembros de la organización para alcanzar la misión, y enfrentar o adaptarse a las fuerzas externas que puedan afectar el Programa¹²².

Desde su comienzo en la Fase I, la AGEM ha mostrado contar con un fuerte liderazgo estratégico en el sentido de promover un tema que es innovador y poco tenido en cuenta antes en los movimientos de mujeres y en las economías de la región. Este liderazgo, como lo pudo verificar el EE en la sede regional, se asocia en buena medida a la imagen que tiene su Coordinadora Regional para acercarse a cualquiera de los sectores y ser escuchada, además de la influencia que puede ejercer a distintos niveles por gozar de prestigio y seriedad profesional, principalmente en el mundo de la cooperación internacional y de la Sociedad Civil.

También se complementa este liderazgo con la imagen institucional positiva que ofrecen UNIFEM y PNUD para respaldar el acercamiento a todos los sectores. Esto ha favorecido la extensa producción intelectual de la AGEM en su primera etapa y los esfuerzos por divulgar los resultados de las investigaciones en lo que va corrido de la segunda fase.

A nivel de los países, los niveles de liderazgo varían en función de las personas que lo ejercen. Según el manejo de las temáticas que se estén llevando en un país, así mismo se dan niveles de liderazgo mayor o menor y por lo tanto mayor o menor efectividad en los resultados.

Entre los **aspectos positivos** encontrados en el estilo de liderazgo imperante en la AGEM se encuentran: una marcada tendencia a explorar el ambiente externo para aprovechar oportunidades y detectar amenazas¹²³; el mantener buena comunicación con los Mecanismos Nacionales de la Mujer en los países, lo que abona el camino hacia la apropiación y la sostenibilidad; una indiscutible imagen de rigurosidad intelectual y académica que da peso a la labor de incidencia en varios niveles; la consecución de nuevos aliados institucionales para alcanzar los objetivos; la rápida respuesta a las demandas puntuales de socios actuales y nuevos en su campo de acción; el mantenimiento de alianzas estratégicas con socios de los diferentes sectores y la efectiva labor de intermediación para la convergencia de diferentes sectores de la

¹²² Lusthaus, C., et. al. (1995)

¹²³ La AGEM se mueve en situaciones políticas cambiantes, lo que la ha llevado a mantener una actitud de adaptación constante a estos cambios, buscando soluciones pragmáticas para vencer los obstáculos.

sociedad alrededor de los temas de Género y Economía; la flexibilidad para adaptarse a los cambios y condiciones de los principales socios y aliados.

En cuanto a los aspectos susceptibles de mejorar, el EE detectó una marcada orientación técnica que caracteriza el estilo de liderazgo; este enfoque técnico, que como ya se dijo fue vital en la primera etapa del Programa, ahora debería ser complementado con una visión más focalizada hacia los objetivos de desarrollo del Programa y hacia la población meta, proveyendo dirección, divulgando y promoviendo la misión, asignando los recursos necesarios, es decir, ejerciendo una efectiva gerencia del Programa y un acompañamiento a los procesos necesarios para alcanzar los objetivos.

La Declaración de Misión de la AGEM como elemento motivador e integrador

“Cuando se formula y se utiliza estratégicamente, la declaración de Misión de una organización es un arma poderosa que comunica verdades fundamentales a las-los colaboradores internas-os y externas-os. De esta manera, la declaración de Misión se convierte en la fuerza motriz de la organización y en el metro para medir sus logros”¹²⁴

Como parte del análisis del liderazgo estratégico, el EE realizó el ejercicio de evaluar en grupos focales y entrevistas personales el grado de conocimiento y socialización de la misión de la AGEM, tanto en el personal del Programa como con sus colaboradores externos. Esta declaración de Misión es:

Un programa integrador y gestor de acciones sociales y políticas que promueven la autonomía económica de las mujeres, generando conocimientos, capacidades y políticas públicas eficaces que contribuyan a la disminución de la desigualdad de género en la economía y a la reducción de la pobreza en el desarrollo del Istmo Centroamericano

En general, la misión de la AGEM es conocida y guía las acciones de las personas que trabajan en el Programa o colaboran con él desde distintas posiciones¹²⁵. Se tiene conciencia que éste es un programa innovador, y que la labor de entregar a la sociedad el conocimiento que se está generando en la AGEM es una tarea lenta pero efectiva¹²⁶, y requiere mucha motivación y

¹²⁴ Lusthaus, C., op. Cit.

¹²⁵ En Honduras, el EE encontró con beneplácito que las carpetas que se entregan a las-los integrantes de las distintas comisiones de trabajo tienen impreso en su interior la Visión, Misión y objetivos de la Agenda en su segunda etapa, al igual que el esquema organizativo del Programa en la región. El EE resalta este hecho como una contribución al buen desempeño del Programa, puesto que ofrece a sus colaboradores una herramienta fundamental en su labor, cual es la de recordar permanentemente los fundamentos de su trabajo y hacia dónde se deben dirigir sus esfuerzos.

¹²⁶ Varias personas entrevistadas manifestaron ser conscientes que muchas organizaciones, principalmente las organizaciones de mujeres, necesitan la información, herramientas y metodologías que produce la AGEM según su Misión, aunque sus “banderas” sean diferentes (derechos humanos, salud, participación política, etc.). Consideran que la información económica sobre las desigualdades en la sociedad y la labor de convergencia que efectúa la AGEM contribuyen en general a la solución de los problemas de desigualdad y discriminación de todo tipo que afectan a las mujeres.

amplitud de pensamiento y persistencia para llegar al objetivo final de lograr la disminución de la desigualdad de género en la economía y la autonomía económica de las mujeres.

9.2.2 Planificación

La función de planificación de un programa normalmente incluye las labores de:

- Fijar metas y estrategias; identificar áreas y actividades focales o estratégicas
- Desarrollar planes operativos que:
 - ✓ Sean consistentes con las necesidades, estrategias y áreas focales
 - ✓ Atiendan problemas y oportunidades
 - ✓ Tengan en cuenta las capacidades técnicas y organizacionales para ejecutarlos
- Revisar, controlar y aprobar los planes y presupuestos
- Generar y revisar nuevas propuestas de proyectos; enviar y negociar nuevas fuentes de financiación de proyectos con agencias donantes, patrocinadores y clientes
- Asimilar los comentarios de revisorías, evaluaciones y auditorías; aprobar propuestas; asignar recursos

En su función de planificación, la AGEM ha seguido las pautas que le da su institución anfitriona, la Oficina Regional de UNIFEM para México, Centroamérica, Cuba y República Dominicana. La AGEM se enmarca en la línea de fortalecimiento de la capacidad económica de las mujeres, eje priorizado por la Oficina Regional de UNIFEM. Para esta segunda fase, la Agenda coordina también sus esfuerzos de planificación con PNUD en cada país, en virtud del Acuerdo de Programa conjunto entre UNIFEM/PNUD para el desarrollo de las actividades del Programa.

Como se expresó en el capítulo 7 sobre Eficacia, la Planificación constituye uno de los puntos débiles que la AGEM debe revisar en lo que resta del Programa. A juicio del EE, hay varios factores que pueden haber incidido en la debilidad de la función de planificación en el período evaluado:

- ✓ El arranque a partir de un documento de proyecto insuficiente especialmente en los siguientes aspectos operativos: (i) Marco Lógico incompleto; (ii) falta del diseño de un sistema de monitoreo de avances y evaluación de efectos; (iii) vacíos en la descripción de los procedimientos operativos y de planificación.
- ✓ La demora en recibir los fondos operativos para la ejecución de los componentes regionales en la Fase II.
- ✓ La experimentación con un nuevo sistema de Acuerdo Conjunto entre UNIFEM/PNUD, lo que creó confusión entre el personal operativo para incorporar los planes de la AGEM en el flujo normal de planificación de las dos instituciones¹²⁷

¹²⁷ En opinión de una alta oficial del PNUD, faltó una visión compartida para el diseño del Programa Conjunto AGEM/UNIFEM, donde se involucrara a los equipos que iban a poner en ejecución el Programa. “Nos montamos en algo que ya estaba dado”, fue difícil adaptarse al nuevo acuerdo conjunto cuando ya estaba en marcha. “Aún hoy estamos viviendo los problemas que nos trajo el nuevo sistema con el cual UNIFEM sede recibe los fondos y los pasa al PNUD. Había que ajustar primero los sistemas, no al contrario. Hay depósitos sin aplicar, existe un ‘rojo’ que no se ha podido aplicar”.

El EE tuvo acceso a los Planes Operativos Anuales (POAs) 2008-2010, los cuales no serían objeto de esta evaluación de acuerdo con los términos de referencia. Sin embargo, como se indicó en el capítulo de eficacia, se anota que estos planes mejoran el sistema de planificación por contar con resultados medibles y verificables por medio de indicadores adecuados, asignación de recursos y responsables; sin embargo, ellos tienen la forma de una planificación por ejes temáticos que no fue contemplada por el Prodoc. Esto, a juicio del EE, podría extender a la siguiente fase los problemas de baja evaluabilidad encontrados en el período evaluado 2006-2008 si no se establecen los vínculos entre los resultados planeados y los objetivos estratégicos del Programa.

Ante el comentario institucional de “mencionar la coherencia presupuesto-actividades ausente en el informe”, el EE deja constancia que dadas las limitaciones del sistema de planificación, no fue posible hacer un análisis de eficiencia en la asignación y uso de los recursos, al no contar con registros de costos de las diferentes actividades programadas para los diferentes ejes temáticos. Un análisis como éste, con los recursos de información disponibles, sería muy complejo y se saldría del alcance de esta evaluación.

9.2.3 Implementación

En un programa como la AGEM, su adecuada implementación tiene que ver con la forma como se están alcanzando los objetivos; el apoyo técnico, administrativo y logístico a sus actividades; la identificación y satisfacción de las necesidades de capacitación; la disseminación de los resultados; y los vínculos que se mantengan con las personas tomadoras de decisiones y otros usuarios de la información producida por el Programa.

En general, la implementación de la AGEM se está dando de manera normal, con grupos pequeños de personal directamente vinculado a UNIFEM en cada país que trabajan activamente para el logro de las metas propuestas¹²⁸. El apoyo brindado por PNUD en el campo administrativo, y el respaldo que proporciona la imagen de UNIFEM y PNUD a las actividades, facilita la implementación del Programa¹²⁹.

El personal de la AGEM participa en gran medida en los talleres y demás eventos de capacitación que se producen en las diferentes áreas temáticas. Esto es un buen signo de mantenerse actualizadas sobre los temas básicos que comprende el tema Género y Economía. **Se recomienda reforzar los compromisos formales con el personal AGEM que participa en estos eventos de capacitación para multiplicar el conocimiento adquirido y aplicarlo al logro de los resultados del Programa, incorporándolos a sus planes de trabajo.**

El EE no halló evidencias de evaluaciones rutinarias de las múltiples capacitaciones ofrecidas a todo nivel como parte de las actividades del Programa. Para el período final de la AGEM II se

¹²⁸ En algunos países, hay personas financiadas por otros donantes que pertenecen al equipo de UNIFEM y trabajan de tiempo completo con el Programa en el país .

¹²⁹ Una de las personas entrevistadas, representante de una organización de mujeres, comentó: “*ir de la mano de UNIFEM o del PNUD en labores de incidencia nos abre puertas en el gobierno y nos da mayor credibilidad*”

sugiere implementar un sistema de evaluación de la calidad de los eventos de capacitación por las-los participantes, para medir su grado de efectividad y encausar así las temáticas y las metodologías de capacitación. También se sugiere llevar registros de participantes por sexo para fomentar el balance de la participación de hombres y mujeres en dichos eventos.

En relación con las publicaciones producidas por la AGEM, como ya se dijo, su divulgación deberá ser parte importante de un proceso de Gestión del Conocimiento como se abordará más adelante. En términos de implementación del Programa es importante también tener un plan para la producción de materiales y para su socialización.

9.3 Gerencia de Procesos

La Gerencia de Procesos tiene que ver con la solución de problemas, la toma de decisiones, las comunicaciones y demás asuntos del día a día organizacional.

La AGEM se caracteriza por una alta heterogeneidad entre los países, lo que genera también diferentes estilos de gerencia de procesos dependientes del tipo de relación con la institución anfitriona (PNUD en la mayoría de los casos), de las características personales y gerenciales de las coordinadoras técnicas, de las temáticas lideradas en el país, así como de su grado de asimilación a la coordinación regional del Programa, a la Dirección Regional y a otros proyectos de UNIFEM.

Como lo expresara una funcionaria de la AGEM en Costa Rica, “la primera etapa de la AGEM fue cerrada, la segunda es de apertura”. Esto le ha dado un carácter distinto al quehacer administrativo y gerencial del Programa en los países en la Fase II. Por un lado, en esta fase se tienen unas instancias nacionales de dirección colegiada, con toma de decisiones consensuadas que brindan una buena oportunidad de ejercer liderazgo nacional y dirigir las acciones hacia el logro de los objetivos. Por otra parte, también esto se constituye en un reto para atender las necesidades no planificadas de las contrapartes nacionales, muchas veces enfrentándose a situaciones inesperadas por fuera del alcance del Programa, a la falta de recursos, o a otras eventualidades.

En general, se nota una buena gerencia **nacional** de procesos en los países donde opera la AGEM, con flexibilidad y creatividad en la solución de problemas y en la consecución de recursos, y un ambiente de pequeños grupos de trabajo con motivación, espíritu de contribución a los resultados y un alto compromiso con la generación y la difusión del conocimiento y el acompañamiento de los procesos de la Agenda en cada país.

Por el contrario, no se observa una definición **regional** sólida que permita articular eficientemente las acciones nacionales en torno a unos objetivos regionales del Programa. Salvo las iniciativas conjuntas que los países realizan, en ocasiones a voluntad, no existe un nexo fuerte de gestión de procesos regionales que les de coherencia.

El rol de apoyo de la asesora regional no ha sido suficiente para lograr la cohesión de procesos y actividades entre los países¹³⁰, y el sistema de comunicaciones entre las coordinadoras técnicas es de carácter informal. Los talleres o videoconferencias de planificación, que son apreciados por la mayoría como un medio de compartir conocimientos con sus pares en los otros países, son esporádicos y no cumplen el objetivo de tener un sistema ágil de comunicación permanente entre ellas.

En conclusión, en contraste con la percepción de liderazgo estratégico notorio en la AGEM, la evaluación de la Gestión del Programa mostró algunas situaciones que pueden mejorarse. El EE califica la gestión del Programa y sus procesos como **moderadamente satisfactoria**, por las razones particulares que vimos en los apartados 9.2.2 y 9.3 de esta sección.

Algunos de los aspectos gerenciales analizados en la evaluación y mencionados por los participantes del programa como factibles de mejorar son, entre otros: (i) la concatenación entre lo regional y lo nacional no es visible ni percibida por la mayoría de los actores; hacen falta unas directrices claras en lo regional para adaptar y aplicar a lo nacional y viceversa, extrayendo lecciones de los éxitos obtenidos localmente para una aplicación más amplia; (ii) los sistemas de monitoreo y control son muy débiles; el apoyo del PNUD para incorporar los planes e informes de la AGEM en su sistema de monitoreo y control no se da a los niveles esperados; (iii) la producción de publicaciones continúa muy activa, pero no se detecta una priorización en ello ni se dan a conocer de una manera sistemática los resultados de los materiales publicados en la primera fase del programa.

9.4 Vínculos Inter-institucionales para la Gestión

Se examinan aquí algunos vínculos institucionales de importancia para la Gestión de la AGEM:

a) AGEM-UNIFEM / PNUD

Para complementar la observación directa y las entrevistas hechas a diferentes actores, el EE formuló preguntas de sondeo por Internet entre las y los participantes de la AGEM en los diferentes países, para conocer las percepciones acerca de la gestión administrativa bajo este programa conjunto que se está desarrollando por primera vez para la segunda fase de la AGEM.

Agrupando a las personas que están total o parcialmente de acuerdo con algunas afirmaciones, se encontraron las siguientes tendencias del grupo de funcionarias-os de UNIFEM/PNUD y organismos asociados: De un total de 50 personas que respondieron el cuestionario para este grupo, un 78% indican que este programa conjunto provee una plataforma eficiente para la ejecución de la AGEM; el 56% considera que la gestión administrativa bajo este acuerdo permite que los procedimientos fluyan de manera rápida y eficaz; y el 50% opina que la

¹³⁰ “En ocasiones me siento sola en la conducción de un eje temático en mi país”, comentó una coordinadora técnica nacional

calidad de los servicios de gestión financiera prestada por PNUD a la AGEM/UNIFEM es adecuada y eficiente.

Los datos anteriores confirman la positiva percepción que tuvo el EE que la sinergia AGEM-UNIFEM/PNUD ha logrado desarrollar una imagen unificada para posicionar la Agenda Económica de las Mujeres¹³¹.

Pese a los problemas iniciales de adaptación a la nueva figura de programa conjunto (atraso en los pagos de las sumas transferidas por el donante; confusión en los registros contables frente a la nueva figura de “programa conjunto”; duplicaciones; atrasos en pagos a proveedores, lo cual persiste en algunos casos), hoy se goza de una interacción institucional productiva, sobre todo en los países donde las oficinas de AGEM-UNIFEM se encuentran incorporadas a las de PNUD, como en los casos de la sede regional de la AGEM en Nicaragua y en Honduras, donde el EE observó con mayor detalle el accionar conjunto.

En cuanto al día a día administrativo, se expresó el sentir general que en la parte de planificación y control, el contrato AGEM-UNIFEM/PNUD es difícil de manejar puesto que los sistemas de planificación de las dos instituciones son complejos cada uno, lo cual dificulta un empalme. Entre las dificultades reportadas figuran: las fechas de información financiera de la AGEM-UNIFEM y del PNUD no coinciden, por lo cual se presentan desfases entre una y otra información; se solicitan informes a la AGEM-UNIFEM, pero no existe una retroinformación de cómo quedaron incorporados estos informes en los del PNUD; los datos financieros y de ejecución no son confiables debido a la diferencia en fechas de cierre. Por otra parte, el PNUD se encuentra en un proceso de ajuste de formatos y procedimientos que han obstaculizado la marcha normal de la implementación administrativa y financiera del programa conjunto.

Adicionalmente, el EE hace notar que, en opinión de algunos-as funcionarias del PNUD, las actividades de la AGEM/UNIFEM podrían estar más fusionadas y tener un mayor aporte recíproco en lo sustancial. En Honduras, un oficial del PNUD indicó: “si bien es cierto que en la parte técnica funcionamos bien (trabajo con organizaciones de la sociedad civil, reuniones con el Gobierno para la participación), nos hace falta más trabajo conjunto, mayor apoyo. La presencia de UNIFEM aquí es la AGEM, díganos qué debemos hacer para aplicar el tema Género y Economía, un *checklist*, una agenda concreta, y le asignamos fondos para trabajar conjuntamente en ella”. Otra oficial de PNUD en Nicaragua afirmó: “Debemos potenciar los vínculos con otras áreas temáticas, por ejemplo, Desarrollo Económico. En Nicaragua podríamos trabajar conjuntamente en el proyecto de la Costa Caribe”. De igual manera, hay percepciones como la de otra funcionaria de PNUD quien expresó la necesidad de que su organización aproveche y se apropie más del conocimiento generado por AGEM.

¹³¹ La siguiente expresión de una funcionaria de la AGEM de Costa Rica recoge el sentir general: “Con PNUD hay buen trabajo porque hay dotación de recursos financieros y humanos y se impulsa la política nacional de igualdad”. Otra participante de la Sociedad Civil comentó: “A través de la AGEM llegamos a espacios de las Naciones Unidas, si no, no podríamos”

b) **AGEM-UNIFEM/ASDI**¹³²

Las relaciones de la AGEM/UNIFEM con el donante son cordiales y de permanente retroalimentación con base en los informes presentados por el Programa y en la participación de las representantes de ASDI en las reuniones del Consejo Directivo de la AGEM y en reuniones convocadas por AGEM/UNIFEM para tratar asuntos de planificación y control.

El EE considera que ante la ausencia de un sistema de seguimiento y control, el involucramiento del donante en la implementación del Programa a través de su Consejo Directivo y de reuniones periódicas, y su continua retroalimentación a los procesos e informes, es una estrategia positiva para lograr encausar el Programa hacia sus objetivos de desarrollo.

c) **AGEM-UNIFEM / MECANISMOS DE LA MUJER**

La presencia de una punto focal de buen nivel profesional, pagada por la AGEM, en los Mecanismos de la Mujer en cada país mediante un acuerdo firmado, es un acierto. Ellas se incorporan al quehacer diario del Mecanismo, mientras que a la par siguen teniendo presencia en las actividades de la AGEM. Este puente constituye un factor muy importante para el desarrollo de estrategias e iniciativas, y permite sentar las bases para una apropiación del conocimiento transmitido por el Programa y para su estrategia de fortalecimiento organizacional para la incidencia.

Según lo observado por el EE, el efecto que pueda tener la presencia de la AGEM en los Mecanismos de la Mujer en cada país depende del posicionamiento que tenga dicho Mecanismo en el Gobierno y de la influencia y liderazgo que tenga su directora. Por ejemplo, en Honduras, donde la Directora del INAM tiene nivel ministerial, es sustancial la influencia que dicho mecanismo tiene ante el gobierno, y por lo tanto las posibilidades de incidencia que tiene la AGEM por medio de su Punto Focal.

En otros países como Nicaragua, a pesar de haberse incorporado muy bien la Punto Focal de la AGEM en el INIM en términos de un trabajo conjunto organizado (formación del recurso humano, participación en las comisiones, acercamiento a las bases), no es muy notorio el efecto de incidencia que haya podido tener esta figura de Punto Focal para promover cambios en políticas o estrategias precisas para la apropiación del tema Género y Economía.

En Guatemala, la integración de una punto focal a la SEPREM es muy reciente (dos meses atrás), pero en ese corto tiempo, la percepción desde la coordinación técnica es que los procesos se han producido de manera más eficiente y que hay mayor fluidez en la gestión, lo cual se valora en positivo.

Por su parte, la punto focal de Costa Rica ha logrado, además de establecer un puente importante entre la AGEM-UNIFEM-PNUD y el INAMU, ser un elemento de integración y coordinación entre estas instancias y otras de la sociedad civil y el sector gubernamental. Esto

¹³² El EE no logró obtener una valoración del Programa por medio de las entrevistas efectuadas a las personas representantes del donante. Los comentarios emitidos en esta sección se basan principalmente en la revisión documental efectuada.

refuerza la necesidad de sostener esta práctica, como estrategia para lograr procesos más ágiles y eficientes.

d) **AGEM-UNIFEM/COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Las alianzas con organismos de la cooperación internacional también constituyen un factor positivo en el desempeño de la AGEM. El EE pudo comprobar que en la Sede Regional en Nicaragua se tiene una excelente comunicación con organismos de la cooperación internacional para la armonización de acciones y la colaboración mutua¹³³.

En Honduras, la Coordinadora Técnica de la AGEM, en representación de UNIFEM, participa y tiene representación en las reuniones de la Mesa Interagencial de Género (MIG) “un espacio de colaboración e intercambio entre cooperantes, que participa en los procesos nacionales respondiendo técnicamente a las demandas para la promoción de la igualdad entre mujeres y varones”¹³⁴.

Cabe destacar que en la MIG participan 14 agencias de cooperación gubernamentales y multilaterales, y sus actividades se reportan al G16, Grupo de enlace permanente entre países que brindan colaboración a Honduras. El EE tuvo acceso a las agendas, minutas y resúmenes de acuerdos de las ocho reuniones del MIG celebradas durante el año 2008, comprobando que éste podría ser un vehículo importante para la difusión de la información de la Agenda Económica de las Mujeres y su proyección al ámbito internacional.

e) **OTROS VÍNCULOS INTER-INSTITUCIONALES**

A falta de una sistematización que permita conocer la totalidad de acuerdos firmados con distintos organismos en todos los países, el EE destaca de manera genérica algunos de los que tuvo oportunidad de conocer en el proceso de evaluación:

Con la Academia: Específicamente con universidades y centros de educación, se establecen acuerdos para el desarrollo de acciones de investigación y capacitación conjunta sobre el tema Género y Economía. Ej.: En Panamá, se tiene una alianza con el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Panamá para la actividad compartida de un Observatorio de Género donde se cuenta con un inventario de indicadores de Género y Economía y se les hace seguimiento.

Con los institutos estadísticos de los países: Se tienen acuerdos para la revisión de los sistemas de indicadores, encuestas e información estadística de la economía nacional. Ej. INEC en Costa Rica, INE en Honduras. En Guatemala, la AGEM, con la SEPREM y con el INE, promueven y difunden información estadística de género tal como los “Indicadores para

¹³³ El EE pudo compartir con funcionarias-os y representantes del Banco Mundial, DFID y el Gobierno de Finlandia, en una reunión amigable para compartir ideas acerca del desempeño del Programa AGEM dentro de los términos de la evaluación externa. Allí se recibieron sugerencias y comentarios que se han utilizado a lo largo de este informe.

¹³⁴ La información sobre la MIG se puede encontrar en:

http://www.undp.un.hn/publicaciones/Genero/Resumen_Mesa_interagencial_de_genero.pdf

el análisis de Género 2007”. En Panamá y en Honduras, la AGEM cuenta con personas claves dentro de los respectivos institutos gubernamentales de Estadísticas, para promover internamente las iniciativas sobre Género y Estadísticas que van surgiendo del Programa.

Con instancias gubernamentales y organizaciones de mujeres: En Guatemala se firmó en 2007 la Carta de Entendimiento entre SEPREM y Ministerio de Economía-MINECO-, para establecer un marco de coordinación interinstitucional para contar, implementar y dar seguimiento a una estrategia para la implementación del Eje de Equidad Económica para las Mujeres, contenido en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas-PNPDIM-, cuya institucionalización es asesorada y coordinada por SEPREM.

Otro ejemplo es la Alianza entre: AGEM, Foro de la Mujer para la Integración Centroamericana(FMICA), Instituto Universitario de la Mujer de la Universidad de San Carlos de Guatemala(IUMUSAC) con el objetivo de fortalecer la participación de las mujeres de la sociedad civil y articular esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de las mujeres en la sociedad guatemalteca y centroamericana, a través del abordaje de temas como el proceso de la Integración Económica Centroamericana y el Acuerdo de Asociación entre Unión Europea y Centroamericana –ADA-. Esto ha permitido organizar varios Seminarios-Talleres. También en Honduras, una miembro de uno de los comités temáticos de la AGEM es la Directora General de uno de los institutos dentro de la Secretaría de Finanzas, y ha sido promotora de eventos de sensibilización que han contado con una nutrida concurrencia debido en gran parte a sus acciones internas de promoción del tema Género y Economía.

Con otros proyectos de UNIFEM, PNUD y otros organismos internacionales y nacionales: En Guatemala se conformó la llamada *Mesa Técnica con el Ministerio de Economía-SEPREM, AGEM, Mujeres y Desarrollo Local MyDEL, Proyecto Empoderamiento Económico de las Mujeres-PEEM- de PNUD, Programa Winner y el Proyecto de la Pequeña y Mediana Empresa de la Unión Europea*, con la finalidad de propiciar acciones del Vice Ministerio de la Mediana y Pequeña Empresa MIPyME y las iniciativas mencionadas.

La alianza SEPREM- AGEM- UNIFEM-PNUD permitió la realización del “Estudio exploratorio sobre el sector turismo con enfoque de género en Guatemala”, que presentó datos desagregados por género y con la dimensión de etnia, aportó valiosos elementos para acciones futuras.

En conclusión, **la AGEM-UNIFEM se encuentra muy bien posicionada con los actores relevantes del entorno**, como lo muestra la relación con el PNUD en cada país con los diversos actores que participan directamente en las actividades del Programa.

Con el PNUD, se observa que la AGEM-UNIFEM trabaja mancomunadamente en asuntos de género, conservando cada institución un diferente perfil de acuerdo con sus objetivos. Sin embargo, en esta relación se percibe un vacío “en lo sustancial” como lo expresaran funcionarias-os de PNUD en Nicaragua y Honduras, quizás debido a la falta de claridad y a las distintas expectativas sobre el papel que deben ejercer las personas que trabajan para la AGEM en su relación con el PNUD. Por ejemplo, en el Acuerdo de Programa Conjunto no quedó contemplado: ¿deben estas funcionarias de la AGEM ejercer un liderazgo mayor en asuntos de

Género dentro del PNUD? ¿o su labor se limita a coordinar los temas de Género y Economía asignados a la AGEM? Este tema se debería tratar con mayor detalle, para delimitar funciones pero también para aprovechar los recursos que una y otra institución, y las dos en conjunto, pueden poner a disposición de la sociedad.

En cuanto a los vínculos inter-institucionales con la cooperación internacional, el EE hace notar la excelente estrategia y el ejemplo que representa la coordinación de acciones con estos actores internacionales, como en el caso de la Mesa Inter-agencial de Género en Honduras, donde la Coordinadora Técnica de la AGEM tiene una importante participación. En opinión del EE, esta es una estrategia valiosa que permitirá ubicar al Programa en el contexto más amplio de incorporar la perspectiva de género en iniciativas internacionales de eliminación de la pobreza, los Objetivos del Milenio y el desarrollo de las naciones.

En relación con los demás vínculos interinstitucionales descritos en esta sección, la naturaleza misma de la AGEM ha hecho que una diversidad de actores se incorpore a las actividades del Programa, unos en mayor grado de actividad que otros. La falta de una sistematización y un mayor conocimiento de los diversos actores institucionales y de las estrategias para manejar estas relaciones impide evaluar qué tan efectivas son. Es imprescindible iniciar el análisis de actores y el diseño de las estrategias para optimizar las relaciones con ellos.

10. Factores Externos

Entendemos como factores externos, aquellos que han incidido, están incidiendo y/o podrían incidir – positiva o negativamente – en el desempeño del Programa, teniendo consecuencias sobre el alcance de sus metas. El EE también determina el nivel de respuesta a dichos factores de parte de la AGEM.

Entre los factores externos más importantes podemos mencionar los siguientes:

- (i) **Una cultura que aún estigmatiza el tema de género** y se levanta sobre un orden conservador que tiende a hacerlo invisible en ámbitos como el económico, considerado tradicionalmente masculino. Eso, como se dijo en la primera sección de esta evaluación, es para la AGEM al mismo tiempo un obstáculo y una gran posibilidad para abrir espacios, innovar temáticas y abrir el diálogo intersectorial nacional y entre los países de la región.
- (ii) **Factores políticos como los cambios de gobierno y las consiguientes remociones de personal** clave en instituciones del Estado, especialmente en los Mecanismos de la Mujer. Las directivas del Programa deben estar atentas a estos cambios para atenderlos con prontitud. En este sentido, una Coordinadora Técnica Nacional de la AGEM comentó: “Detrás de las instituciones están las personas; debemos construir mapas de poder, revisar los cambios de gobierno para ver cómo quedan las relaciones de poder en el nuevo gobierno. Construir también mapas de alianzas para la adopción de la Agenda económica. Hasta ahora lo hemos hecho intuitivamente, pero hay que hacerlo de manera sistemática”. Los Mecanismos muchas veces sujetos a cambios políticos, generan ciertas condiciones de vulnerabilidad para el Programa, de allí la

necesidad de estrechar relaciones con otras instituciones clave del gobierno y que respondan por las políticas económicas.

- (iii) **La ausencia de políticas públicas económicas de largo plazo con perspectiva de género.** Las políticas actuales inciden en forma diferenciada en hombres y en mujeres. De allí la importancia de la AGEM en la construcción y difusión del conocimiento sobre el tema, en la sensibilización de públicos diferenciados, en la incidencia política a nivel nacional y regional, y en el fortalecimiento de las instituciones relacionadas directa e indirectamente con la temática.
- (iv) **El analfabetismo económico de la población en general, y de las mujeres en particular.** Las mujeres, incluso las organizadas, han trabajado más el tema político, que el social y el económico. Por ello, tanto las capacitaciones que ofrece AGEM a mujeres y hombres de organizaciones sociales, como las investigaciones que apoya desde la Academia y difunde ampliamente, así como los espacios que se abren en las facultades de economía para este tema, y la sensibilización a funcionarios públicos y personal de empresas privadas, ha sido clave para revertir este vacío conceptual y de enfoque.
- (v) **Las transformaciones que se han dado en la región centroamericana como producto de la globalización y de la apertura económica,** demandan poner en el centro de las preocupaciones la equidad para un efectivo y sostenido crecimiento económico. Por ello, una agenda económica para las mujeres es esencial, en tanto plantea una hoja de ruta para la implementación de políticas más igualitarias.
- (vi) **El entorno tecnológico (Tecnologías del Conocimiento/TIC)** está abriendo rutas alternativas para llegar a públicos más amplios y difundir con mayor rapidez la información y el conocimiento. En este sentido, la AGEM tiene posibilidades de aprovechar esta veta de oportunidad que se abre para trabajar con las mujeres de los países que integran el Programa (el caso ASTRADOMES en Costa Rica, es un buen ejemplo de esto). Como también lo reflejan los vínculos con el programa regional Winner en Guatemala y Nicaragua.
- (vii) **La ausencia de información estadística oficial en temas económicos desde el enfoque de género,** es aún un obstáculo para la formulación de políticas económicas con equidad. Por ello, el hecho de que AGEM impulse la formulación y revisión de indicadores, así como la generación de estadísticas desagregadas por género, se convierte para la AGEM en punto medular de su estrategia.
- (viii) **Un sistema económico que ahonda la miseria y aumenta la brecha entre riqueza y pobreza.** En este contexto, los mercados laborales son segregados por sexo, hay desigualdades de género en el acceso a los recursos productivos y desigualdades salariales debidas al género. En este rubro, la AGEM juega un papel importantísimo, en un contexto de Tratados Internacionales que demandan una institucionalidad más sólida, tanto a nivel nacional como regional. La participación de las mujeres en espacios como el COMMCA, el SICA (CSICA) o el Parlacen a partir de estrategias de acercamiento distintas, ha redundado en más incidencia a nivel institucional.

- (ix) **Las instituciones jurídicas y/o financieras no protegen convenientemente los derechos económicos de las mujeres.** En este caso, la AGEM ha tenido ya experiencias de acompañamiento importantes (ej. Astradomes/CR) que han incidido en mejores leyes para las mujeres. En algunos casos hay poca respuesta de los ministerios de finanzas y esto es desfavorable en términos de la sostenibilidad del Programa y su consolidación.
- (x) **Hay un aumento en la investigación y desarrollo del tema economía y género en general, particularmente desde el Estado.** La AGEM, por su parte, ha respondido a ello estimulando también una serie de investigaciones de cuestiones medulares en este ámbito (presupuestos con enfoque de género, trabajo doméstico no remunerado,...), que luego han sido ampliamente difundidas a nivel nacional y regional para llevar las propuestas a la práctica.
- (xi) **Hay una coyuntura propicia para la introducción del tema en los espacios políticos.** Es una etapa de consolidación de apoyos y de coordinación interinstitucional para el posicionamiento del tema. Se abren espacios para trabajar por la equidad, favoreciendo alianzas a nivel nacional y regional. AGEM no solo impulsa en los países la coordinación SC-Gobierno-AGEM/UNIFEM, sino la representación de las mujeres en redes regionales (académica, de mujeres en resistencia).
- (xii) **El tema género-economía no está incorporado aún en la sociedad centroamericana,** pero la presencia de mujeres sensibilizadas en espacios de decisión, facilita la inserción del tema en la institucionalidad gubernamental. (ej. el caso de Honduras, en el cual la presidenta del Banco Central es electa para Ministra de Finanzas, abrió más espacios para la temática y promovió eficiencia en los procesos). En el caso de Guatemala, la Presidenta del Banco de Guatemala ha delegado a funcionarios ligados a los procesos llevados a cabo por AGEM, quienes se han sensibilizado a tal punto que han tomado cursos en la Universidad a nivel personal.
- (xiii) **Las crisis pueden ser oportunidades.** En momentos de crisis económica como el que presenta la coyuntura actual, las mujeres cubren muchas necesidades y amortiguan de distintas maneras la crisis. Esto se constituye en un momento de oportunidad para el Programa.

Los factores externos mencionados puntualmente en esta sección, constituyen desafíos a enfrentar, pero también oportunidades para darle continuidad al desarrollo del Programa. Estamos conscientes que lo único constante en cualquier organización es el cambio, y éste se da cotidianamente por una multiplicidad de factores internos y externos que la afectan. La influencia de los factores externos, se debe a que toda organización, programa o plan está siempre a merced de los cambios del entorno que pueden amenazar su sobrevivencia, pero también ofrecen nuevas oportunidades para crecer. Hoy se deduce que las soluciones tienen menos tiempo de vida, y de allí la importancia que tiene considerar la gestión del cambio como

algo permanente del Programa. Esto exige de la AGEM innovación, flexibilidad, capacidad de respuesta y sensibilidad para captar señales que evidencien la necesidad de cambio.

11. Seguimiento y retroalimentación del Programa

En el proceso de planificación de un Programa, el seguimiento y la retroalimentación son elementos necesarios para garantizar su buen desempeño y para verificar que los resultados del Programa estén contribuyendo al desarrollo. Esto es especialmente cierto en el contexto del esfuerzo mundial por medir los progresos hacia la obtención de los Objetivos del Milenio (ODM), para lo cual se han puesto en marcha iniciativas mundiales como la Declaración de París¹³⁵ y los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP)¹³⁶, entre otras.

Dichas iniciativas tienen implícitos fuertes sistemas de seguimiento de resultados para mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo, tanto a nivel macro en los países como a nivel micro en los proyectos y programas que estén apoyados por la cooperación internacional, como la AGEM/UNIFEM.

Como se mencionó en el capítulo sobre Eficiencia de la Gestión, el sistema de seguimiento del AGEM es apenas incipiente: por un lado el documento de proyecto propone indicadores muy débiles, por el otro, hasta la fecha no se ha organizado un protocolo de monitoreo efectivo que produzca resultados.

Entre las observaciones que llevan al EE a evaluar negativamente el sistema de seguimiento se encuentran:

- La ausencia de un sistema de planificación que muestre una cadena de resultados como instrumento para examinar las relaciones causales de las políticas y las estrategias que promueve la AGEM. Allí se deben mostrar insumos, actividades, productos y resultados que llevarán a cumplir las metas de largo plazo.
- No se ha definido una batería de indicadores ni una línea de base que faciliten la evaluación, expliquen los caminos hacia los resultados y ofrezcan una base de cálculos coste/eficiencia o costo unitario por producto. No es posible responder la pregunta: ¿El Programa está alcanzando eficientemente los resultados?

¹³⁵ “La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, aprobada en marzo de 2005, constituye en la actualidad un acuerdo internacional de referencia que persigue mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. Fija una hoja de ruta de compromisos prácticos estructurada alrededor de cinco principios clave de ayuda eficaz: a) Apropiación por países; b) Alineación con las estrategias, los sistemas y los procedimientos de los países; c) Armonización de las acciones de los donantes; d) Gestión orientada a resultados; y e) Responsabilidad mutua”. Ver: Evaluación de la Implementación de la Declaración de París, Primera Fase. Informe de Síntesis. Citado en: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/Evaluation-of-the-PD-Spanish.pdf>

¹³⁶ “El enfoque de los DELP, puesto en marcha por el FMI y el Banco Mundial en 1999, se traduce en una estrategia integral de reducción de la pobreza que parte de los países. Procura establecer el vínculo esencial entre las medidas adoptadas por las autoridades nacionales, el respaldo de los donantes y los resultados en materia de desarrollo necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, que se centran en reducir la pobreza a la mitad entre 1990 y 2015”. Citado en:

<http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/Evaluation-of-the-PD-Spanish.pdf>

- El Programa no ha establecido un formato ni un proceso según el cual las diversas oficinas y grupos incluidos en la AGEM puedan recoger la información sobre los avances del Programa y sobre las mutaciones de su contexto.
- También el sistema de planificación operativa es escasamente estandarizado, de tal manera que no siempre es fácil comparar y/o integrar y consolidar informaciones producidas en diversos niveles

Dado el carácter de la AGEM como un programa que busca visibilizar las variables macroeconómicas que ilustran las desigualdades de género, también es necesario sentar líneas de base para medir el **impacto** de mediano y largo plazo del Programa, para confirmar o reprobando las hipótesis de una cadena de resultados y establecer la causalidad de los mismos.

El EE reconoce el gran desafío metodológico que representa establecer sistemas eficientes de seguimiento y evaluación de un programa innovador cuyos objetivos buscan cambios de comportamiento, en situaciones complejas que generalmente son parte de la cultura de las naciones. La búsqueda de la autonomía de las mujeres y la equidad de género en estructuras patriarcales de poder fuertemente arraigadas, y la medición de los resultados obtenidos en el corto y el largo plazo, no es una tarea fácil.

La ineficacia del sistema de monitoreo de la AGEM se enmarca en un contexto general donde es aún débil el desarrollo de metodologías de seguimiento y evaluación que se adapten a las peculiaridades de iniciativas que promueven la formulación de políticas públicas en el marco de diálogos intersectoriales. De esta observación desciende una recomendación acerca de la oportunidad de que UNIFEM desarrolle una metodología de seguimiento y evaluación de efectos e impactos de este tipo de iniciativas, de apoyo a agendas políticas de las mujeres.

Pero también se requiere una reflexión evaluativa que vaya más allá de los límites de la rendición de cuentas y la eficacia/eficiencia del Programa en el pasado, para proyectar la Agenda Económica de las Mujeres hacia acciones concretas que busquen cambios más profundos en la sociedad. El alcance de esta evaluación no permite ahondar en el análisis de cuáles serían los métodos de evaluación más apropiados para tal medición, pero sí surgen de aquí algunas preguntas para la construcción de indicadores de impacto. Ellas hacen referencia a los que fueron identificados como los tres principales problemas que enfrentan las mujeres de la región y a los cuales la AGEM quisiera contribuir a superarlos¹³⁷:

- La poca atención a la relación del trabajo productivo \leftrightarrow trabajo reproductivo
- Falta de acceso a y el control de recursos productivos tangibles e intangibles
- Débil capital social de las mujeres centroamericanas

¹³⁷ Memoria de la Reunión Regional de la AGEM – 27 y 28 de marzo 2008

12. Sostenibilidad

“Hay que trascender gobiernos.”¹³⁸

En términos generales, hablamos de sostenibilidad cuando se da “la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.”¹³⁹ En el caso de este Informe, partimos de la apreciación de los elementos procesales existentes, capaces de facilitar la permanencia de los logros del Programa en el tiempo, de acuerdo con la definición del término *Sostenibilidad* adoptada por la red evaluativo del DAC/OECD¹⁴⁰.

En el caso de la sostenibilidad de la AGEM, ella es influida por la combinación de al menos seis procesos:

- (i) Marcos jurídicos apropiados en los niveles nacional y regional para apoyar y sostener las acciones derivadas de la AGEM, aún después de que el Programa haya finalizado.
- (ii) Políticas públicas consensuadas en torno a la temática en cuestión, que trasciendan programas de gobierno.
- (iii) Institucionalidad gubernamental sólida para darle continuidad a los procesos.
- (iv) Organizaciones de la sociedad civil sensibilizadas en la temática y haciendo alianzas para la incidencia política. Redes consolidadas a nivel local, nacional y regional para la incidencia política.
- (v) Vinculación entre teoría y práctica con relación a los temas principales de la Agenda (investigaciones de la academia estrechamente vinculadas al quehacer de las organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales).
- (vi) Opinión pública y sociedades nacionales/regional, sensibilizadas en la temática a partir de una estrategia de comunicación con enfoque de equidad de género y pertinencia cultural.

Hemos de considerar que la primera etapa del Programa fue de posicionamiento político; la segunda, de despegue de la estrategia en términos de la incidencia política, el fortalecimiento institucional y la generación y difusión del conocimiento; la tercera se perfila como la de consolidación de la estrategia. En esta sección, le corresponde al EE analizar el accionar del Programa en términos de su sostenibilidad.

En este sentido, hay una percepción que coincide plenamente en las encuestas realizadas, tanto desde el personal de la AGEM-UNIFEM-PNUD-ASDI, como desde las instancias gubernamentales y de sociedad civil que han estado cerca del Programa: es posible que se mantengan los resultados de la Agenda luego de la finalización del Programa. Esta percepción nos permite deducir que hay voluntad de darle continuidad a los procesos iniciados y que se ha generado un nivel de credibilidad suficiente para darle impulso a las acciones en el futuro.

¹³⁸ Mujer entrevistada, Grupo Focal, Sector Público, Costa Rica

¹³⁹ Concepto definido por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá.

¹⁴⁰ La sostenibilidad es: “Continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida. Probabilidad de que continúen los beneficios en el largo plazo. Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo.” (OECD, 2002-2008).

En la fase evaluada, han sido importantes los procesos de acercamiento de la AGEM a los Mecanismos Nacionales de la Mujer y a los espacios mecanismos regionales como el COMMCA en el marco del SICA y el PARLACEN, relación que se detalla en la sección de eficacia de este documento de evaluación. En el Informe de la segunda fase presentado al Consejo Asesor de la AGEM en febrero de 2008, así como al Comité Directivo, del cual el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA) es parte, dicho Comité llegó a cuatro acuerdos importantes, básicamente están relacionados con la sostenibilidad del Programa. Estos fueron:

- (i) Revisar la estrategia de comunicación y de incidencia política elaborada por la AGEM, con base en las prioridades acordadas por el equipo regional y de países, según el plan de trabajo anual para su posterior envío a los miembros del Comité Directivo.
- (ii) Retomar y dar seguimiento a la situación de la mujer en la subregión con datos duros que sirvan para ir actualizando un breve informe que sea de utilidad al COMMCA y otros espacios para la incidencia en las políticas públicas.
- (iii) Impulsar un modelo flexible de implementación de la AGEM, pero asegurar la apropiación por parte de las instancias nacionales para dar sostenibilidad a los procesos impulsados por la AGEM. (El subrayado es nuestro).
- (iv) Estrechar los vínculos de la AGEM, con las áreas programáticas del PNUD.

Lo anterior habla de una visión regional de futuro a través de procesos de incidencia que provocan impactos duraderos y contempla algunos de los factores que constituyen indicadores importantes de sostenibilidad.

Por otra parte, en el Informe presentado al COMMCA en mayo del 2008, la AGEM señala que: “Las mujeres no pueden quedar al margen de ese proceso (integración centroamericana) y por ello La Agenda Económica de las Mujeres se ha planteado como propósitos entender la realidad que vive la región y cómo ello influye en la situación y condición de las mujeres en la sociedad. De los estudios realizados por la AGEM, se desprende la conclusión que las mujeres necesitan entender esos procesos, apropiarse de sus derechos y trabajar para modificar el orden de género que existe en la sociedad centroamericana que sigue discriminando a las mujeres y no las ve como sujetos del desarrollo. Partiendo de esa concepción, la Agenda Económica de las Mujeres **enfatisa su trabajo en el reforzamiento de las capacidades nacionales y la estructuración de redes, cuyo trabajo en el ámbito regional, puede influir para que el orden genérico con que operan las negociaciones regionales cambie y de esa manera, se logre una integración centroamericana en condiciones de equidad para todos.**”

En ese sentido, la AGEM ha abierto brecha iniciando varios estudios temáticos, como es el caso del de Trabajo doméstico, solicitado por el COMMCA y apoyado por AECID, con el fin de caracterizar el trabajo doméstico remunerado y conocer sus implicaciones en la vida y autonomía de las mujeres, en el marco de categorías como autonomía y relaciones de poder en la familia, el Estado y la sociedad. La sostenibilidad dependerá de vincular esa caracterización a la normativa y la política pública, así como al diseño de estrategias que viabilicen las recomendaciones, tanto

a nivel nacional como regional. En otras palabras, el desafío para la sostenibilidad es que desde el COMMCA se hagan los planteamientos al Consejo de Ministros de Economía de Centro América.

Otra de las acciones de la AGEM ha sido la de actualizar el perfil de género de la economía centroamericana, con el fin de apoyar el fortalecimiento de las capacidades nacionales de análisis de la economía y la apertura económica desde la perspectiva de los derechos humanos y específicamente del género, para contribuir a la reducción de la pobreza y las desigualdades. En ello ha habido un aprendizaje importante a partir de la experiencia CAFTA, que se tradujo en acciones concretas de las mujeres organizadas de la región con relación al AdA-UE.

Consecuentemente, se ha generado y difundido conocimiento a partir del posicionamiento de la temática, se han fortalecido las capacidades institucionales para la incidencia, y se han identificado los espacios de política pública que han de ser priorizados para formular recomendaciones que hablen de la sostenibilidad, ya no únicamente del Programa, sino de las iniciativas relacionadas con el fortalecimiento de la política de igualdad de género en el eje económico. Una estrategia de sostenibilidad podría ser, entonces, lograr –desde el enfoque de género- una articulación entre los espacios políticos regionales cuyo eje es lo social, con aquellos cuyo eje es el económico.

La realización de un estudio comparativo y un análisis crítico del marco legal e institucional, así como un estudio sobre las experiencias en presupuestos públicos con enfoque de género son otras de las acciones de la AGEM en esta etapa. Ello permitió un mayor conocimiento sobre las iniciativas que se han puesto en marcha en Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras, así como la valoración de la situación en Panamá y Costa Rica. Eso genera la posibilidad de mostrar, en un futuro cercano (2010), algunos resultados concretos en materia de impactos de la asignación de recursos con enfoque de género. Esto habla de sostenibilidad de procesos para la equidad, que a futuro se traducen en la posibilidad de construir los presupuestos de manera participativa, con enfoque de género.

El análisis que ha realizado la AGEM de los vínculos entre la política fiscal (ingresos y egresos) y el accionar del Estado de cara a la conciliación entre trabajo productivo y reproductivo, es también un rubro importante para evaluar sostenibilidad. Dicho análisis no sólo permite generar y socializar información importante entre actores clave que pueden promover acciones en materia de política fiscal con enfoque de género, sino que implica nuevas herramientas a partir de conocimientos internalizados. Lo mismo se puede decir del análisis intra hogares del uso del tiempo y la toma de decisiones, diferenciadas por género, trabajado en coordinación con CEPAL.

Otras iniciativas de la AGEM, como los estudios en profundidad sobre cadenas de valor y su dinámica en tres sectores económicos, así como los de turismo, permiten que las mujeres de los países de la región cuenten con herramientas para ejercer una plena ciudadanía económica. Eso es sostenibilidad, cuando se logra vincular a propuestas específicas que sirvan para la negociación de las mujeres centroamericanas en los procesos de apertura económica nacional y regional.

El Sello de Equidad en la región está siendo también un producto importante. La articulación que se comienza a dar a partir de la relación UNIFEM- PNUD- AGEM- Mecanismos Nacionales (en

muchos países aún desdibujada), es en sí misma una estrategia para la sostenibilidad en el marco del fortalecimiento institucional, siempre y cuando este reconocimiento laboral para las organizaciones públicas y empresas privadas que desarrollen un sistema de gestión de equidad de género, responda a normas claras que puedan ser revisadas y monitoreadas constantemente por los Mecanismos Nacionales para que el reconocimiento no se convierta en una acción vaciada de contenido.

En el tema de Estadísticas, la sostenibilidad depende de la generación de un sistema regional con información necesaria y relevante, que desagregue los datos y visibilice realidades desde el enfoque de género, para la toma de decisiones estratégicas y operativas a partir del fortalecimiento de capacidades nacionales e institucionales. El sistema actual de producción de estadísticas dejó de responder a las nuevas interrogantes de las mujeres, los grupos de DDHH, y otros sectores. El desafío que se plantea de cara a la sostenibilidad en este ámbito, es que se genere una conciencia de la diversidad y la inequidad dentro del aparato estatal.

Con respecto al fortalecimiento de la Red de Mujeres Académicas que está regionalizada en el CSUCA, tiene una limitante: no hay dinero, lo que habla de un trabajo mayor en el campo de la virtualidad y la semipresencialidad. La sostenibilidad sin recursos se queda en el plano de las buenas intenciones, así que aunque es evidente que el tema ha entrado ya en varias universidades, ampliando la capacidad de análisis, específicamente en las facultades de economía, y que las universidades son buenos nichos para darle continuidad, hace falta posicionarlo más en los espacios políticos nacionales y regionales a través de la generación y difusión del conocimiento en ambas vías; una para reforzar las capacidades de las mujeres que participan en los procesos de negociación económica, otra para ampliar el ámbito de conocimiento sobre género y economía. Propósitos que se cumplen también a través del apoyo que la AGEM brinda a la estructuración de esa amplia red regional de mujeres con participación activa en el CCSICA, impulsando una agenda económica elaborada desde ellas mismas.

Es importante que toda organización o funcionario que sea capacitada/o se comprometa a aplicar lo aprendido, y para la sostenibilidad de los logros en el tiempo se busca que estas personas tengan autonomía para tomar decisiones importantes en momentos clave. ¿Una Carta Compromiso sería el medio apropiado para institucionalizar la estrategia?. El ejemplo anterior puede traducirse perfectamente al ámbito de la Sociedad Civil, con la Red de Mujeres Mesoamericanas en Resistencia.

Para que un Programa trascienda gobiernos, tiene que mostrar claramente el rostro institucional que lo respalda (en este caso UNIFEM) y preparar una estrategia consensuada de salida, para que los logros y avances no se “caigan”. Una vinculación estrecha de lo nacional con lo regional es de suma importancia en este periodo, así como la institucionalización de la estrategia con enfoque de género en las instancias estatales que tienen una mayor responsabilidad de hacerla operativa (Mecanismos de la Mujer, Ministerio de Economía, de Finanzas, de Trabajo, Institutos de Estadísticas, entre otras). Esto, con el fin de que la apropiación se refleje en la política pública y la práctica cotidiana de las instituciones. A futuro, este Programa debería estar directamente vinculado con la institucionalidad regional (por ej.: pegarlo al COMMCA, o a la SIECA).

Publicaciones difundidas y debatidas ampliamente, una Sociedad Civil empoderada por la vía del conocimiento y la incidencia política, una Academia comprometida con la temática, los

Mecanismos de la Mujer fortalecidos, así como los espacios regionales que trabajan en la temática. Instituciones gubernamentales sensibilizadas, marcos legales apropiados, coyunturas políticas rebasadas, todo habla de condiciones establecidas para impulsar el tema y darle sostenibilidad. ¿Más retos pendientes para la sostenibilidad de los avances y logros en el tiempo? Echar a andar el observatorio regional, cuya plataforma podría partir de una coordinación CIEM-UCR, por ejemplo. Eso permitiría darle continuidad a los procesos.

Habría que mapear al recurso humano de la región que esté especializado en tema género y economía, para posicionar el tema con solidez en las sociedades centroamericanas. También está pendiente realizar un mapeo de instituciones y organizaciones sensibilizadas en el tema, para darle continuidad a la estrategia por la vía de la formación permanente de actores. Finalmente, para darle visibilidad al trabajo de la AGEM, es importante posicionarlo en la opinión pública nacional y regional a través de una campaña de comunicación integral que considere las vías y mecanismos tradicionales y alternativos para sensibilizar a la población y orientar cambios actitudinales en el corto, mediano y largo plazo.

En síntesis, los procesos que influyen en la sostenibilidad de los logros del Programa donde hemos registrado mayores avances son los de producción y difusión del conocimiento, plataforma que ha permitido realizar diagnósticos importantes para el diseño y formulación de líneas de acción política, así como el fortalecimiento institucional a nivel gubernamental y no gubernamental, tanto a nivel regional como nacional.

Las alianzas de organizaciones de mujeres de la SC con los gobiernos, las empresas y UNIFEM le ha dado más impulso a la AGEM en esta etapa, y eso ha trazado una ruta distinta en función de la incidencia política de redes de mujeres en espacios regionales como el COMMCA, el PARLACEN, el SICA, el CCSICA y el CSUCA. Sin embargo, hay muchas acciones pendientes para el fortalecimiento de los marcos normativos y políticos que permitan la sostenibilidad de una agenda económica con enfoque de género.

Los procesos críticos para la sostenibilidad se expresan en la falta de recursos económicos, en la incipiente institucionalización del Programa en los Mecanismos Nacionales y en la falta de recurso humano capacitado en economía y género en toda la región. La falta de voluntad política, definida desde una visión conservadora de la relación entre los géneros, también es un obstáculo mayúsculo que, sin embargo, ha planteado interesantes desafíos para la sostenibilidad de la AGEM.

Otros vacíos en términos de la sostenibilidad son la falta de acuerdos sólidos entre instituciones que puedan comprometerse a darle seguimiento al tema, y la falta de estrategias de comunicación y sensibilización a la población centroamericana para que el tema vaya posicionándose poco a poco en el imaginario colectivo.

Podemos decir, entonces, que el balance en términos de sostenibilidad es –en general- positivo y ofrece muchas posibilidades para la consolidación de la AGEM en una tercera etapa.

13. Dimensión Temática

13.1 Apropiación / Fortalecimiento de Capacidades

“Los documentos de la AGEM se deben emplear: hacia arriba, para lograr mayor incidencia; hacia abajo, para lograr mayor apropiación”¹⁴¹

En los programas y proyectos de desarrollo se busca que la población beneficiaria haga suyos los resultados de la iniciativa, participando activamente durante la ejecución del proyecto de tal manera que al finalizar éste, se garantice la sostenibilidad de los cambios obtenidos. Esto es lo que se conoce como **apropiación**, entendida como un fin, la cual presupone el desarrollo de las capacidades de un determinado tejido u organización social¹⁴².

Los esfuerzos de desarrollo de capacidades¹⁴³ por lo general incluyen uno o más de los enfoques siguientes¹⁴⁴:

- Difusión de información
- Capacitación
- Facilitación y tutoría
- Trabajo en redes
- Retroalimentación para promover el aprendizaje basado en la experiencia

Veamos algunas evidencias que ilustran cómo se están aplicando estos diferentes enfoques en la AGEM:

Difusión de información:

Desde su primera fase, la AGEM ha estado produciendo documentos de alta calidad para mostrar las diferentes facetas del tema Género y Economía. La preocupación general ha sido revelar de una manera analítica las cifras que sustentan la situación de la mujer en la economía centroamericana, como efectivamente se hizo con el documento “Perfil de Género de la Economía del Istmo Centroamericano” de la cual se ha publicado también una versión amigable, y ya se está produciendo su actualización durante esta II Fase.

La AGEM ha combinado su objetivo de producir y difundir información rigurosa sobre Género y Economía que se puede traducir a diferentes públicos, con su estrategia de convergencia de actores de la sociedad civil, el sector público y la academia, para avanzar en la creación de una masa crítica informada.

¹⁴¹ María Rosa Renzi, Coordinadora Regional AGEM en reunión con el grupo de la cooperación internacional y el EE Managua, Nicaragua, 24 Septiembre 2008.

¹⁴² Gamero, J. (2008) Apropiación local de la ayuda al desarrollo. Ponencia. DESCO, Lima, Peru. Disponible en: desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/ponencia_esp2.doc (25 Nov. 2008)

¹⁴³ El desarrollo o fortalecimiento de capacidades se define como “el proceso mediante el cual las personas, los grupos y las organizaciones mejoran sus habilidades para llevar a cabo sus funciones y para alcanzar los resultados deseados a través del tiempo”. Morgan, P. (1997)

¹⁴⁴ Horton, D. (2002). Planning, Implementing and Evaluating Capacity Development. ISNAR Briefing Paper No. 50. International Service for National Agricultural Research ISNAR.

Como mencionó un funcionario del sector estatal de Panamá entrevistado por el EE: “El tema ya lo manejan los ministros, los he escuchado”. Otra persona del sector académico en Panamá afirmó: “Por la experiencia de nuestro centro de investigación hemos desarrollado una dimensión de Género y Economía muy fuerte; tenemos más información de género que nos permite plantear nuevas hipótesis”. O también, “La fortaleza de la AGEM son los estudios; las versiones amigables las leen”, según lo expresara la Directora Ejecutiva de una ONG en Nicaragua. En Costa Rica, manifestó una entrevistada del sector público: “Una señal de apropiación es que hoy día la discusión del tema economía vinculado al género es fundamental entre gobierno, academia y organizaciones de mujeres de la sociedad civil”.

La inquietud principal con respecto a la difusión de información para lograr su apropiación está en llegar a las instancias superiores de toma de decisiones para que esta información se traduzca en políticas, programas y acciones que permitan avanzar hacia la autonomía económica de las mujeres. También existe la continua pregunta: ¿Qué va a pasar a nivel de institución cuando cambie el gobierno? Estos desafíos siguen vigentes, y la AGEM tendrá que hacer uso de una combinación de estrategias de fortalecimiento de capacidades, incidencia y adaptación al cambio para lograr institucionalizar procesos que ayuden a la sostenibilidad del Programa a su terminación.

Adicionalmente existe el reto de focalizar la cantidad de información producida para que ella cumpla su cometido de apropiación por parte de los distintos actores del programa. En la difusión de la información se deberá tener presente que, por un lado, se requiere transmitir datos duros sobre Género y Economía con los correspondientes análisis que muestren cuál es la situación de las mujeres en áreas como empleo y sub-empleo; remuneración y otras condiciones laborales; acceso y participación de las mujeres a los recursos económicos.

Estos informes y documentos pueden ser producidos o no por la AGEM¹⁴⁵, pero de igual manera ilustran el tema y sitúan la Agenda Económica de las Mujeres en primer plano. Se recomienda que la AGEM desarrolle una estrategia que, sin duplicar esfuerzos, brinde a su población meta la información sobre Género y Economía que requiere para la apropiación del tema y para sus acciones de incidencia.

Pero no hay que olvidar que también se debe difundir la información sobre el propósito y actividades del Programa para promover la Agenda Económica de las Mujeres, con acciones específicas para cambiar los indicadores económicos que hoy muestran desventajas para las mujeres. Este propósito tiene que ser apropiado por todos los actores locales y regionales, conformando y posicionando grupos de decisión colegiada entre la Academia, la Sociedad Civil y las instancias gubernamentales, por medio de las cuales se fomente la autonomía económica de las mujeres de una manera sostenible en el tiempo.

Capacitación:

¹⁴⁵ Existen informes de la CEPAL, PNUD (Informe de Desarrollo Humano con Indicadores de Desigualdades de Género), Foro Económico Mundial (Índices de Brechas de Género) y otras organizaciones, que ya contienen indicadores que se actualizan anualmente y que pueden ser utilizados por la AGEM para masificar los temas de Género y Economía.

La segunda fase de la AGEM se ha caracterizado por un enfoque en la capacitación, tanto de su propio personal por medio de talleres, videoconferencias y encuentros alrededor de ejes temáticos, como por el fortalecimiento de capacidades a los actores nacionales mediante becas para su participación en cursos y diplomados virtuales y presenciales¹⁴⁶.

En ocasiones se piensa que el desarrollo de capacidades individuales implica a su vez o de manera automática un mejor desempeño para la organización o la comunidad. Esto no necesariamente es cierto. Además del desarrollo de habilidades de las personas, se requiere una intención firme de institucionalizar ciertos principios, valores y actitudes en los procedimientos estándar de las organizaciones para que el desarrollo de capacidades pueda tener efecto a un nivel mayor, es decir, en las organizaciones, comunidades y en la sociedad en general. El desarrollo de capacidades se encuentra, por ende, intrínsecamente ligado a la gestión de conocimientos. En ello se debe al mismo tiempo reconocer el carácter único de cada organización y la necesidad de desarrollar procesos creativos y efectivos de acuerdo a sus necesidades y particularidades.

El EE resalta la estrategia de la AGEM de aprovechar las herramientas de que dispone —un recurso humano de alta calidad y reputación, un acervo de conocimientos y publicaciones sobre Género y Economía y una excelente relación y trabajo conjunto con la Academia—para promover y fomentar la capacitación sobre los ejes temáticos en los cuales se basa la Agenda. Sin embargo, el EE también llama la atención sobre la necesidad de contar con una estrategia formal para potenciar la capacitación hacia sus objetivos de apropiación del conocimiento.

Las universidades son un buen nicho para darle continuidad al programa, por su poder multiplicador del conocimiento, pero también son, en cierto sentido, receptoras de la capacitación por parte de la AGEM. Factores como éste se deben tener en cuenta para diseñar la estrategia de capacitación, donde, por un lado, se establezcan mecanismos para dar a la Academia las herramientas necesarias para la transmisión del conocimiento, y por otro lado, se establezcan alianzas con los centros educativos para multiplicar dicho conocimiento entre la población objetivo.

Así mismo, a nivel de capacitación individual se deben formalizar los acuerdos de compromiso que la AGEM ya viene utilizando¹⁴⁷ para ratificar la institucionalización de las metodologías y prácticas aprendidas. Deben existir además criterios pre-establecidos para la selección de las instituciones y personas a participar en los eventos de capacitación, que atiendan preguntas como: ¿Qué objetivos comunes tenemos como instituciones, que faciliten la apropiación? ¿Cómo adquirimos el compromiso y cómo se institucionaliza¹⁴⁸? ¿Qué nivel de autonomía tiene la persona para tomar decisiones?

¹⁴⁶ El informe Septiembre 2006 - Junio 2008 reporta la participación del personal vinculado a la AGEM en 23 reuniones regionales y el apoyo a la participación de 65 actores nacionales de distintos países en diferentes cursos de formación.

¹⁴⁷ El EE pudo comprobar que las personas becadas por la AGEM-Nicaragua para participar en eventos de capacitación, deben firmar un compromiso, refrendado por el-la Director-a de su organización, para compartir los conocimientos adquiridos y así servir de agentes multiplicadores del conocimiento. Igual ocurre en Honduras.

¹⁴⁸ Por ejemplo, la Corporación FUMDEC de Nicaragua, beneficiaria de becas para capacitación de sus funcionarias en cursos promovidos por la AGEM, exige de ellas el compromiso de incorporar los nuevos conocimientos adquiridos en su plan de trabajo (información de la Sra. Rosa Adelina Barahona, Directora Ejecutiva de FUMDEC en entrevista con el EE)

Facilitación y tutoría:

Dentro de su estrategia de flexibilidad frente a la demanda, el EE observó que la AGEM ejerce continuamente un importante papel de facilitación y tutoría en temas de Género y Economía tales como la incorporación del enfoque de género en procesos de integración y de apertura económica y en políticas públicas clave; el sistema de gestión con equidad de género, etc. Generalmente, estas asesorías se prestan por intermedio de acuerdos inter-institucionales establecidos, tales como los firmados con los Mecanismos Nacionales de la Mujer, el COMMCA o con organizaciones de la sociedad civil.

Entre las actividades de facilitación y tutoría que el EE pudo constatar se encuentra el apoyo a la incorporación del enfoque de género a: la política de empleo digno en Honduras, el Sello de Equidad en Costa Rica, la Estrategia del Eje Económico de la Política Nacional y el Plan de igualdad de Oportunidades de Guatemala, la estrategia de género del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio de Nicaragua que apunta a la institucionalización del enfoque de género en la política de apoyo y fomento de la micro y pequeña empresa en Nicaragua¹⁴⁹.

Trabajo en redes:

También es notoria la actividad de la AGEM para la formación y asesoría a redes de organizaciones de mujeres y redes académicas, según se desprende del informe Septiembre 2006 – Junio 2008 que el EE tuvo oportunidad de verificar:

“El apoyo de la AGEM a las redes de organizaciones de mujeres regionales, les ha permitido disponer de información y análisis crítico para su incidencia. El Foro de Mujeres por la Integración Centroamericana (FMICA), la Red de Mujeres Mesoamericanas en la Resistencia, entre otras, son algunas de las organizaciones de la sociedad civil apoyadas por la AGEM. Esto les ha permitido tener un mayor posicionamiento y mejores propuestas ante las instancias oficiales del SICA y ante los negociadores nacionales y del Parlamento Europeo en el proceso del Acuerdo de Asociación EU-CA. De manera particular, destaca que a lo largo del 2007 y 2008 las organizaciones de mujeres han iniciado un proceso de diálogo interno en aras de identificar los acuerdos básicos que les permita visibilizar el papel de las mujeres en los espacios políticos y de negociación, teniendo cada vez más influencia dentro del Consejo Consultivo del SICA en sus capítulos nacionales”.

También vale la pena destacar el trabajo conjunto con ONUDI desarrollado desde Nicaragua, mediante el cual se está promocionando la metodología de la de Redes Empresariales Horizontales con enfoque de Género para promover el desarrollo de las mujeres de sus grupos meta. De esta manera, la AGEM extiende sus actividades más allá de sus propias fronteras, para llegar al nivel local por medio de redes de organizaciones que buscan el apoyo a las micro y pequeñas empresas.

¹⁴⁹ Tomado del informe de avance de la AGEM Septiembre 2006-Junio 2008

Retroalimentación para promover el aprendizaje basado en la experiencia

Como se ha mencionado a lo largo de este informe, un programa como la AGEM, que tiene como una de sus principales líneas de acción el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones, debe establecer un sistema continuo de seguimiento y evaluación de sus actividades para conocer cuáles son las limitaciones y capacidades del desempeño y las oportunidades para el cambio.

Los planes desarrollados para el fortalecimiento de capacidades “deben verse como obras en progreso más que como planes que ya se han completado.Los esfuerzos para desarrollar capacidades incluyen mucha experimentación y se necesita conocer los resultados para poder ajustar o formular de nuevo los objetivos y dar una nueva orientación a sus actividades de forma adecuada” (Horton, 2004).

En conclusión, A juicio del EE, para lograr la apropiación de los conocimientos y las metodologías producidas por la AGEM por parte de socios y beneficiarios-as, el Programa está avanzando **satisfactoriamente** en las cinco áreas del desarrollo de capacidades mencionadas. El análisis anterior muestra que, con mayor o menor grado de avance, a la mitad de la segunda fase del Programa ya se han dado pasos desde estos distintos frentes para lograr la apropiación.

13.2 Incidencia

“... Necesitamos entregar argumentos, notas para incidencia, información orientada a políticas públicas, a parlamentarios, a negociadores de los acuerdos comerciales. Es decir, incidir para que los actores principales se apropien de los resultados entregados por la AGEM, lo incorporen en sus espacios para lograr cambios, mirar las políticas de erradicación de la pobreza de otra manera, buscar otros modelos de desarrollo, abrir espacios de participación”¹⁵⁰.

En el Informe de Gabinete de esta evaluación externa el EE planteaba la relativa indefinición, con base en los documentos de planificación de la fase II de la AGEM, del “cómo” el Programa podría lograr los efectos de incidencia política.

En dicho informe se planteaban algunas hipótesis para verificar durante el desarrollo de la Evaluación: (i) el espacio de la AGEM y las capacidades de incidencia de UNIFEM son tan consolidadas que pueden producir de forma directa cambios en instituciones gubernamentales y de la sociedad civil; (ii) las decisiones sobre cómo realizar la incidencia política se toman a nivel nacional; (iii) el Programa no toma decisiones planificadas, sino que reacciona a planteamientos de terceras partes.

La primera observación es que la *incidencia*, y particularmente la *incidencia política*, es uno de los nudos fundamentales del Programa. A partir de la documentación, de la estructura y de las prácticas de AGEM, la Evaluación se ha encontrado muy a menudo con la temática de la incidencia política. Se hace directa mención de ella en tres de los cuatro Objetivos del Programa

¹⁵⁰ Teresa Rodríguez Allendes, Directora Regional de UNIFEM para México, América Central, Cuba y República Dominicana, en comunicación interna con el equipo de la AGEM.

y en algunos productos; además se han identificados varios efectos en correspondencia con la incidencia política.

Y la incidencia es también tema que hemos encarado a la hora de comprender el funcionamiento de la estructura operativa del Programa y el funcionamiento de diversos niveles de Comité, que son la columna vertebral de un sistema para facilitar la incidencia en políticas públicas. Asimismo, tuvimos que referirnos a la incidencia política cuando nos hemos preguntado acerca de los factores externos, así como de la sostenibilidad del Programa. Si la palabra *incidencia* es una de las que aparece copiosamente en este Informe de evaluación, ello ocurre porque se trata de la palabra que describe el fenómeno crucial que interesa al Programa.

En el capítulo 7 de este informe, relacionado con la Eficacia, se trató el tema de la incidencia como una estrategia importante para fortalecer la autonomía económica de las mujeres¹⁵¹. Allí vimos cómo, según las evidencias encontradas por el EE, la AGEM está mostrando resultados de incidencia en dos frentes: (i) fortaleciendo los movimientos de mujeres en sus posiciones frente a las personas tomadoras de decisiones; (ii) mediante asistencia técnica en la forma de acompañamiento a los organismos públicos para la incorporación de la perspectiva de género en políticas y programas.

En el curso de la evaluación, el EE investigó un poco más sobre las estrategias planificadas y no planificadas que se están empleando en la segunda fase de la AGEM para lograr resultados en la línea de acción sobre incidencia. En palabras de la Coordinadora Regional del Programa¹⁵²:

“Esta implícito en nuestro trabajo a nivel de cada uno de los países y en lo regional, que entendemos la incidencia de manera amplia: está la incidencia política que es la que trata de influir sobre los tomadores de decisión. Ejemplo de ello son los foros que realizamos para presentar las conclusiones de nuestros estudios con funcionarios-as públicos que toman decisiones, pero también incidencia política es **involucrar activamente a instituciones del gobierno en la toma de decisiones de la AGEM y que paulatinamente vayan asumiendo como propios algunos conceptos y metodologías que AGEM desarrolla** (el resaltado es nuestro). Incidencia política también es lo que hacen las organizaciones de mujeres vinculadas a AGEM ante los foros y espacios nacionales y regionales de toma de decisión, que se nutren de los elementos, análisis y estudios que realiza la AGEM.

Finalmente, está la incidencia que no es propiamente política pero que está relacionada con el conocimiento y la conciencia de derechos humanos de las mujeres. Es decir, en la medida que nuestros estudios logran llegar a las mujeres y a la sociedad en general, estamos contribuyendo al conocimiento y empoderamiento de la misma en relación a asuntos de la economía. Eso de manera indirecta contribuye a que esas personas tomen cada vez mejores decisiones para sus vidas y por lo tanto se constituyen en el largo plazo en incidencia política”.

¹⁵¹ Ver Capítulo 7, parágrafo 7.4 de este informe

¹⁵² Mensaje de Maria Rosa Renzi, Coordinadora Regional de la AGEM/UNIFEM en respuesta a una de las preguntas del EE

Las anteriores afirmaciones resumen claramente el papel de incidencia que está desempeñando la AGEM en su segunda fase. Además de moverse en el campo de la incidencia política propiamente dicha, movilizándolo a otros sectores para influir en la toma de decisiones económicas y políticas, la Agenda misma está convirtiéndose en un mecanismo de incidencia mediante el sistema de dirección colegiada en el cual tienen cabida los entes gubernamentales que tienen que ver con la adopción de políticas públicas. Ese es un camino innovador de incidencia política que no se debe dejar pasar por alto y del cual se deben extraer lecciones valiosas.

Todo esto, aunado a la imagen de UNIFEM/PNUD como entidades catalizadoras de estos procesos, está llevando al Programa en la línea de incidencia planteada como una de sus estrategias principales.

Como ya se comentó en la sección sobre apropiación, estas estrategias inherentes al proyecto se deben sistematizar y formalizar para potenciar sus resultados. El EE reitera la necesidad de incorporar todas estas formas de incidencia en un sistema de planificación que incluya la sistematización de actividades y la extracción de lecciones aprendidas para que estas experiencias puedan ser aprovechadas más ampliamente.

13.3 Enfoque de Género

Queremos responder en esta parte del documento a la pregunta ¿por qué transversalizar una agenda económica nacional y/o regional, desde la perspectiva de género?.

Aplicar la transversalización de género como estrategia de una agenda económica, responde a la intención de trabajar por el logro de una equidad de género en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles de participación política y ciudadana. Lo anterior derivará, necesariamente, en mejores condiciones de vida y trabajo para las mujeres, pero se reflejará -al final- en una mayor equidad y desarrollo para el conjunto de la sociedad.

Si bien es cierto que hoy en día se reconoce en la región centroamericana una mayor contribución de las mujeres al bienestar de las familias y al desarrollo económico y social de sus comunidades, también es un hecho que la igualdad en el acceso a las oportunidades de desarrollo, plantea aún varios retos que encaramos como sociedades nacionales y como una sociedad regional. El enfoque de género plantea la paridad como el horizonte democrático posible y como un recurso de índole ética para fortalecer y darle legitimidad a las instituciones de la democracia que queremos construir.

“La transversalización de género se refiere al hecho de que las cuestiones de igualdad de género se integren en todas las políticas públicas, dejando de ser cuestiones marginales o asociadas solamente a determinadas políticas sociales tradicionales (como familia, por ejemplo) y proponiéndose como una estrategia complementaria a las “políticas nacionales de la mujer” o “políticas específicas dirigidas a las mujeres”. Éstas enfocan directamente determinados problemas de la desigualdad de género, pero no son suficientes para contrarrestar los efectos de desigualdad que puedan tener las políticas generales.”¹⁵³

Desde la AGEM esta transversalización ha sido vista como estrategia de cara a la marginalización de los temas de género vinculados a la economía y supone una visión más amplia y complementaria de las políticas tradicionales de la igualdad. Metodológicamente, busca contribuir a alcanzar una igualdad real entre mujeres y hombres en el acceso a oportunidades de desarrollo y en la garantía de sus derechos humanos fundamentales. Por lo tanto, contribuye definitivamente a una mayor cohesión social.

He aquí algunas de las razones por las cuales es importante el enfoque de género en la AGEM:

1. La igualdad de género adquiere mayor importancia y busca la superación de la marginación histórica en las agendas políticas e instituciones involucradas, principalmente en las agendas económicas nacionales y regionales.
2. A partir de la introducción de la categoría del “género” en la economía, hay una mejor comprensión de las relaciones de género en la realidad social y política del país, reconociendo todas sus dimensiones e implicaciones.
3. Las iniciativas de AGEM a nivel nacional y regional son aprovechadas para movilizar los recursos necesarios para lograr una igualdad real de género.
4. Es un hecho que se han dado transformaciones significativas, aunque aún insuficientes, en las relaciones de género, tanto interinstitucionales y en las distintas intervenciones de las instituciones en su ruta de incidencia política.
5. Se ha producido un proceso de aprendizaje y enriquecimiento de las instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y regionales, pues a partir de esta estrategia se trabaja en las políticas afirmativas para las mujeres, pero se convoca cada vez más a hombres y mujeres por igual, lo cual profundiza el cambio también desde los hombres.
6. Se ha generado un desarrollo de políticas e instituciones más afines a la paridad, a los derechos humanos, y a la participación ciudadana en el ámbito económico.

Por su parte, el enfoque de género en la economía se sustenta desde el principio de igualdad de género planteado en la CEDAW¹⁵⁴, el cual define nuevas agendas de desarrollo para los países. Y muy importante para la AGEM, es el reconocimiento de la Declaración del Milenio(2000) de Naciones Unidas, que plantea objetivos y metas de desarrollo para el avance de un mundo más justo e igualitario. Darle seguimiento a dichos objetivos del Milenio(ODM), está demandando la transversalización de género en cada uno de esos objetivos, tanto a nivel conceptual como estratégico.

¹⁵³ López, I. et al. *Género y políticas de cohesión social*. Conceptos y experiencias de transversalización. Documentos de Cohesión Social. FIIAPP-EUROsociAL, 2007

¹⁵⁴ Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres(1979).

TRANSVERSALIZACIÓN:

“Es el proceso de evaluar las implicancias para mujeres y hombres de cualquier acción planeada, incluyendo la legislación, las políticas o los programas (...) haciendo de los intereses y experiencias de las mujeres una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas (...) para que mujeres y hombres se beneficien igualmente.”¹⁵⁵

Estamos conscientes que transversalizar el enfoque de género en la economía implica transformar, reformar y reorganizar las instituciones, legislaciones y políticas actuales, con el fin de que sean capaces de promover acciones de igualdad de género, siendo ellas mismas igualitarias. Esto significa que la estrategia de la AGEM ha buscado incidir no sólo en las instituciones que diseñan y promueven las políticas económicas, sino en las mujeres y hombres que deben vivir y acceder al desarrollo en condiciones de paridad.

Sin embargo, para hablar de un impacto de género a partir de la aplicación de políticas transversalizadas desde este enfoque, tenemos que considerar que las mujeres y hombres tienen vidas diferentes, y por lo tanto necesidades distintas, lo cual debe ser considerado prioritariamente en las grandes políticas de cohesión social. Se busca la igualdad a través de la observación y atención cuidadosa a las diferencias de intereses y necesidades particulares de hombres y mujeres. Eso ha sido un acierto de la AGEM, desde su incidencia en estadísticas, políticas, leyes y presupuestos nacionales y/o regionales.

No hay políticas “ciegas al género”, porque todas impactan negativa o positivamente en función de la igualdad de género. Esta supuesta neutralidad encubre las discriminaciones de género que se dan de hecho dentro de nuestra realidad social y cultura, política y económica. Una ley concebida para “todos los individuos por igual” no beneficiará a hombres y mujeres por igual.

El EE considera que hay indicadores que nos permiten evaluar positivamente la aplicación del enfoque de género en todo el Programa, de manera transversal:

- Hay conceptos claros que relacionan género y economía, anclados en una voluntad política evidente de las coordinaciones nacionales, así como de la coordinación regional (perfiles de género-economía, presupuestos etiquetados, presupuestos con enfoque de género, cuentas satélites, presupuestos y estadísticas desagregados, tiempo no remunerado...)
- Se han fortalecido las políticas específicas (económicas) de modo complementario a las grandes políticas nacionales y regionales a favor de las mujeres. El presupuesto, por ejemplo, es una herramienta de planificación que determina la manera como se asignan los recursos y se distribuyen los ingresos y la riqueza. Es necesario el desglose del presupuesto de acuerdo a su impacto diferenciado en mujeres y hombres; al integrar este enfoque, se está procurando un desarrollo más integral de la sociedad puesto que se

¹⁵⁵ UNDP(2002) Gender equality, Practice Note.p.2.

reconoce la identidad de género y la necesidad de que las políticas respondan a las diferencias existentes entre los roles, responsabilidades y capacidades de hombres y mujeres.

- Se han creado estructuras organizativas que reflejan las prioridades políticas en torno al género y la economía (unidades en ministerios de economía, en los Mecanismos de la Mujer,...)
- Se aplica el análisis de género de manera sistemática, incluyendo datos desagregados y estadísticos de género (se han promovido investigaciones, cuyo contenido se socializa y se traduce en práctica política o institucional). La AGEM se ha integrado a una nueva dinámica de planificación presupuestaria, por ejemplo, que permite reconocer la neutralidad de los presupuestos públicos, nacionales o regionales, respecto al tema de género y, con base en estos estudios, propone la incorporación del enfoque de género en la elaboración y ejecución de dichos presupuestos.
- Se están impulsando sistemas de asignación clara de responsabilidades institucionales con relación a la temática, a través de alianzas y coordinaciones interinstitucionales.
- Se está desarrollando el trabajo en redes académicas y de mujeres organizadas alrededor de la temática, tanto a nivel regional como nacional. Al adaptar diferentes metodologías que buscan el fortalecimiento de la sociedad por medio de la identificación de las diferencias relativas al género en la dimensión económica, se procura a las mujeres una posibilidad mayor de que se reconozcan y fortalezcan sus derechos como ciudadanas por medio de su ejercicio, el control social y el acceso a decisiones y a puestos de empoderamiento político.
- Se promueve una cultura organizativa en institucionalidad gubernamental y no gubernamental, orientada hacia la igualdad de género.
- Se han asignado recursos financieros y humanos (especializados en género y/o economía) insuficientes, pero adecuados.
- Se han desarrollado programas de formación de género y economía.
- Lo que quizás faltaría desde ese enfoque de género, es el diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de la estrategia del Programa.

Esta propuesta de AGEM es transformadora en sus orígenes, en su planteamiento temático, en su ruta hacia modelos y prácticas más equitativas. Por ello, cuestiona incluso las formas tradicionales de la política de igualdad que se han venido desarrollando en los últimos años.

13.4 Interculturalidad

“Los esfuerzos que se han iniciado en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística, la AGEM y otras iniciativas en el país, como la Defensoría de la Mujer Indígena-DEMI-, para contar con un sistema de información desagregado por sexo, que nos proporcione indicadores de género con enfoque étnico, o indicadores étnicos con enfoque de género, no son suficientes para ilustrar las inequidades, si no cuantificamos los aportes que en los ámbitos de la producción y la reproducción social, hacemos las mujeres guatemaltecas a la economía nacional”.

Angelina Aspuc, Subsecretaria SEPREM/Guatemala 2004 -2008¹⁵⁶

¹⁵⁶ En informe AGEM Guatemala 2007

La AGEM se inscribe en una región centroamericana culturalmente diversa. Su etnografía habla de un predominio de población mestiza en la región, con mayores concentraciones de ésta en Costa Rica. La población indígena es una de las más importantes, y los mayores grupos humanos se encuentran entre los habitantes de ascendencia maya de Guatemala, siendo minoría en los demás países centroamericanos. La población negra y mulata es mucho menor, y está localizada principalmente en Belice, Nicaragua y Panamá.

La información anterior no sólo es válida por los datos que nos ofrece, sino por los análisis que hemos de efectuar a partir de la realidad socioeconómica y política de cada país, directamente relacionada con una realidad cultural particular. (El caso de Guatemala es ejemplificador: al cruzar los mapas de poblaciones mayoritariamente indígenas con los mapas de pobreza, generalmente coinciden). Eso nos dará, al final, una idea general de lo complejo que puede ser pensar en un programa regional a partir de esas variables.

La importancia de la equidad de género y la interculturalidad para la superación de la pobreza y el desarrollo de las economías locales, nacionales y regionales, pasa por identificar y considerar las distintas realidades donde se inscriben las políticas, planes y programas que se quieren desarrollar. La posibilidad que tiene hoy el EE de sistematizar la experiencia de la AGEM en la incorporación de los enfoques de género e interculturalidad, permite identificar las fortalezas y limitaciones que existen para lograr la equidad.

A continuación, presentamos una tabla que ofrece datos importantes sobre la población indígena por país en la región latinoamericana, con el fin de contextualizar la propuesta de la AGEM en un marco de diversidad que plantea nuevos desafíos.

Proporción estimada de la población indígena con respecto a la población total de los países latinoamericanos.

País	Población indígena		Porcentaje de la población total %	
	Instituto Indigenista Interamericano	Banco Mundial	Instituto Indigenista Interamericano	Banco Mundial
Argentina	350.000	360.000	1,00	1,10
Belice	30.000	27.000	19,00	14,70
Bolivia	4.500.000	4.150.000	63,00	56,80
Brasil	300.000	225.000	0,20	0,20
Islas Caribeñas	3.000	x	0,01	x
Colombia	600.000	300.000	2,00	0,90
Costa Rica	30.000	26.000	1,00	0,90

Chile	800.000	550.000	6,00	4,20
Ecuador	4.100.000	3.100.000	40,00	29,50
El Salvador	400.000	1.000	7,00	0,02
Guatemala	5.800.000	3.900.000	66,00	43,80
Guyana	15.000	x	6,00	x
Honduras	600.000	110.000	12,04	2,10
México	7.800.000	12.000.000	9,00	14,20
Nicaragua	160.000	48.000	5,00	14,25
Panamá	140.000	99.000	5,05	4,10
Paraguay	100.000	80.000	3,00	1,90
Perú	8.400.000	9.100.000	40,00	40,80
Surinam	30.000	x	6,00	x
Uruguay	-----	x	-----	x
Venezuela	400.000	150.000	2,00	0,80
Total LA y el Caribe	34.225.000	34.426.000	7,72	12,76

----- : sin pueblos indígenas

x: no existen datos estimados

Fuentes:

World Bank, Regional & Sectorial Studies: Indigenous Peoples & Poverty in Latin America, Washington D.C., Sept. 1994

Instituto Indigenista Interamericano (III), América Indígena, Vol. LV, No. 3, México 1995

Como EE consideramos que no existen contradicciones entre la propuesta del Programa, los planteamientos y categorías de análisis propuestos desde la perspectiva de género y la diversidad cultural de la región. Aún si consideramos las particularidades culturales de los pueblos indígenas constituidos mayoritaria o minoritariamente en los distintos países centroamericanos, partimos al menos de dos elementos comunes:

1. La lucha por el reconocimiento de todas las expresiones culturales que conviven en la región.
2. El anhelo de igualdad en la representatividad de todos los niveles de decisión.

Sin embargo, vemos como desafío para la AGEM un común denominador: las sociedades en general y las nuestras en particular por ser el ámbito de la evaluación, son conservadoras de cara a los cambios actitudinales y de comportamiento que implican las políticas públicas con enfoque de género, en un núcleo duro como el económico y en contextos donde el racismo y la discriminación aún definen las relaciones entre las distintas expresiones culturales que habitan en nuestros países. En este sentido, consideramos que el caso ASTRADOMES, en Costa Rica, es valioso en el sentido de una práctica intercultural porque –según las entrevistas realizadas a un grupo de beneficiarias e impulsoras del proyecto- el 60% de las mujeres que componen dicha

asociación de trabajadoras domésticas son costarricenses, mientras que el 40% son nicaragüenses. Vemos que la propuesta no sólo parte de acciones afirmativas de género y de una intención de transversalizar este enfoque en todo el accionar de la institución, sino que estimula el ejercicio de la interculturalidad en el plano de la equidad.

"¿Cómo nos vemos las mujeres indígenas dentro de una agenda económica?", pregunta una mujer maya de Guatemala al momento de la entrevista; "si nuestra sociedad es conservadora en general, lo es más si se trata de la población indígena y de las mujeres. El tema género vinculado a lo indígena va para unos 15 o 20 años", concluye y continúa: "¿Y cómo valoramos el trabajo de las mujeres del campo?". La pregunta parece fundamental en un país donde el 65% de la población es rural, la mitad de la población está constituida por mujeres y la población indígena representa, según el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía(CELADE), División de Población de la CEPAL Fondo Indígena, el 47% del total de habitantes(28.9% de hombres y 28.1% de mujeres)¹⁵⁷.

Es por ello que el Programa AGEM-Guatemala "hace énfasis en el enfoque étnico"¹⁵⁸ y ha hecho alianzas importantes con instancias como el Foro Nacional de la Mujer(FNM) que tiene presencia en todos los departamentos y 62 estructuras representativas de las comunidades lingüísticas y de los diversos sectores y organizaciones, con el fin de ofrecer capacitación y generar conocimiento sobre la temática género-economía. "En el área rural no conocen qué es género...es complicado negociar con la sensibilidad de la gente, lo que más cuesta es transferir conocimiento e información sobre estos temas", dijo una integrante del FNM entrevistada en Guatemala. Sin embargo, "cada día más mujeres indígenas se involucran en espacios donde el género es el tema", señaló una de académicas entrevistadas en ese país.

Por ser el país de mayor diversidad cultural en la región, creemos importante mencionar también que la AGEM-Guatemala coordinó con el Proyecto de la Pequeña y Mediana Empresa de la UE, el Programa Winner, y la SEPREM, la realización de cuatro foros sobre mujeres empresarias exitosas que se realizaron en los Departamentos de Guatemala, Quetzaltenango, Alta Verapaz, y Chiquimula. Dos de ellos de población mayoritariamente maya. En estos últimos dos lugares se sumó la Asociación de Exportadores de Productos No Tradicionales-AGEXPRONT". La alianza SEPREM-AGEM-UNIFEM también permitió la realización del "Estudio exploratorio sobre el sector turismo con enfoque de Género en Guatemala", que presentó datos desagregados por género y con la dimensión de etnia, y aportó valiosos elementos para acciones futuras.

En Nicaragua, es importante mencionar el curso de Gestión Empresarial con Enfoque de Género, coordinado entre AGEM y FUMDEC, dirigido a mujeres miskitas, mayagnas, creoles y mestizas, organizado por el Centro de Estudios e Investigaciones de la Mujer Multiétnica (CEIMM) de Bluefields/URACCAN. También se dio la investigación sobre el turismo "La Ruta de los

¹⁵⁷ Según el último informe del PNUD Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?(2008), la PEA en ese país se ha incrementado, pero "hay sectores que trabajan más- como en los estratos bajos, los indígenas y, sobre todo, las mujeres(el subrayado es nuestro)que subieron de 25% en 1989 a 42% en 2006- pero cuyos ingresos laborales, como porcentaje de sus ingresos totales, no se han incrementado. Por ello, la distribución de los ingresos resulta ampliamente desigual, habiendo grupos que quedan en desventaja en la obtención de medios materiales para mejorar su calidad de vida" .

¹⁵⁸ Entrevista con la Coordinación AGEM-Guatemala.

pueblos blancos", que incluye la variable étnica. En el boletín que aparece en la página electrónica de AGEM-Nicaragua (<http://www.pnud.org.ni/genero/doc/AGEM>), una de las frases que más llama la atención es la que dijera una mujer que participara en uno de estos proyectos: "...vale la pena estar en una instancia donde vos misma constrúis la estrategia de desarrollo". Éste es un indicador irrefutable de transversalidad del enfoque de género y de pertinencia cultural de parte del Programa.

Vemos entonces, a partir de estos mínimos ejemplos que, considerando las particularidades de cada país del área, la propuesta de darle una perspectiva intercultural a la AGEM, parte de la misma definición del Programa que se cifra en los cuatro objetivos definidos antes de iniciar la segunda fase del mismo y que hemos citado en varias partes de este informe. Cada uno de esos objetivos ha sido pensado desde un abordaje transversal de la multi e interculturalidad, y se ha hecho énfasis en todos los países acerca de la necesidad de generar y usar cotidianamente estadísticas desagregadas por sexo, género y etnia, así como de incluir los análisis de los factores de desigualdad para contextualizar constantemente los avances y logros. En síntesis, se promueven acciones afirmativas y/o compensatorias en favor de las distintas expresiones culturales de los países de la región, sobre todo aquellas que han sido sistemáticamente excluidas del desarrollo.

En ese marco de reconocimiento a la pluralidad cultural de la región centroamericana, el EE considera que la AGEM ha realizado un trabajo importante y lo sustenta con lo siguiente:

- AGEM, en sus dimensiones nacional y regional, considera las particularidades culturales de cada país, trabaja por lograr la equidad y reconoce la diversidad cultural. Esto significa – en teoría- el reconocimiento de los pueblos indígenas de la región y de la integralidad de sus derechos culturales, económicos, sociales y políticos. Sin embargo, los programas se diseñan desde perspectivas globales que luego se van acomodando a las realidades nacionales y regional, cuando la estrategia debería ser a la inversa: en primera instancia considerar la diversidad cultural y luego planificar las acciones de la AGEM en concordancia.
- AGEM, en un marco de incidencia política, está promoviendo compromisos de parte de los Estados centroamericanos, para mejorar los marcos legales y políticos en función de la diversidad cultural. Sin embargo, en términos de un impacto más amplio y sostenido, se hace necesaria una mayor incidencia política en los foros regionales donde se toman las decisiones.
- El Programa está fortaleciendo las capacidades institucionales de instancias gubernamentales y de la Sociedad Civil para que sean capaces de exigir servicios estatales con pertinencia cultural y enfoque de género. Como en el punto anterior, se recomienda partir de una estrategia que ponga en el centro los ejes transversales del Programa y no solamente acciones direccionadas a indígenas o mujeres.
- Se están fortaleciendo las alianzas, acuerdos y compromisos con instancias y organizaciones indígenas (por ej. la DEMI en Guatemala), a efecto de que participen en el desarrollo de sus propios modelos económicos.

- Desde la AGEM se han abierto espacios de investigación, formación y capacitación en la temática género y economía, que incluyen la participación intercultural. Esto se constituye en la base de una estrategia que considere la transversalidad como su eje.

Podemos concluir, entonces, que la intención de cruzar el Programa desde una perspectiva intercultural es manifiesta, y considera las diferencias evidentes entre los países de la región. Sin embargo, el EE está consciente que falta fortalecer espacios de decisión política, marcos jurídicos y acciones que apunten a la equidad. Si bien la AGEM es compatible con el enfoque de diversidad cultural, multiculturalidad y/o interculturalidad, consideramos que la AGEM aún no ha implementado una estrategia explícita de interculturalidad. Hay sensibilidad hacia el tema, pero no es evidente su incorporación, en sentido estricto, en la mayoría de los productos de AGEM. Por ello, los avances son escasos todavía. El hecho de que el informe recoja en el apartado sobre pertinencia y relevancia la existencia de un vacío en la programación, a partir de un enfoque específico para el tratamiento de los temas interculturales, y luego señale en la sección temática el trabajo que ha realizado la AGEM en este rubro, puede interpretarse en el sentido de que, a pesar de la ausencia programática del enfoque, AGEM ha hecho esfuerzos considerables para incorporarlo.

14. Lecciones Aprendidas, Mejores Prácticas y Aprendizajes Institucionales

EL EE reflexionó sobre las lecciones aprendidas¹⁵⁹ y las buenas/mejores prácticas¹⁶⁰ en la ejecución de la primera parte de la Fase II de la AGEM, con la ayuda de las tendencias encontradas en las entrevistas y otros medios de recolección de información.

Las lecciones aprendidas permiten identificar, desde los aciertos y desaciertos, cuáles son las fortalezas y las debilidades de la experiencia, lo que se sabe que antes no se sabía, como referente que en el futuro permita avanzar de mejor manera y con menos recursos, hacia el logro de los objetivos que se persiguen. Las lecciones aprendidas responden a dos preguntas básicas: buscando objetivos y resultados similares, ¿qué se haría de la misma forma? ¿qué se haría de manera distinta?

Entre las **lecciones aprendidas** destacamos tres:

¹⁵⁹ Una “lección aprendida” se define como una generalización basada en una experiencia que ha sido evaluada o valorada. Es el resultado de un proceso de aprendizaje, que involucra reflexionar sobre la experiencia, hacer un balance entre aciertos y desaciertos, analizar la brecha entre los resultados planificados y los logrados, mirar la ruta trazada y compararla con la recorrida, identificar las relaciones clave causa-efecto.

¹⁶⁰ Las buenas/mejores prácticas son aquellas estrategias o actividades identificadas a lo largo de la evaluación, que responden positivamente a los siguientes siete criterios clave: innovación y creatividad; replicabilidad; sostenibilidad; cooperación/alianzas; efectividad/impacto; eficiencia. Las “mejores prácticas” permiten capitalizar la experiencia como base para mantener e incrementar la efectividad y eficiencia, así como estimular la innovación. Son la base para escalar el impacto de las intervenciones. Por ende, hacen parte de la construcción de recomendaciones y escenarios futuros.

- A. **En corto tiempo UNIFEM, por intermedio de la AGEM, ha logrado poner en marcha un sistema novedoso de dirección colegiada** entre el gobierno, la sociedad civil, la academia y el sector privado en los países, por medio de los Comités Directivos que rigen el Programa a nivel nacional y los diversos comités temáticos. Este factor se ha constituido en una práctica efectiva para movilizar muchos actores con pocos recursos, articulando de esta manera los enfoques sociales y los económicos, así como los sectores gubernamentales y los privados, para un propósito común: disminuir las desigualdades de género en el campo económico y avanzar hacia la autonomía económica de las mujeres de la región.

¿Cómo se ha logrado este efectivo sistema tripartito de toma de decisiones? En primer lugar, existe un propósito muy claro por parte de las directivas del Programa AGEM de servir de punto de enlace y foro de discusión y aprendizaje de temas relativos a Género y Economía. Se aprovechan todas las oportunidades para poner en la mesa temas de actualidad o resultados de investigaciones y generar el interés y la motivación constante de las directivas.

Los Consejos Directivos nacionales son conscientes de su papel de gestores del conocimiento y de agentes de cambio en sus instituciones, llevando la vocería con iniciativas novedosas que en general son bien recibidas. Por otro lado, el haber seleccionado unos ejes temáticos sobre los cuales trabaja la AGEM con proyectos específicos le ha dado “cuerpo” a los comités temáticos, que cuentan con un plan de trabajo y a los cuales se les asignan recursos del Programa para el desarrollo de iniciativas. Se ha dado la apropiación de los temas por parte de las personas participantes, y ya se siente un compromiso con su papel de multiplicadores en sus respectivas instituciones.

- B. La AGEM se ha convertido también en un **referente regional** – un espacio que apoya la toma de decisiones, en el sentido de su incidencia a nivel político en los espacios regionales. Esto se ha logrado por medio del apoyo a organismos regionales como el COMMCA, el SICA, el PARLACEN y el CCSICA, a quienes presta asistencia técnica en el tema de Género y Economía manteniendo la flexibilidad suficiente para atender las demandas puntuales de estos organismos. Este apoyo técnico ha hecho fluir más fácilmente acuerdos y consensos en materia de incorporación de la equidad de género, permitiendo que estas instancias regionales tomen posiciones informadas sobre distintos asuntos de su quehacer.

Para su involucramiento exitoso en el ámbito regional, la AGEM ha tomado conciencia de algunos eventos que están ocurriendo en la región y ha aprovechado estas coyunturas para trazar sus estrategias:

- (i) **El proceso de integración centroamericana**, sobre el cual la AGEM hace énfasis en que las mujeres no pueden quedar al margen; por ello se precisa entender su situación y condición de género en la sociedad. Tanto los estudios realizados por la AGEM, como su apoyo a los organismos regionales, apuntan a revertir la situación de desventaja de las mujeres para lograr una integración centroamericana en condiciones de equidad para todos.

- (ii) **Los acuerdos de apertura comercial:** la experiencia del CAFTA, donde las mujeres tuvieron poca participación, dejó lecciones que la AGEM ha rescatado para asesorar a las organizaciones de mujeres de la región con acciones concretas para la inclusión de sus peticiones en las negociaciones del AdA-UE. Este ha sido un medio donde la AGEM articula espacios políticos regionales, cuyo eje es lo social, con aquellos cuyo eje es el económico.
- (iii) **La incorporación del COMMCA al Sistema de Integración Centroamericano SICA:** la AGEM aplica también en esta coyuntura regional su principio de convergencia; entendiendo que el COMMCA será el medio apropiado para lograr penetrar el sistema político de la región y un vehículo importante para transmitir el conocimiento sobre Género y Economía, le brinda apoyo técnico al Consejo, pero también le sirve de conexión con las organizaciones regionales de mujeres para facilitar planteamientos conjuntos y plataformas unificadas para lanzar nuevas iniciativas. El haber situado un punto focal de la AGEM en la Secretaría del COMMCA también es una estrategia acertada para lograr un vínculo fuerte con el Consejo y por ende con el SICA.

C. **Entre las estrategias más exitosas de la AGEM se encuentra la de ir incorporando la información sobre Género y Economía en distintas instancias** gubernamentales y privadas por medio de la divulgación de las publicaciones producidas por el Programa en foros y otros eventos informativos. La gente se ha comenzado a familiarizar con temas como trabajo productivo y reproductivo, empleo digno, análisis crítico de presupuestos, estadísticas con enfoque de género, entre otros, rompiendo algunos mitos sobre los conceptos tradicionales de género como movimiento de reivindicación de derechos. Hay algunos temas que ya están apropiados por distintos estamentos de la sociedad.

Para otros temas se requieren más esfuerzos, pues se trata de romper paradigmas que permitan ver la integralidad del ser humano, conciliar lo económico con lo social y vencer los desafíos estructurales relacionados con la identidad de género, los derechos humanos y el desarrollo con equidad.

La labor de divulgación y socialización de información sobre Género y Economía se ha visto favorecida por factores tales como: (i) la presencia cada vez mayor de colaboradores de la AGEM que representan a organismos del Estado, facilita la transmisión de la información sobre eventos de difusión de publicaciones u otros temas; en la medida en que estos colaboradores se apropian de los temas, van ejerciendo un mayor papel de multiplicadores de la información; (ii) la escogencia cuidadosa de los grupos meta para socializar los temas de las publicaciones, unida a la reputación de la AGEM/UNIFEM/PNUD en la investigación sobre las temáticas de género, hace que las convocatorias para la entrega y discusión de las publicaciones, así como los foros y talleres sean exitosos¹⁶¹; (iii) la presencia de la punto focal de la AGEM en los Mecanismos Nacionales de la Mujer en cada país es un elemento importante para la

¹⁶¹ “Nos entregaron un CD con los resultados de la investigación, Aquí utilizamos esta información”. Declaración de una funcionaria de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Honduras.

difusión de información, tanto a las organizaciones de mujeres como a los entes gubernamentales a los que pertenece el Mecanismo.

No obstante, es de anotar que a pesar del éxito de esta estrategia de difusión “de boca en boca”, el sentir expresado al EE por muchas personas es que se requiere contar con un sistema de información donde todas las publicaciones de la AGEM se encuentren reseñadas de manera virtual para el fácil acceso por medios digitales. Esta es una lección importante que se debe atender rápidamente para tomar medidas correctivas, creando una página Web propia que permita una mayor difusión y acceso, no sólo a las publicaciones sino también a los resultados obtenidos por el Programa y a las estrategias para construir la Agenda Económica de las Mujeres.

En lo que se refiere a la **buenas y mejores prácticas**, el EE realizó el ejercicio de establecer relaciones de causalidad en algunas de las actividades exitosas realizadas por el Programa, a fin de ilustrar cómo se está llegando a los efectos deseados y por ende al logro de los objetivos.

A continuación se muestran dos casos, identificadas a lo largo de la evaluación, que responden positivamente a los siguientes criterios clave: innovación y creatividad; replicabilidad; sostenibilidad; cooperación/alianzas; efectividad/impacto; eficiencia. Con ellos se realizó un ejercicio simple de registro de los factores claves de causalidad observados.

Este ejercicio no pretende ser un análisis completo de la cadena de resultados del Programa, lo cual se sale del alcance de esta evaluación. Se intenta simplemente mostrar la secuencia lógica de insumos, actividades y acciones que pueden dar lugar a resultados exitosos y cuyos procesos se podrían adaptar para aplicar en otros contextos, utilizando la lógica de la “cadena causal”.

Las mejores prácticas permiten capitalizar la experiencia como base para mantener e incrementar la efectividad y eficiencia, así como estimular la innovación. Se sugiere que durante el resto del Programa se hagan ejercicios de sistematización de estas prácticas, como parte de un sistema global de seguimiento y retroalimentación que se recomienda en el capítulo 11 de este informe.

Caso 1. La cadena de efectos de la alianza AGEM-ONUDI para capacitación en Redes Empresariales¹⁶²		
Insumos - Actividades - Acciones	Efecto-producto	Factores claves de causalidad
a. AGEM-ONUDI realizan una Alianza para incorporar el Enfoque de Género a los manuales de capacitación en Redes Empresariales que ONUDI venía ofreciendo	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo inter-institucional para modificar los manuales de ONUDI con el apoyo de AGEM 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento mutuo entre las organizaciones • Ofrecimiento de apoyo
b. Con el apoyo técnico de la AGEM se incorpora el Enfoque de Género en los materiales de capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • Manuales de capacitación con Enfoque de Género incorporado 	<ul style="list-style-type: none"> • Credibilidad – Respaldo profesional, transmisión de conocimiento sobre el tema
c. Se programa un nuevo curso, con el currículo modificado, donde se ofrecen becas de la AGEM a personas escogidas entre entidades	<ul style="list-style-type: none"> • Formación de un grupo de participantes comprometidos-as con la 	<ul style="list-style-type: none"> • Buena escogencia de las personas receptoras de becas • Interés individual y

¹⁶² Construido con base en entrevistas con funcionarios-as de ONUDI y de FUMDEC.

participantes del Programa	temática	organizacional
<p>d. Entre las personas escogidas para el curso figuran dos facilitadoras de los Programas de FUMDEC- Matagalpa, Nicaragua. Ellas firman un compromiso, respaldado por la Directora de FUMDEC, para replicar los conocimientos adquiridos en sus instituciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Personas de una institución socia obtienen la beca y se acogen al compromiso de transmitir los conocimientos adquiridos 	<ul style="list-style-type: none"> • Respaldo de la Dirección de la Organización • Compromiso personal y organizacional
<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; background-color: #f9cb9c;"> <p>FUMDEC: Fundación Mujer y Desarrollo Económico Comunitario Organización que promueve el empoderamiento político, social y económico de las mujeres de Nicaragua. Su misión es contribuir a que las mujeres rurales se desarrollen como ciudadanías plenas con liderazgo económico, político y social, acompañando procesos de aprendizaje y concienciación genérica; facilitando el acceso, uso y control de servicios de crédito; asistencia técnica y asesoría empresarial.</p> </div>		
<p>e. FUMDEC incorpora el conocimiento adquirido en sus programas de acompañamiento de las mujeres rurales para potenciar su liderazgo como ciudadanas en espacios políticos y en el ámbito económico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las actividades de capacitación de FUMDEC se refuerzan con el nuevo conocimiento sobre Redes empresariales • Adaptación de métodos de acompañamiento a las empresarias rurales 	<ul style="list-style-type: none"> • El conocimiento adquirido está en línea con la misión y las actividades de la organización receptora
<p>f. Como producto final de la cadena, se forma una Red Empresarial Rural para aplicar el conocimiento adquirido. Para dirigir la nueva Red se nombra a una lideresa formada por FUMDEC en sus programas de capacitación empresarial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Red empresarial formada para beneficiarse de las economías de escala y del conocimiento derivado de las acciones conjuntas y la mayor comunicación con otras redes 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo continuo a la formación de la Red • Comunicación con otras personas que estén llevando a cabo procesos similares
<p>g. La nueva Red formada se articulará con las demás redes resultantes del curso ONUDI para obtener economías de escala y mayor información y comunicación en sus actividades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Empresarias rurales capacitadas en Redes empresariales obtienen economías de escala y mejoran sus ingresos. Podría afirmarse que con la cadena de efectos descritos, la AGEM se acerca a su visión de promoción de la autonomía económica de las mujeres centroamericanas y a pleno goce de sus derechos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento riguroso al proceso – Rendición de cuentas • Divulgación de resultados para replicación en otros lugares

Caso 2. La cadena de efectos para la incorporación del Enfoque de Género en el Plan Nacional de Empleo Digno - Honduras¹⁶³		
Insumos -Actividades - Acciones	Efecto-producto	Factores claves de causalidad
a. Un equipo profesional de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (3 hombres) prepara el primer borrador del Plan Nacional de Empleo Digno	<ul style="list-style-type: none"> • Borrador del Plan listo para revisión y observaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Interés en disponer de una herramienta de política para garantizar “empleo digno” para la ciudadanía hondureña • Posicionamiento del tema en el país, tanto a nivel de concepto como en lo político
b. La primera observación hecha al borrador es la falta de una perspectiva de género	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión interna que produce observaciones referentes a Género 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento sobre Género adquirido anteriormente por quienes hacen las observaciones al borrador; conciencia sobre la necesidad de incorporar género en las políticas públicas
c. Se acude al INAM, con quienes se ha trabajado antes en asuntos de Género	<ul style="list-style-type: none"> • Concertación de asesoría técnica para transversalizar género en la política 	<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración inter-institucional entre dos entidades del Gobierno
d. La punto focal de la AGEM en el INAM toma el liderazgo para organizar un taller con varios sectores de la sociedad para discutir el tema del Plan de Empleo Digno	<ul style="list-style-type: none"> • Taller realizado – alta concurrencia de personas de la Sociedad Civil, la Academia y el Gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder de convocatoria para llevar a discusión el borrador del Plan entre distintos sectores • Apertura mental de los autores de la propuesta para recibir orientación para la incorporación de género en el Plan • Buen conocimiento sobre el tema para hacer aportes sustanciales al Plan durante el taller
e. Como resultado del taller, surge el compromiso de conseguir recursos especializados adicionales para continuar con la incorporación de la equidad de género en el Plan –específicamente en el tema de indicadores como herramienta operativa	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría especializada sobre indicadores de género para incorporar al Plan prestada al Ministerio (Cristina Fabrek – ACDI) – Ej., Tasa de participación de la mujer en el desempleo abierto; sub-empleo (visible e invisible; empleo juvenil: niños, niñas, jóvenes, mujeres y hombres; formación profesional) 	<ul style="list-style-type: none"> • Alto nivel de conocimiento sobre el tema • Habilidades de facilitación para lograr incorporar cambios y adiciones al Plan • Reputación de la asesora • Recursos para la asesoría • Valor agregado visible
f. Documento revisado entregado al INAM para validación (Estado actual)	<ul style="list-style-type: none"> • EN PROCESO (a Sept. 2008): ✓ Validación de los indicadores por parte del INAM 	<ul style="list-style-type: none"> • Un buen sistema de seguimiento • Cumplimiento del cronograma • Asesoría de la punto focal de la AGEM en el INAM para lograr un aporte profesional de alta calidad en la revisión de los indicadores

¹⁶³ Construido con base en la entrevista con el Sr. Juan Carlos Funez, Coordinador de la Unidad Técnica del Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno; Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, Tegucigalpa, Honduras, 8 de octubre 2008.

<p>g. <u>EN PROCESO:</u> Fases para completar el ciclo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento riguroso a la validación – cronograma • Aprobación – marco legal • Poner en operación el plan 	<p>• <u>EN PROCESO:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan validado por el INAM y aprobado en su marco legal en el Ministerio • Socialización del Plan 	<ul style="list-style-type: none"> • Papel activo de un-a “Campeon-a” dentro de la Secretaría del Trabajo que guíe el proceso hasta llegar a operativizar el Plan en los territorios • Mecanismos de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación al proceso • Gestión efectiva del proyecto. Institucionalidad del Plan. • Recursos para operativizar el Plan
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

15. Hallazgos y Conclusiones

- **La AGEM es un Programa innovador, con un alto potencial de generar cambios para corregir las desigualdades de género existentes en América Central** y hacer contribuciones para el avance de las mujeres de la región a futuro. La mayoría de las organizaciones de mujeres y de las instancias gubernamentales que ejecutan políticas públicas a favor de las mujeres, han priorizado la agenda social y no la económica. En este sentido, este Programa es innovador porque busca la incidencia sobre las políticas públicas orientadas al desarrollo económico, promoviendo la autonomía económica de las mujeres a partir de su trabajo productivo, y disminuyendo la brecha de género en este ámbito.
- **El planteamiento estratégico general del Programa es adecuado y parcialmente novedoso**, representando la apertura de un nuevo campo de trabajo para UNIFEM: promover la incidencia política en tema de equidad de género y reducción de asimetrías en la repartición de los beneficios de la producción económica.
- **El Marco Lógico del documento de proyecto no cumple plenamente con los estándares aplicables a UNIFEM**, por utilizar de manera confusa algunas categorías, por no contener indicadores explícitos y por tener vacíos significativos en la ilustración de la cadena de Resultados, especialmente por la falta de definición de los Productos del Programa que corresponden con los efectos de incidencia política esperados. En consecuencia, no hay evidencias que la formulación del Programa haya llevado a cabo un análisis de congruencia entre recursos disponibles y resultados esperados. Sobre la base de lo anterior, la Evaluabilidad del Programa a partir del Prodoc fue baja.
- El Programa es **generalmente pertinente con el mandato y el plan estratégico vigente de UNIFEM**. El único vacío de importancia que se ha encontrado es la falta de enfoques específicos con relación a los países en etapa de consolidación de la paz y al tratamiento de las problemáticas interculturales y multiétnicas: enfoques que deberían ser utilizados en correspondencia con la situación de la mayoría de las mujeres centroamericanas (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua).
- **La pertinencia y la relevancia del Programa son satisfactorias también con relación al mandato, objetivos y estrategias de las organizaciones asociadas y de las beneficiarias**. Según la revisión documental efectuada, y de acuerdo con la percepción de las personas entrevistadas y encuestadas para esta evaluación, las acciones de la AGEM responden a las necesidades económicas reales de las mujeres, mayormente en los horizontes nacionales. Donde hay más espacio para incrementar la pertinencia del Programa es entre las organizaciones de la sociedad civil y en el nivel regional.
- El Programa en su segunda fase ha puesto en marcha **un sistema efectivo de dirección colegiada entre sectores del gobierno, la sociedad civil, la academia y el sector privado, en colaboración también con la cooperación internacional**, por medio del cual estos sectores convergen en un espacio de discusión y de lanzamiento de iniciativas que combinan los enfoques sociales y los económicos para disminuir las desigualdades de género en el

campo económico, con un alto nivel de participación y de apropiación. Este mecanismo de dirección colegiada está facilitando permear las instancias del gobierno, la sociedad civil, la academia y la cooperación internacional, creando las sinergias necesarias para garantizar el avance hacia el objetivo de autonomía económica de las mujeres.

- **La eficacia del Programa es generalmente satisfactoria;** más que satisfactoria en el caso del objetivo relacionado con los espacios de diálogo, e insatisfactoria en el caso del objetivo sobre la incorporación de la agenda económica de las mujeres en las agendas económicas nacionales y regionales.
- Pese al buen posicionamiento del tema de Género y Economía, **el objetivo de incorporar la Agenda Económica de las Mujeres en las agendas económicas regionales y nacionales está lejos de ser alcanzado** por el Programa. Se notan logros puntuales y avances notorios en investigación y capacitación para el logro de este objetivo, así como en el área de Estadísticas. Hace falta una mayor cohesión entre las diversas actividades de la AGEM y un mayor aprovechamiento de las experiencias nacionales para que ellas puedan replicarse fácilmente en otros países y así avanzar más rápidamente para alcanzar un objetivo tan alto como éste. **Probablemente el objetivo fijado por el Prodoc está sobredimensionado** frente a las posibilidades de un Programa de incidir en marcos normativos y públicos de la máxima relevancia nacional y regional.
- En el corto tiempo que lleva el programa, ya se observa que algunas entidades públicas y privadas acuden a la Agenda (o a los Mecanismos de la Mujer en cada país, en donde están los puntos focales de la AGEM) en busca de apoyo para incorporar el género en diversas iniciativas. En especial las organizaciones de mujeres encuentran en la AGEM un punto de apoyo con cifras y acompañamiento para sustentar sus luchas. En este sentido, **la AGEM es reconocida por varios actores como un espacio para la generación y difusión del pensamiento sobre Género y Economía** en Centroamérica, especialmente entre la Sociedad Civil.
- La primera fase de la AGEM fue eficaz en la producción de publicaciones y otros documentos de investigación rigurosa sobre Género y Economía en la región. Aunque su divulgación en la sociedad ha sido un poco lenta y poco sistematizada en esta segunda fase, la credibilidad institucional resultante ha sido buena en términos del prestigio de la AGEM como generadora de conocimiento. Al amparo de la imagen de UNIFEM y PNUD, la AGEM se ha abierto paso en sus actividades de divulgación y aceptación en organismos públicos y privados.
- La AGEM **ha puesto en marcha algunos mecanismos de incidencia**, fortaleciendo las organizaciones de mujeres en sus actividades de movilización y de negociación para lograr su autonomía económica; apoyando a las instituciones académicas para fortalecer su capacidad formativa y aplicando en la práctica algunos mecanismos de incidencia política. **Hace falta, sin embargo, una mayor sistematización de los esfuerzos de incidencia** para contar con pautas y guías para la construcción del marco de referencia de las políticas que contribuirán a la búsqueda de la reducción y eliminación de las desigualdades de género y la autonomía de las mujeres.

- El EE recolectó elementos que indican que entre varias personas de la AGEM y actores informados **existe la opinión que el Programa produce numerosos documentos, sin mostrar la capacidad de difundirlos de manera eficaz.** Algunos abogan por una suspensión momentánea de la producción de documentos, para enfocar el trabajo hacia la construcción de posiciones informadas mediante procesos de formación, eventos de sensibilización y foros de discusión.
- Con relación a las actividades de capacitación, el EE encontró en general comentarios positivos acerca de los cursos, talleres y seminarios ofrecidos por la AGEM. Se destaca la buena práctica aplicada por la AGEM de seleccionar cuidadosamente a los-las participantes, según el potencial que tenga la persona para multiplicar el conocimiento en su institución, lo cual se respalda mediante un acuerdo firmado por el-la director-a del mismo.
- **La estructura organizativa de la AGEM está funcionando satisfactoriamente.** Su diseño estratégico, con un Comité de Dirección conformado por personas de peso intelectual y político sobre la temática, y un Comité de Asesoría que le sirve de mecanismo de seguimiento y retroalimentación al Programa, le da a la AGEM un carácter particular y un alto valor agregado poco usual en proyectos o programas de desarrollo. La existencia de los mecanismos nacionales de toma de decisiones tripartitas (Gobierno, Sociedad Civil y Academia) y los comités temáticos complementan muy bien dicha estructura.
- **Se nota una buena gerencia nacional de procesos** en los países donde opera la AGEM, con flexibilidad y creatividad en la solución de problemas y en la consecución de recursos, y un ambiente de pequeños grupos de trabajo con motivación, espíritu de contribución a los resultados y un alto compromiso con la generación y la difusión del conocimiento y el acompañamiento de los procesos de la Agenda en cada país.
- Por el contrario, **no se observa una buena articulación ente lo regional y lo nacional que permita direccionar eficientemente las acciones en torno a los objetivos regionales del Programa.** Salvo las iniciativas conjuntas que los países realizan, en ocasiones a voluntad, no existe un nexo fuerte de gestión de procesos regionales que les de coherencia. Se exceptúan aquí las redes académicas y de mujeres en resistencia impulsadas desde la AGEM, donde sí se observa esta conexión entre lo nacional y lo regional.
- A nivel de comunicación de la AGEM entre países, los talleres o videoconferencias de planificación, que son apreciados por la mayoría como un medio de compartir conocimientos con sus pares en los otros países, son esporádicos y no cumplen el objetivo de tener un sistema ágil de comunicación permanente entre ellas. El rol de apoyo de la asesora regional no ha sido suficiente para lograr la cohesión de procesos y actividades entre los países.
- **El EE califica la gerencia del Programa y sus procesos como moderadamente satisfactoria.** Algunos de los aspectos gerenciales analizados en la evaluación y mencionados por los participantes del programa como factibles de mejorar son, entre otros: (i) la articulación entre lo regional y lo nacional no es visible ni percibida por la mayoría de los actores; (ii) los sistemas de planificación, monitoreo y control son muy débiles; y (iii) la producción de publicaciones continúa muy activa, pero no se detecta una priorización en ello

ni se dan a conocer de una manera sistemática los resultados de los materiales publicados en la primera fase del programa.

- **Existen opiniones contradictorias en cuanto a la calificación de la gestión administrativa bajo el acuerdo AGEM-UNIFEM/PNUD.** En algunos países se reportan retrasos administrativos, principalmente en los pagos a proveedores de servicios, debido al sistema de recibo de los dineros provenientes del donante. Sin embargo, según la percepción general de las personas contactadas por medio de la encuesta, **el programa conjunto provee una plataforma eficiente para la ejecución de la AGEM y permite que los procedimientos fluyan de manera rápida y eficaz.** Hay acuerdo en que en lo sustantivo, la sinergia AGEM-UNIFEM/PNUD ha logrado desarrollar una imagen unificada para posicionar la Agenda Económica de las Mujeres. Se reconoce que la respuesta de la clase política, de empresas y sociedad civil es más favorable a la propuesta de la AGEM cuando se sabe que Naciones Unidas respalda el Programa.
- **La presencia de una punto focal de buen nivel profesional, pagada por la AGEM, en los Mecanismos de la Mujer en cada país mediante un acuerdo firmado, es un acierto.** Ellas se incorporan al quehacer diario del Mecanismo, mientras que a la par siguen teniendo presencia en las actividades de la AGEM. Este puente constituye un factor muy importante para el desarrollo de estrategias e iniciativas, y permite sentar las bases para una apropiación del conocimiento transmitido por el Programa y para su estrategia de fortalecimiento organizacional para la incidencia.

16. Recomendaciones

La presente fase de AGEM concluirá en junio del 2010. La naturaleza innovadora del Programa, los alcances ya obtenidos que se han documentado en esta evaluación y el tiempo que se necesita para que los efectos a los que contribuye se asienten en las instituciones, llevan al EE a recomendar **la formulación y el financiamiento de una tercera fase del Programa.** A nuestro juicio, el cierre de esta iniciativa luego de la segunda fase podría comprometer el éxito de procesos que demandan más tiempo y un acompañamiento prolongado.

Con relación a la misión de UNIFEM en la Región, la concepción de la AGEM es de tal relevancia que se recomienda que el Fondo se empeñe en **conseguir cuanto antes la seguridad del financiamiento de la tercera etapa, también invirtiendo recursos propios y, si fuera necesario, de otros Donantes.**

Asimismo, tomando en cuenta las debilidades que se han observado en la etapa actual del Proyecto –especialmente las que se refieren al diseño, sistema de monitoreo y planificación operativa– en caso de que hubiera la posibilidad de financiar una tercera fase del Programa, recomendamos como vía alternativa empezar la formulación a principios del 2009. De esta manera en junio 2009, se contaría con un nuevo documento de proyecto, un sistema de monitoreo, planificación y retroalimentación estratégica formalmente establecido, que permitiría **recortar la duración de la presente etapa y el inicio de la ejecución de la tercera etapa cuya duración podría ser de junio 2009 al 2012.** Así se podrían fortalecer la concepción del

Programa y, especialmente, su articulación operativa y corregir tempranamente las debilidades observadas, teniendo una adecuada perspectiva temporal.

Sin embargo, es evidente que no está al alcance del EE construir escenarios de factibilidad al respecto, por lo tanto presentamos a continuación nuestras principales recomendaciones clasificándolas en dos bloques: (a) recomendaciones válidas en caso de cierre definitivo del Programa al culminar la segunda fase tal como está previsto actualmente; (b) recomendaciones orientadas a contribuir al diseño e organización operativa de la tercera etapa. Finalmente, en un último apartado se incluyen recomendaciones de tenor más general, dirigidas a UNIFEM, a partir e los hallazgos de la evaluación del Programa.

En caso de cierre definitivo de la AGEM en el 2010 se recomienda:

A. Reformulación y Planificación del Programa

Se recomienda reformular el diseño y la estrategia del proyecto mediante un **sistema participativo de planificación operativa**, que se lleve a cabo de manera coherente con un programa regional, respetando las peculiaridades de cada país y asignando los recursos de manera equitativa a todos ellos.

Algunas particularidades que el EE recomienda para un sistema de planificación como el propuesto son:

- ✓ Actualizar el documento de proyecto, con **marcos conceptuales y propuestas metodológicas claras**. El Prodoc se debe traducir al español para asegurar su socialización entre todas las personas participantes del Programa, indicando los cambios que hayan ocurrido desde la iniciación de esta etapa de la AGEM.
- ✓ Dado el carácter complejo de la AGEM, se sugiere usar una combinación de planificación por resultados (Marco Lógico) y por procesos, con una metodología que identifique y califique los actores o socias y socios directos del Programa. En este sentido, se recomienda la elaboración de un **Mapa de Actores** para identificar las estrategias para cada uno de los grupos.
- ✓ **Revisar los POAs para ajustarlos a resultados medibles, cuantificables y acordes con las cuatro áreas de resultados previstas.**
- ✓ Diseñar un **sistema de seguimiento y evaluación**, sencillo y de fácil utilización, que ilumine el horizonte de los **efectos** del Programa, con indicadores claros para el monitoreo de avances.
- ✓ **Diseñar la estrategia de salida del Programa**, acentuando aquellas acciones de apropiación, incidencia y fortalecimiento de capacidades que le darán sostenibilidad a la Agenda Económica de las Mujeres después de concluido el Programa en el 2010.

B. Estructura, Organización y Gerencia del Programa

En principio se debe aclarar la definición de funciones entre la Sede Regional de UNIFEM-Mexico y la Coordinación Regional de la AGEM en Nicaragua; normativizar y agilizar los procedimientos con el PNUD en su función de pagador del Programa; vigilar la asignación de funciones del personal de la AGEM-UNIFEM en todas las sedes con miras a la redistribución de tareas; instalar una efectiva gerencia del proceso de producción de publicaciones y su divulgación y socialización. Se requiere que **la divulgación, más que la producción de nuevo conocimiento**, se convierta en una estrategia prioritaria.

Se sugiere **continuar con el liderazgo de las áreas temáticas por países**, con la condición de fomentar co-liderazgos cuando dos países o más cuenten con los recursos locales y los medios favorables que les permitan desarrollar con éxito actividades programáticas dentro de los objetivos de la AGEM.

Reformular los términos de referencia de la Asesora de la Coordinación Regional para brindar apoyo a las sedes nacionales, con un mandato principal de articular los niveles nacionales con el regional, asignándole un perfil más gerencial al cargo y un papel de articulación entre las iniciativas de los países. Esto tendría que estar en total concordancia con una clara estrategia gerencial desde la Coordinación Regional.

El **Comité Asesor** está integrado por personalidades quienes por su experiencia y credibilidad en distintos sectores y disciplinas podrían ejercer notoria influencia en el desempeño del Programa. **Se podría potenciar este instrumento de gestión** para lograr un efecto aún mayor en los resultados e impactos del Programa, fomentando un mayor compromiso de las personas integrantes del Comité para ejercer mayor incidencia política e impacto del Programa. Sería recomendable también aumentar la periodicidad de sus reuniones y establecer otros mecanismos de apoyo político hacia el exterior.

Examinar con mayor detalle la constitución y planes de los grupos de trabajo temáticos en cada país para **no caer en sistemas organizativos complejos** con bajo valor agregado para el Programa. Las actividades de los Comités de Trabajo deben corresponder a proyectos específicos incluidos en la planificación de la AGEM en el país, con márgenes de acción para incluir proyectos nuevos o responder a demandas puntuales de las contrapartes, pero siempre con una estructura de operación muy delimitada para garantizar su efectividad.

C. Gestión del Conocimiento

La AGEM requiere con urgencia un sistema de Gestión del Conocimiento (GC) que aproveche al máximo las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) y abarque una base de datos de sus publicaciones y otra documentación sobre el tema; boletines periódicos; foros y videoconferencias; con una estrategia agresiva de telecomunicaciones.

Algunos puntos que el EE recomienda en el diseño de la estrategia de GC para la AGEM-UNIFEM son:

- ✓ Crear una página Web propia de la AGEM (con los debidos enlaces a UNIFEM) para centralizar allí todas las estrategias de divulgación de información, conocimiento y generación de pensamiento
- ✓ Generar una batería de conceptos básicos y de información estadística relevante sobre Género y Economía en la región, que pueda incentivar a los-las tomadores de decisiones en sus análisis. Que la AGEM sea punto de referencia para información y documentación rápida sobre los temas básicos referentes a Género y Economía.
- ✓ Manejar los mensajes de manera que atraigan el interés de diferentes audiencias y se tome conciencia sobre los principales problemas económicos de las mujeres. Simplificar la terminología de Género y Economía para que llegue a públicos diferentes
- ✓ Crear un boletín electrónico con una lista de distribución muy bien planificada para llegar a los públicos meta.
- ✓ Extraer lecciones aprendidas de eventos y estrategias de divulgación del conocimiento que hayan sido exitosos en la AGEM, para sistematizarlos y adaptarlos a otros contextos.
- ✓ Utilizar otras estrategias de GC para difundir el conocimiento tales como foros virtuales, directorio de expertas y expertos, depósito de documentos referenciados, “*World Café*”, ferias del conocimiento, etc.

D. Incidencia Política

Se debe **revisar el concepto operativo de la sociedad civil** para hacerlo más incluyente, asociado al hecho que la AGEM tenga un carácter económico complementario y de sustento a los temas de género y derechos humanos que defiende el activismo de género. Además del apoyo y la vinculación de las organizaciones de mujeres a la AGEM, se propone **invitar también a otras organizaciones de la sociedad civil, tales como sindicatos, Cámaras de Comercio, asociaciones profesionales, redes de comercio.**

A fin de garantizar que el papel de **la Punto Focal de la AGEM en los Mecanismos Nacionales de la Mujer** sea de incidencia y apropiación de los métodos y prácticas de Género y Economía promovidos por el Programa, se recomienda establecer pautas muy claras de participación de dicha Punto Focal en los planes y actividades del Mecanismo en cada país, manteniendo la flexibilidad que esta figura ha tenido hasta el momento para adaptarse a las demandas del Mecanismo y del contexto político del país. También se sugiere mantener la práctica de firmar un acuerdo inter-institucional como respaldo para la asignación de la persona al Mecanismo, como ocurre en algunos países.

A partir del apoyo técnico que le brinda la AGEM al **COMMCA**, **éste se debería consolidar como un instrumento de apoyo recíproco para el Programa**, para lo cual se recomienda que la AGEM establezca acuerdos con el COMMCA para que desde allí se hagan los planteamientos estratégicos del Programa al Consejo de Ministros de Economía de Centroamérica.

E. Fortalecimiento de Capacidades Institucionales, Gubernamentales y No Gubernamentales

En relación con los planes de capacitación en Género y Economía que están en curso, se recomienda:

- ✓ **Darle continuidad al trabajo con la Academia** para afianzar el conocimiento relacionado con Género y Economía de manera sistemática en los centros educativos, y desde ellos a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales y a la sociedad en general.
- ✓ **Crear un Banco de Datos de personas ya capacitadas en economía y género** por el Programa desde su primera fase, en los niveles gubernamental y no gubernamental, tanto en los países como en la región. Esto permitirá aprovechar ese recurso humano en la multiplicación y sensibilización de la temática, así como identificar los sectores donde la AGEM ha incidido de manera más directa para hacer más eficientes los procesos.
- ✓ Desde una perspectiva de la equidad de género, el EE recomienda **integrar paulatinamente un número mayor de hombres y mujeres no sensibles al tema Género y Economía** en las jornadas y eventos de capacitación propiciados por la AGEM.
- ✓ **Establecer compromisos con el personal AGEM y de organizaciones asociadas** que participa en diplomados, estudios y cursos de capacitación, para promover la multiplicación del conocimiento adquirido en la práctica, incorporándolo a los planes de trabajo por medio de una carta de compromiso que permita institucionalizar esta estrategia.

En el marco del fortalecimiento de capacidades institucionales se recomienda:

- ✓ Realizar un mapeo de instituciones y organizaciones sensibilizadas en el tema, para darle continuidad a la estrategia por la vía de la formación permanente de actores.
- ✓ **Impulsar el Sello de Equidad en la región.** La articulación que se comienza a dar a partir de la relación UNIFEM- PNUD- AGEM- Mecanismos Nacionales (en muchos países aún desdibujada), es en sí misma una estrategia para la sostenibilidad en el marco del fortalecimiento institucional, siempre y cuando este reconocimiento laboral para las organizaciones públicas y empresas privadas que desarrollen un sistema de gestión de equidad de género, responda a normas claras que puedan ser revisadas y monitoreadas constantemente por los Mecanismos Nacionales.
- ✓ Impulsar el establecimiento del **Observatorio Regional de Economía y Género** en uno de los países del Programa, lo cual permitiría darle continuidad a los procesos ya iniciados.

En caso de contar con una tercera etapa se recomienda:

A. Formulación de la Estrategia del Programa

Se recomiendan **técnicas de planificación, seguimiento y evaluación que consideren mapas de poder o de relaciones**, al igual que mediciones en cambios de comportamiento, puesto que la AGEM es un programa que busca fundamentalmente cambios de pensamiento y actitudes de los agentes económicos y de la sociedad en general.

La apropiación sustantiva del conocimiento es un proceso lento. Se deben establecer indicadores de apropiación de corto, mediano y largo plazo para competir con la inmediatez, y estrategias combinadas que involucren a la academia, los medios y otras instancias de comunicación social tales como las **Redes de Aprendizaje y las Comunidades de Práctica**.

B. Gestión del Conocimiento

Como se indicó en la sección anterior, una estrategia muy fuerte de GC debe ser el eje sobre el cual funcione un programa como la AGEM. La tercera fase del Programa deberá estar caracterizada por un sistema de GC que permita divulgar de manera eficaz los conceptos de Género y Economía que sustentan el posicionamiento de la Agenda Económica de las Mujeres en las Agendas Económicas de los países. Un sistema práctico y amigable que agilice los flujos de información y conocimiento nuevo que produzca el Programa, generando al mismo tiempo foros de discusión de temas de actualidad en Género y Economía en la región, utilizando técnicas modernas de información y Comunicación.

C. Incidencia Política

El Programa ya ha iniciado un proceso eficaz para permear las instancias económicas civiles y gubernamentales de la sociedad con la documentación sobre Género y Economía que sirve de base para incidir en las políticas públicas desde la equidad de género. Una tercera etapa del Proyecto deberá construir, sobre los logros alcanzados, una estrategia muy estructurada de incidencia política basada en la apropiación del conocimiento y en el fortalecimiento de capacidades, tal y como se indicó en el punto D de la sección anterior.

D. Fortalecimiento de Capacidades Institucionales, Gubernamentales y No Gubernamentales

Las recomendaciones para esta sección son iguales a las indicadas en la sección E de este capítulo, en caso del cierre definitivo del Programa en el 2010.

Recomendaciones generales dirigidas a UNIFEM

Sobre la base de algunos de los hallazgos de la evaluación de la AGEM – especialmente los referidos a: diseño del proyecto; planificación operativa; organización de la implementación; seguimiento y retroalimentación de las estrategias operativas; organización de la ejecución – formulamos las siguientes recomendaciones a UNIFEM:

- (i) Mejorar el proceso de formulación de proyectos y programas, prestando particular atención a los siguientes aspectos:

- ✓ Utilizar los conceptos y terminologías comúnmente aceptados, de manera que los documentos de proyectos puedan efectivamente guiar la planificación operativa y la ejecución, especialmente por lo que se refiere a la cadena de resultados – desde los productos hasta los impactos – y el establecimiento de un sistema de monitoreo eficaz y factible de ser utilizado de manera sencilla
- ✓ Un mayor involucramiento de las y los funcionarios de UNIFEM en la formulación y retroalimentación de proyectos y programas, de manera que las lecciones aprendidas y buenas prácticas de otras iniciativas alimentan la concepción de las nuevas.

(ii) Mejorar la interrelación de los diversos actores involucrados en la ejecución – Sede central, Oficina Regional, Puntos focales regionales, equipos nacionales – de manera que las operaciones sean más fluidas y respondan más a una estrategia global institucional de UNIFEM en la Región. Para ello será preciso también mejorar los niveles de colaboración y coordinación entre diversas iniciativas del Fondo que se llevan a cabo en los mismos países, en temáticas afines, con las mismas contrapartes y organizaciones socias. Varios de los hallazgos de la evaluación indican la necesidad de reforzar una guía regional única que, respetando las diversidades de cada país, asegure coherencia estratégica y operativa.

(iii) La incidencia en la formulación de políticas públicas y en el reforzamiento de la capacidad de interacción de actores de la sociedad civil con los poderes estatales es un proceso fundamental no solamente para la AGEM, sino para gran parte de las acciones llevadas a cabo por la UNIFEM en la Región y a nivel global. Se recomienda llevar a cabo una evaluación temática de las experiencias de incidencia de todas las iniciativas de UNIFEM en la Región, orientada hacia tres resultados: (a) sistematizar las principales lecciones aprendidas y buenas prácticas; (b) definir las posibilidades operativas que permitan la incidencia política; (c) proponer herramientas evaluativas *ad hoc* capaces de representar con rigor los efectos e impactos en este campo.

17. Bibliografía

Astelarra, J. (2004). “Políticas de Género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina”. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago, Chile.

Canals, A. (2003). "La gestión del conocimiento". En: *Acto de presentación del libro Gestión del conocimiento*. [en línea]. UOC Barcelona. [Fecha de consulta: 19/09/08]. <http://www.uoc.edu/dt/20251/index.html>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006). Guía de Asistencia Técnica para la Producción y el Uso de Indicadores de Género. Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/26731/Guia%20asistencia.pdf>

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). (1998). Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres, SECIPI-MAE, Madrid, 1998.

- Chant, S. (2007). Cargas crecientes: los verdaderos costos de la feminización de la pobreza en el Siglo 21 – presentación. *London School of Economics*.
- Escalante, A.C., Ramírez, F. y Ugalde, Y. (2002). *Incidencia en la gestión de políticas con enfoque de equidad de género en el sector rural de Centroamérica*. San José: Unión Mundial de la Naturaleza (UICN) y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Espino, A. (2005). Un marco de análisis para el fomento de las políticas de desarrollo productivo con enfoque de género. *CEPAL, Santiago de Chile*.
- Evaluación de la implementación de la Declaración de París –Informe de Síntesis. Julio de 2008. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/15/41117411.pdf>
- Flores, S. y Lindo, P. (2007). Pautas Conceptuales y Metodológicas. Análisis de género en cadenas de valor. *Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo y UNIFEM*; Managua, Nicaragua.
- Gamero, J. (2008) Apropiación local de la ayuda al desarrollo. Ponencia. DESCO, Lima, Peru. Disponible en: desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/ponencia_esp2.doc (25 Nov. 2008)
- Horton, D. (2001). Learning about capacity development through evaluation: Perspectives and observations from a collaborative network of national and international organizations and donor agencies. ISNAR. The Hague: International Service for National Agricultural Research.
- Horton, D. (2002). Planning, Implementing and Evaluating Capacity Development. ISNAR Briefing Paper No. 50. International Service for National Agricultural Research ISNAR. The Hague.
- Horton, D. (2004). ¿Cómo planificar, implementar y evaluar el desarrollo de capacidades? ISNAR Briefing Paper. February. International Service for National Agricultural Research, ISNAR. The Hague.
- Junta Ejecutiva del PNUD (2006). *La política de evaluación del PNUD*; New York.
- López, I. et al. (2007) Género y políticas de cohesión social. Conceptos y experiencias de transversalización. Documentos de Cohesión Social. FIIAPP-EUROsociAL
- Lusthaus, C., Anderson, G., y Murphy, E. (1995). Institutional Assessment: A framework for Strengthening Organizational Capacity for IDRC's Research Partners. International Development Research Center. E-Book disponible en: http://www.idrc.ca/es/ev-9371-201-1-DO_TOPIC.html
- Morgan, P. (1997). The design and use of capacity development indicators. Paper prepared for the Political and Social Policies Division, Policy Branch, Hull: Canadian International

Development Agency (CIDA).

Moser, C. (1995). *Planificación de Género y Desarrollo. Teoría, práctica y capacitación.* Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Entre Mujeres, Diálogo Sur-Norte. Lima, Perú.

OECD/DAC (2002). *Development Assistance Manual*; Paris

OECD/DAC (2008). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management.* Paris.

Orozco C., M. (2007). Estado del Arte sobre las mediciones de pobreza desde el enfoque de género. En: *Seminario internacional sobre Género y Pobreza: alcances y limitaciones para su medición.* México D.F.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2006). *Guía para la Transversalización de Género en el PNUD Chile.* Santiago, Chile.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2007). *Superar la desigualdad, reducir el riesgo. Gestión del Riesgo de Desastres con equidad de género.* México.

Ruiz R.M., Rojas F., Pérez M.E., Mora M. (2004) *Pobreza, Estado y desarrollo humano. Del asistencialismo a la participación ciudadana, la experiencia de Costa Rica.* Disponible en: http://www.iadb.org/sds/WID/publication/publication_38_3540_s.htm

SIDA (2004). *Looking Back, Moving Forward.* SIDA Evaluation Manual; SIDA, Stockholm.

SIDA Studies in Evaluation: *Evaluating Gender Equality – Policy and practices* (1998); *Gender Equality and Women's Empowerment* (2000); *Reflection on Experience of Evaluating Gender Equality* (2003).

United Nations Evaluation Group UNEG (2005). *Normas de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas.*

United Nations Evaluation Group UNEG (2005). *Estándares de Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas.*

Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos de Nicaragua (UNAG) y otros (S/F): *Pronunciamiento I. Política Agrícola Centroamericana.*

Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos de Nicaragua (UNAG) y otros (2008). *Pronunciamiento II. Economías Campesinas, Soberanía Alimentaria y Apertura Comercial;*

Urban, A., Charlot, M.C., Bernal, R. (2002). *Enfoque de género en programas y proyectos de desarrollo.* Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/WID/publication/publication_38_3540_s.htm

Wood, B; Kabell, D; Sagasti, F; Muwanga, N. (2008). Informe de síntesis sobre la Primera Fase de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París, Copenhague. *Disponible en:* http://www.diis.dk/graphics/Subweb/paris_evaluation_web/files/pdf/es/ES-rapport-chap1-5.pdf

Documentos de organizaciones de las Naciones Unidas:

Junta Ejecutiva de PNUD y FNUAP:

(2007) Plan estratégico del UNIFEM para 2008-2011

Asamblea General de la ONU:

(1984) Resolución 39/85 de la Asamblea General

(sin fecha) UNDAF Nicaragua.

(2004) Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá 2002-2006

(2004) Marco de Asistencia del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) Guatemala 2004-2008

(2006) Marco de Asistencia del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) El Salvador 2007-2011

(2007) Marco de Asistencia del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) Honduras 2007-2011

(2007; 2) Marco de Asistencia del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) Costa Rica 2008-2012

UNIFEM:

(2003) Marco de Financiación Multianual (MYFF) 2004-2007.

(2006) Memorandum of Understanding between UNIFEM and UNDP on the implementation of the Central American Project “Agenda Económica de las Mujeres, Fase 2”

(2006; 2) Programme Document “Women’s Economic Agenda”
(2006) Agreement with the Kingdom of Sweden

(2007) Informe Final de la Evaluación del Sistema del Marco Financiero Multi-Annual de UNIFEM (MYFF). Por: Universalia

(2008) Sub-Regional Strategy 2008-2009 Mexico, Central America, Cuba and Dominican Republic

(2008) Términos de Referencia para la Evaluación de Medio Término del Programa AGEM.

AGEM:

- Planes operativos anuales 2008-2010
- Minutas Reuniones de Asesoría
- Informes Anuales – Sept. 2006 a Junio 2008

Documentación en línea en sitios de Internet:

CEMUJER www.angelfire.com/nh/cemujer

Centro de Derechos de Mujeres:
www.derechosdelamujer.org

Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras

www.redmesoamericana.net

Fundación Internacional para el Desarrollo Económico Global:

www.fideg.org/generoyecono

Género, Economías y Desarrollo

<http://ged.hn>.

Las Dignas Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida:

www.angelfire.com/amiga2/lasdignas

Mujer Nica www.mujernica.info

ORMUSA www.analitica.com/mujeranalitica/organizacionesfemeninas/7446607.asp

Red de Mujeres Afroamericanas y Afrocaribeñas en la Diáspora

www.mujeresafro.org

Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos Nicaragua

www.unag.org.ni