



Cuadernos del Área Género, Sociedad y Políticas - FLACSO, Argentina

www.prigepp.org // www.catunescomujer.org

***Decisiones en contextos de cambios:
Interpelaciones e inspiraciones de la
Conferencia de Beijing***

Esta publicación forma parte de la serie *Sinergias – Cuadernos del Área Género, Sociedad y Políticas de FLACSO Argentina*.

Directora del Área: Gloria Bonder
Coordinación editorial: Pedro Di Pietro

Para citar utilizar la siguiente referencia bibliográfica:

Área Género Sociedad y Políticas (comp.) (2015) Decisiones en contextos de cambios: Interpelaciones e inspiraciones de la Conferencia de Beijing. Ediciones Sinergias. Cuadernos del Área Género, Sociedad y Políticas – FLACSO Argentina, Serie de trabajos Monográficos Vol. 5. [en línea]

ISBN: 978-950-9379-20-9

Edita: Área Género, Sociedad y Políticas – FLACSO, Argentina

Agosto 2015

Buenos Aires, Argentina

Índice

Prefacio a dos voces	
Gloria Bonder y Pedro Di Pietro.....	4
Prólogo	
Gloria Bonder	6
Ecos feministas de la Conferencia de Beijing: vivencias, reflexiones y visiones a futuro	
Gloria Bonder, Line Bareiro, Virginia Guzmán, Magaly Pineda y Virginia Vargas.....	11
Violencia económica en la violencia doméstica: una mirada al panorama argentino, a 20 años de Beijing	
María Silvia Corbalán y Ana Rodríguez Flores	26
Beijing+20, hacia una estricta ética social del cuidado	
Roberta Liliana Flores Ángeles.....	55
¿Cómo integrar un enfoque transformador de género en la evaluación de políticas públicas?	
Debates y propuestas	
Julia Espinosa Fajardo y María del Carmen Tamargo	77

¿Cómo integrar un enfoque transformador de género en la evaluación de políticas públicas? Debates y propuestas

Julia Espinosa Fajardo y María del Carmen Tamargo

I. Introducción

Desde la década de los noventa del pasado siglo, la igualdad de género ha comenzado a incorporarse como contenido dentro de la evaluación de políticas públicas en gran medida promovida por la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Naciones Unidas y su apuesta por el *mainstreaming* de género (Beijing, 1995). Desde entonces, se han desarrollado diferentes prácticas y propuestas teórico-metodológicas. En el presente artículo, se exploran estas prácticas y propuestas indagando qué significa e implica adoptar un enfoque transformador de género en evaluación así como cuáles son los principales avances y desafíos en este sentido.

Para ello, el artículo se nutre del trabajo desarrollado en el Seminario de Especialización “*El enfoque de género en la evaluación de las políticas y programas*” del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas de FLACSO-PRIGEPP - Argentina desde 2011 - 2014⁵³. Por una parte, se apoya en la revisión bibliográfica realizada para la elaboración de los contenidos del Seminario. Por otra, se basa en el análisis de los intercambios y debates generados a través las actividades *on-line* previstas en la propuesta pedagógica del Seminario. Estas instancias de diálogo -apoyadas en la experiencia del alumnado en instituciones públicas y organizaciones sociales de América Latina- han puesto sobre la mesa algunas cuestiones críticas a la hora de integrar un enfoque transformador de género en la práctica evaluativa que merecen ser subrayadas.

⁵³ El Programa Regional en Género y Políticas Públicas del Área de Género de FLACSO Argentina, se desarrolla en un entorno virtual, utilizando al máximo las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías de información para la capacitación profesional. Se sustenta en una propuesta pedagógica eficaz e innovadora que crea las condiciones para un aprendizaje flexible, interactivo y en profundidad. Su propuesta de formación permite acceder a un Diploma Superior en Ciencias Sociales con Especialización en Género y Políticas Públicas, y al grado de Magister en Género, Sociedad y Políticas..

A grandes rasgos, el artículo parte del debate existente entre evaluación con enfoque de género y evaluación feminista y plantea el significado y pertinencia de un enfoque transformador de género para la evaluación de políticas públicas. Posteriormente, se analizan las implicaciones de adoptar el enfoque transformador de género en la práctica evaluativa. Para ello, se aborda el contexto de la evaluación reflexionando sobre cuestiones clave en materia de cultura y capacidades evaluativas e igualdad de género. Asimismo, se explora la definición de la igualdad de género como objetivo político, en tanto elemento clave para evaluar el diseño y el cambio previsto. Paralelamente, se hace una aproximación sobre cómo evaluar el cambio de género atendiendo a diferentes criterios, preguntas e indicadores de evaluación. Por último, y como conclusión, se sintetizan los principales desafíos a la hora de integrar un enfoque transformador de género a lo largo del proceso evaluativo.

Evaluación con un enfoque transformador de género: construyendo entre conceptos emergentes

La incorporación de la igualdad de género como un contenido clave en evaluación de políticas públicas ha sido explorada por instituciones públicas y profesionales de la evaluación y de la academia desde mediados de la década de los noventa del pasado siglo. La referencia clave en esta materia fue la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas (Beijing, 1995) donde se subrayó la necesidad de impulsar la estrategia de *mainstreaming* de género ante el reconocimiento de que las políticas tienen impactos diferenciados en mujeres y varones, y que es necesario poner la desigualdad de género en el centro de la toma de decisiones políticas. Desde entonces, la incorporación de la igualdad de género en evaluación se ha reconocido como un contenido clave para promover el aprendizaje y mejorar políticas públicas, así como para impulsar la rendición de cuentas a la ciudadanía, apoyar el empoderamiento de las personas y acelerar los cambios positivos en materia de género.

En esta línea, a lo largo de los últimos años ha habido diferentes prácticas y propuestas que han comenzado a dirigir la mirada hacia la igualdad de género. Así, desde la década de los noventa la igualdad entre mujeres y hombres empezó a conformarse como un contenido emergente en la práctica evaluativa (Abarca y Faúndez, 2011; NORAD, 2005; Freeman et al., 2003; Hunt, y

Brouwers, 2003). De forma paralela - y en parte como respuesta a esta praxis- se han desarrollado diferentes propuestas teórico-metodológicas sobre cómo abordar este contenido en la evaluación así como un rico debate sobre qué implica adoptarlo. (Bustelo, 2015; Brisolara et al., 2014; Bustelo, 2015; Ligeró et al., 2014; Espinosa, 2013a; UNEG, 2011; Batliwala y Pittman, 2010; Podems; ONU Mujeres, 2011; Sielbeck-Bowen et al., 2002).

Por una parte, en la práctica evaluativa –como sucede también en la fase de planificación– la igualdad de género se ha venido abordando desde dos grandes enfoques: Mujeres en el Desarrollo (MED) y Género en el Desarrollo (GED). Ambos reflejan dos modos diferentes de comprender el problema de la desigualdad de género y dos visiones sobre las estrategias para avanzar en términos de igualdad. Así, las evaluaciones que adoptan un enfoque MED – que han sido mayoritarias hasta el momento– ponen el foco de forma exclusiva en la integración de las mujeres en los procesos de desarrollo sin cuestionar el orden desigual de género. En concreto, se centran en valorar la situación de las mujeres antes, durante y después de la acción de desarrollo así como su participación en la misma. Por su parte, las evaluaciones con enfoque GED dirigen la mirada a las causas estructurales y sistémicas de la desigualdad de género. Se cuestionan las relaciones de poder entre mujeres y hombres y proponen analizar las diferentes situaciones de partida de hombres y mujeres así como los efectos diferenciados de las políticas en ambos géneros. (Espinosa, 2013a).

Las propuestas teórico-metodológicas también se nutren de los aportes de la teoría y praxis feminista, a la par que se hacen eco de esta diferente praxis evaluativa. En este sentido, Sielbeck-Bowen et al. proponen una evaluación feminista que pone el foco en las desigualdades de género existentes y asume su carácter estructural y sistémico. Dicha evaluación tiene un claro carácter político que reconoce que el conocimiento se construye socialmente, que es una fuente de poder y ha de constituir un recurso para las personas y la justicia social (Seigart y Brisolara, 2002: 109). En esta misma línea, y frente a los diferentes enfoques existentes en la práctica evaluativa, Podems propone diferenciar entre evaluación feminista y evaluación con enfoque de género (2010). En base a su experiencia, considera que la evaluación con enfoque de género –o aquella que dice adoptar este enfoque– no explora a fondo las diferencias entre mujeres y hombres, no cuestiona la posición subordinada de las primeras en la sociedad y no incluye un

análisis crítico de la desigualdad y proporciona una propuesta de acción. Además, define a mujeres y hombres como categorías homogéneas y asume que el objetivo de la igualdad implica que las “mujeres sean como los hombres”, no abriendo otras posibilidades.

Por su parte, y nutriéndose también de aproximaciones feministas, Espinosa entiende la evaluación con enfoque de género como una herramienta para explorar las causas estructurales de la desigualdad de género y determinar sus implicaciones en las políticas públicas (Espinosa, 2013b). En este sentido, analizando las propuestas provenientes de los marcos de análisis de género, considera que adoptar el enfoque feminista debiera ser la base del enfoque de género en evaluación y que lo que Podems denomina enfoque de género equivale a una evaluación realizada desde un enfoque MED. Así, frente al debate evaluación feminista versus evaluación con enfoque de género, la propuesta -desde la cual se ha encarado además el desarrollo de los contenidos del Seminario- pasa por repolitizar el concepto de género y adoptar un enfoque transformador. En esta dirección, Bustelo subraya que la diferenciación entre enfoque feminista y enfoque de género -propuesta por Podems (2010)- resulta potencialmente peligrosa (2015). En efecto, se trata de una distinción importante y equivalente en muchos puntos a la de evaluación con enfoque MED y evaluación con enfoque GED. Sin embargo, puede llegar a liberar de la responsabilidad de utilizar una mirada feminista a las instituciones y organizaciones que incluyen la igualdad de género como un contenido en sus evaluaciones. Como indica Bustelo, la evaluación feminista es una necesaria inspiración para toda evaluación con enfoque de género y, dado que no es posible que todos los evaluadores y evaluadoras sean feministas, la comunidad feminista de evaluación ha de ser como vigilancia crítica en ese sentido (2015).

A grandes rasgos, evaluar con un enfoque transformador de género supone poner en cuestión el orden desigual de género sobre el que actúan las políticas públicas y asumir que es responsabilidad de las instituciones públicas avanzar en términos de igualdad de género como requisito para el desarrollo y la justicia social. Implica también reconocer que las políticas no son neutrales al género y que, si no se definen acciones específicas, estas tienden a reproducir la desigualdad estructural de género (Ligero et al., 2014). Este enfoque intenta hacer visible lo invisible, apostando por la creatividad y el espíritu crítico; poner en el centro de las políticas a

las personas, a mujeres y hombres, niñas y niños, e impulsar su participación en los procesos de desarrollo y toma de decisiones (Bustelo, 2015 y Espinosa 2013a y 3013b).

Adoptar un enfoque transformador de género en evaluación, es clave para luchar contra la evaporación del género en la praxis política y cuestionar la tecnocratización del género en la administración pública (Espinosa, 2011y Longwe, 1999). En efecto, si bien se han producido avances formales en la la igualdad por parte de muchos Estados, los compromisos asumidos con frecuencia se diluyen en la implementación de políticas como consecuencia de resistencias y dificultades políticas, sociales, organizativas y técnicas (Espinosa 2011). La evaluación con un enfoque transformador de género puede constituir una herramienta central para repensar en términos de género el diseño de las políticas, su funcionamiento en la práctica y sus efectos mirando desde las propias instituciones y organizaciones que implementan las acciones públicas hasta las personas a las que se dirigen.

Ahora bien, ¿en qué se traduce en la práctica adoptar este enfoque transformador de género? A lo largo de las próximas páginas, exploramos algunos elementos centrales subrayados en la literatura sobre género y evaluación, a la par que exponemos las principales reflexiones que han emergido en los debates con nuestro alumnado del Seminario de especialización “El enfoque de género en la evaluación de las políticas y programas”. En concreto, analizamos el contexto evaluativo y la igualdad como objetivo político y presentamos algunas ideas clave en materia de criterios, preguntas e indicadores de evaluación

El contexto de la evaluación: cultura y capacidades evaluativas

En los últimos años, la evaluación de las políticas públicas ha cobrado significativa importancia en la agenda tanto de los organismos del Estado como de los organismos internacionales de cooperación, la academia, las organizaciones sociales y otros agentes. Sin embargo, la cultura de evaluación sigue sin estar suficientemente consolidada a lo largo de todo el planeta y “en América Latina hay que reconocer que la cultura de la evaluación es todavía muy embrionaria... los modelos o metodologías de uso habitual requieren más debate y creatividad para alcanzar los propósitos que, al menos teóricamente, se enuncian” (Bonder y Tamargo, 2012: 3).

En efecto, la evaluación se ha ido incluyendo en los documentos de formulación de las políticas públicas y proyectos sociales. Empero, tal y como ha subrayado el alumnado, las apelaciones a la evaluación no han trascendido en muchas ocasiones las páginas de los documentos. Si bien su inclusión en la formulación constituye un paso importante, no garantiza per se que se lleven a cabo procesos genuinos de evaluación, con sentido de producción de conocimiento para la acción y la toma de decisiones. Por tanto, la evaluación conforma un campo que aún presenta importantes desafíos.

Uno de ellos - de acuerdo con la literatura y los debates generados en el aula- se vinculan con la cultura y las capacidades evaluativas. En ese sentido, Bonder y Tamargo sostienen que es necesario que “quien evalúa disponga de un conocimiento general sobre las relaciones de género y la manera en que éstas se expresan en sectores, grupos y contextos específicos (2012: 8) De igual modo, se precisa que conozca las concepciones y recursos metodológicos que conlleva una evaluación comprehensiva y participativa (recuperando y articulando los planos subjetivos, culturales, teóricos y técnicos); esté al tanto de “las propuestas de cambio de las relaciones sociales y de las instituciones que plantean las diferentes teorías feministas que explícita o implícitamente sustentan las intervenciones a favor de la igualdad o equidad” (Bonder y Tamargo, 2012; 12), y sea capaz de comprender los contextos socio-económicos y políticos en los cuales se despliegan las políticas evaluadas.

De acuerdo con el alumnado, la evaluación no siempre es concebida por los equipos técnicos como instancia de producción de conocimiento y de aprendizaje. Por el contrario, se concibe a la evaluación como auditoría y control, sustentada exclusivamente en diseños metodológicos cuantitativos cuasi-experimentales. No obstante, también comienzan a proponerse instancias de revisión de dichos enfoques, que impulsan una concepción de la evaluación como un proceso de construcción de conocimiento fundamentado para transformar las políticas y como un ejercicio clave para impulsar cambios en las relaciones de poder y promover un desarrollo democrático e inclusivo.

Los debates surgidos en las distintas ediciones del Seminario indican que, tanto la evaluación como el enfoque de género, generan resistencias en las instituciones, por múltiples y diferentes razones. Resistencias a exponerse al análisis crítico y, a la mirada de “otros y otras”; y resisten-

cias a reconocer las inequidades de género como expansión de un orden androcéntrico. Como subraya el alumnado, son escasas las instituciones y organizaciones que reconocen la importancia de evaluar con un enfoque de género con la finalidad de producir conocimiento fundamentado que contribuya a la visibilización de las desigualdades; a la discusión sobre los efectos diferenciales de las políticas en mujeres y hombres; y al diseño de estrategias de acción más equitativas.

La incorporación del enfoque de género en la evaluación implica un desafío adicional. No se trata solo de sensibilizar, informar y formar sobre la importancia estratégica de la evaluación. Además, hay que “mostrar” y “convencer” acerca de la necesidad de incorporar el enfoque de género en la evaluación, como condición para alcanzar el desarrollo con equidad e inclusión social.

Este es el desafío frente a la existencia de cierta “ceguera de género” en instituciones y equipos técnicos. Como subraya el alumnado, la integración del enfoque de género en evaluación se traduce con frecuencia en agregar “consideraciones de género” en modelos convencionales de evaluación. Un escaso número del alumnado ha participado en evaluaciones pensadas con un enfoque transformador de género.

Asimismo, señalan que las barreras para incorporar un enfoque transformador de género se encuentran tanto en el ámbito institucional (las reglas y las prácticas de las instituciones) como en el personal y de los equipos de trabajo (los valores y prácticas de las personas). Se requiere por tanto que las instituciones y las personas desarrollen sensibilidad al género, es decir, que quienes evalúan dispongan de un conocimiento general sobre las relaciones de género y la manera en que éstas se expresan en sectores, grupos y contextos específicos. Además, se precisa que asuman un compromiso con la necesidad de transformarlas y dispongan de conocimientos y herramientas metodológicas adecuadas y pertinentes para ello.

Paralelamente, y también vinculados con el contexto de la evaluación, el alumnado ha identificado denominadores comunes que obstaculizan la incorporación del enfoque de género en dichas prácticas. Estos pueden resumirse en: aspectos técnico-instrumentales y aspectos conceptuales. Entre los primeros, se hace referencia a la falta de capacidades institucionales para abordar evaluaciones de intervenciones sociales complejas que implican transformaciones cul-

turales y sociales; la falta de claridad a la hora de definir indicadores adecuados; la elaboración de términos de referencia poco precisos; la dificultad para el relevamiento de información, la inadecuación de los presupuestos para la evaluación, entre otros.

Respecto de los marcos conceptuales, se apunta la falta de claridad para definir la teoría del cambio de las intervenciones sociales.

En este contexto, debido a ello se plantean la necesidad de lograr que los y las decisoras de política y de los equipos técnicos a cargo de la gestión de la política pública- reconozcan el valor de la práctica de la evaluación para mejorar la calidad de las políticas y programas. Para ello, se requiere fortalecer las “competencias para la evaluación” de las instituciones, orientándolas a pensar en su doble dimensión técnica y política, como práctica transformadora asociada a la democratización de las relaciones sociales, la ampliación de la ciudadanía y el desarrollo sostenible.

Concomitantemente es imprescindible sensibilizar, informar y formar sobre la evaluación transformadora de género para así poder analizar críticamente y redefinir las prácticas actuales, dadas las resistencias señaladas con anterioridad.

A grandes rasgos, se precisa avanzar en el carácter democrático y participativo de la evaluación. La pertinencia y relevancia de incorporar en ella las experiencias, percepciones y valoraciones de todos los actores y actoras implicadas, generando procesos colectivos de interacción y aprendizaje en el proceso evaluativo.

El análisis de la literatura y los debates generados en el aula, indican que la participación en la evaluación con enfoque de género puede contribuir al empoderamiento de los/as actores participantes, genera confianza mutua, invita a la pluralidad, la transparencia y la corresponsabilidad en la toma de decisiones sobre estrategias futuras (Ligero et al., 2014). No obstante, es importante reconocer los limitantes que condicionan esta modalidad, en tanto que ocurren en contextos en los que la asimetría de las relaciones sociales entre los actores y actoras de la evaluación (decisores, financiadores, equipos técnicos, destinatarios, otros actores y actoras sociales involucrados en la gestión de una intervención y por lo tanto en su evaluación) es un rasgo persistente. La posibilidad real de acceder a la palabra en posición de paridad por parte de todos los actores y actoras implicadas está en general mediada por las relaciones de poder domi-

nantes en cada contexto. Las que si no son consideradas, pueden ser tener efectos sobre las interpretaciones y las recomendaciones de la evaluación.

Por ello, la apelación a la participación supone construir condiciones de horizontalidad entre los diversos actores y actoras y ejercer una vigilancia epistemológica de carácter participativo para evitar que no se diluya el enfoque transformador en la práctica de la evaluación. Ello asegura un compromiso real con el carácter democrático y transformador de la evaluación con enfoque de género.

La igualdad de género: evaluando un objetivo político controvertido y polisémico

En cuanto a la igualdad de género como objetivo político, el punto de partida es el reconocimiento de su carácter controvertido y polisémico. Como ponen de manifiesto numerosos estudios desde la década de los setenta del siglo XX, los problemas públicos son resultado de un proceso de construcción social y política (Grau, 2002; Bacchi, 1999 y Aguilar Villanueva, 1996). En el caso de la desigualdad de género, ésta no siempre fue reconocida como un problema público dentro de la agenda de gobierno y, cuando sí lo ha sido, fue conceptualizada de diferentes formas desarrollando distintas estrategias para abordarla (Bacchi, 1999; Bustelo y Verloo, 2009; Bustelo y Lombardo, 2007). En este sentido, aunque existe un compromiso a escala internacional y por parte de muchos Estados con la igualdad de género, no siempre se comparte una misma comprensión de la desigualdad de género. Por el contrario, se trata de un objetivo político controvertido y bajo la etiqueta de políticas con enfoque de género existe un amplio número de propuestas que ponen el foco en diferentes dimensiones de esta desigualdad.

Como hemos expuesto en páginas anteriores, estas diferentes visiones sobre la desigualdad se ha traducido en diversos modos de abordarla también en la práctica evaluativa –la evaluación con enfoque MED y con enfoque GED–. Empero, el carácter controvertido y polisémico de la desigualdad de género como problema público constituye también un elemento importante para evaluar el diseño de las iniciativas públicas así como del cambio de género promovido.

En concreto, la identificación de las diferentes formas de comprender y abordar la desigualdad constituye un elemento clave para evaluar el diseño, ver hasta qué punto se incluyen las dife-

rentes voces de la sociedad civil en la definición de la política y cuán transformadores son sus objetivos. Asimismo, la atención a las diferentes dimensiones y tipos de cambio de la desigualdad de género, es un elemento central para analizar qué cambio se promueve desde la acción pública evaluada (Espinosa, 2013c).

Grosso modo, la política pública puede tener un foco en la discriminación contra las mujeres – desde un enfoque MED– o una mirada a las causas estructurales y sistémicas de la desigualdad –desde un enfoque GED–. De forma más concreta, y considerando las diferentes dimensiones de género señaladas en el campo de la planificación y de los estudios feministas, la política evaluada puede centrarse en mayor o menor medida en: la división sexual del trabajo y los diferentes roles de género; en la participación de mujeres y hombres en las esferas privadas y públicas; en el control del cuerpo de las mujeres; en las necesidades prácticas y estratégicas de género; en el diferente uso del tiempo por parte de mujeres y hombres; y el desigual acceso a y control sobre recursos, beneficios y servicios (Hunt y Brouwers, 2003; PNUD, 2001; DFID, 1999 y Miller y Razavi, 1998, en Espinosa, 2011). La atención a un conjunto más o menos amplio de estas dimensiones dependerá del sector específico de actuación, pero también de un enfoque orientado a impulsar la inclusión de las mujeres en los procesos de desarrollo, o, de uno centrado en el cambio de las relaciones desiguales de poder y las causas estructurales de dicha desigualdad. Igualmente, la política evaluada puede tener un carácter más o menos transformador si incluye un abordaje, de las diferentes áreas de cambio señaladas por Rao y Kelleher (2005). Estas áreas de cambio se refieren a la transformación en: la consciencia individual de mujeres y hombres (conocimiento, capacidades, consciencia política, compromiso); a la condición objetiva de las mujeres (derechos y recursos, acceso a servicios de salud y seguridad, oportunidades de voz); a normas informales, tales como ideologías inequitativas y prácticas culturales y religiosas; y en instituciones formales, tales como leyes y políticas.

En la evaluación del cambio de género promovido, el análisis de estas diferentes dimensiones y áreas de cambio es clave –atendiendo al sector específico de la política analizada- para visualizar qué tipo de transformación de género se está promoviendo, con qué tipo de estrategias se trabaja y cuáles son sus resultados.

No obstante, como señalan los estudios en este campo, en todo análisis de género no hay que olvidar la intersección de este tipo de desigualdad con otras tales como la etnia, el nivel socio-económico, la edad, la orientación sexual, etc.

La experiencia de nuestro alumnado –centrada fundamentalmente en América Latina–, puso sobre la mesa que desde las acciones pro-igualdad de género se abordan múltiples cuestiones. Algunas acciones se centran en salud sexual y reproductiva, otras en capacitación para la inserción productiva, o en el acceso a la educación, o la inserción productiva de las mujeres en el desarrollo local, el acceso a derechos y justicia, violencia de género, el acceso a actividades expresivas y recreativas (deportivas y culturales), acceso al crédito, seguridad ciudadana, acceso a vivienda y servicios básicos, atención y empoderamiento en situaciones de desastre y emergencia, entre otras. El alumnado, consideró que en la evaluación se ha incorporado un enfoque transformador de género de baja intensidad y se ha atendido de desigual modo las dimensiones de género y las áreas de cambio.

En línea con las reflexiones aportadas por ellas, las experiencias en Latinoamérica plantean la necesidad de conectar los procesos de evaluación con los diversos contextos, fomentando el diálogo entre ellos así como poniendo en el centro los derechos humanos e impulsando un enfoque de interseccionalidad.

¿Cómo evaluar el cambio de género? Reflexiones sobre criterios de evaluación e indicadores

Las propuestas de modelos y criterios de evaluación han sido variadas y van desde la definición de criterios de evaluación pre-definidos a la construcción de criterios de evaluación a partir de una teoría del cambio de la política evaluada, de las necesidades evaluativas de las diferentes personas implicadas (*stakeholders*) o de los cambios que se quieren generar en el orden de género. Mientras que las propuestas orientadas por criterios pre-definidos suelen ser más útiles para determinar la validez y valor global de una política, las otras sirven para aprender del funcionamiento de la misma y hacer partícipes en mayor medida a las diferentes personas implicadas (Ligero et al., 2014).

Los criterios de evaluación pre-definidos, apuestan a repensar desde una perspectiva de género los criterios clásicos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE –eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y sostenibilidad– (OIT, 2007 y González y Murguialday, 2004). Otros enfoques optan por utilizar los criterios CAD junto con criterios específicos tales como igualdad, participación, transformación social, inclusión y empoderamiento (ONU Mujeres, 2011 y UNEG, 2011). Otras autoras proponen como punto de partida, reconstruir la teoría del cambio para orientar los criterios de evaluación con un enfoque de género (Ligero et al., 2014). Paralelamente, algunas alternativas para evaluar el cambio de género optan por definir los criterios, conforme el cambio que se quiere generar en las personas implicadas (Batliwala y Pittman, 2010).

En La evaluación con enfoque transformador de género, la definición de criterios puede apoyarse en una combinación de enfoques antes señalados. Sin embargo, como ya hemos señalado, la diferencia pasa por indagar en las causas estructurales y sistémicas de la desigualdad de cara a mejorar las políticas y su impacto en el cambio del orden de género. Asimismo, pone especial énfasis en implicar a las personas e incrementar su capacidad para representar sus propios intereses durante la evaluación. Los ejercicios evaluativos se conciben como una herramienta para hacer visible los modos en los que se reproducen las desigualdades y avanzar hacia una sociedad más equitativa y justa.

La operacionalización de los criterios de evaluación se basa en la elaboración de preguntas que orientan el proceso de indagación y por la definición de indicadores asociados a estas preguntas. Cabe subrayar que los indicadores en evaluación no existen de modo independiente a los criterios y preguntas de la evaluación. Por el contrario, son resultado de la operacionalización de los mismos.

En el área de los estudios y la práctica de género, existen diferentes guías y manuales sobre indicadores de género. Sin embargo, no es posible adoptar un conjunto predefinido de éstos poder responder a las cuestiones críticas de género que surgen en la evaluación de la política pública concreta. Yendo un paso más allá, ¿qué implica adoptar un enfoque transformador de género en la definición de los indicadores? Como señalan diversas autoras, la medición del cambio de género requiere de una combinación de indicadores cuantitativos y cualitativos (Ligero et al., 2014; Espinosa, 2013c; ONU Mujeres, 2011 y UNEG, 2011). En efecto, los avances y

dificultades en la promoción del cambio de género no son siempre cuantificables. Para captar los cambios en comportamientos, actitudes y percepciones de mujeres y hombres, resultan centrales indicadores cualitativos diseñados en forma participativa, contribuyendo a asegurar una implicación activa de mujeres y varones así como una apropiación del proceso evaluativo (CIDA, 1997; Murguialday et al., 2008; Banco Mundial, 2005). Por otro lado, es clave que el equipo de evaluación esté pendiente de los indicadores emergentes durante el desarrollo de todo el proceso.

Desde un enfoque transformador de género, es importante combinar indicadores SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant y Time-bound, en inglés) e indicadores SPICED (Subjective, Participatory, Interpreted and communicable, Cross-checked and compared, Empowering, Diverse and disaggregated). Mientras que los primeros son esenciales para la rendición de cuentas y la gestión basada en resultados, los segundos ayudan a explicar cómo ocurre el cambio y a generar conocimiento para mejorar la planificación e implementación de la política (Roche, 2004). Además, estos últimos contribuyen al empoderamiento de las personas implicadas – mujeres, hombres, niñas y niños–, a la inclusión de sus diferentes perspectivas y a su mayor participación en la toma de decisiones.

Los intercambios en las aulas pusieron en evidencia la importancia definir el encuadre de la evaluación, atendiendo a los siguientes aspectos:

- La constatación de que no hay un modelo o una forma exclusiva y excluyente para evaluar, sino que es posible combinar distintas herramientas conceptuales y metodológicas, integrando las que sean más adecuadas, pertinentes y eficaces en función de cuál sea el objeto y el objetivo de la evaluación.
- La valoración de criterios pre definidos dado que permite evaluar resultados, efectos e impactos de las intervenciones y ordena preguntas y dimensiones de análisis.
- Los modelos basados en la teoría del cambio parecen abrir posibilidades más amplias para la problematización del tema evaluado, posibilitando la indagación más exhaustiva de aspectos cualitativos de las desigualdades de género.

- Las diferentes aproximaciones evaluativas serán más eficaces y/o tendrán más potencia descriptiva y explicativa de los alcances y logros de una intervención en la medida que incorpore la voz de todos los actores y actoras implicadas.
- La combinación de ambas perspectivas representa un desafío interesante que puede aportar a reinterpretaciones de los criterios y de las estrategias para la evaluación con enfoque de género.

Respecto de la construcción de indicadores, los debates en el aula han puesto de manifiesto:

- La importancia de contar con información desagregada por sexo como punto de partida de una evaluación con enfoque transformador de género. Si bien han habido progresos respecto a la producción de dicha información, aún es necesario seguir avanzando en esta dirección.
- Esta información es un elemento clave para realizar evaluaciones que reflejen exhaustivamente las situaciones diferenciales de mujeres y varones y contribuyan a mejores acciones en el futuro.
- La urgencia de repensar los indicadores de género no como un mero procedimiento instrumental. No existen indicadores de género que puedan ser utilizados en todas las evaluaciones. Los indicadores reflejan el modo en que se conceptualizan las desigualdades de género en el marco de la intervención y de su evaluación. Así, se pueden construir y/o aplicar indicadores más centrados en relevar cuestiones vinculadas a intereses prácticos y/o a intereses estratégicos de género.
- La necesidad de profundizar en el relevamiento de los impactos (diferenciales o no) de las intervenciones en la vida de varones y mujeres en términos de superación o no de las desigualdades en el acceso de bienes, servicios, ejercicio de derechos y distribución de poder y tiempo.
- La importancia de combinar indicadores de género cuantitativos y cualitativos que permitan identificar los resultados y efectos tangibles e los intangibles de una acción. Además, esta combinación puede facilitar identificar “lo que no sucedió” y “lo que no se lo-

gró”, y ello puede ser una clave sustantiva para formular recomendaciones para la mejora de las intervenciones.

Conclusiones: desafíos en la incorporación de un enfoque transformador de género

La integración del análisis de los diálogos, intercambios y producciones grupales en el aula virtual durante el dictado del Seminario y en dialogo con las tendencias teóricas que hoy se discuten en el campo de la evaluación con enfoque de género ha permitido identificar algunos desafíos. A grandes rasgos, se han realizado avances en el impulso de políticas públicas con enfoque de género y parece existir un mayor interés en incorporar una perspectiva de género en la evaluación de todas las políticas, sean o no de género. No obstante, como se ha puesto de manifiesto en páginas anteriores, persisten múltiples retos para la incorporación de un enfoque transformador de género. A continuación, se sintetizan los mismos en cuatro grandes tipos:

- **Desafíos en torno a las políticas públicas y la igualdad de género:** Parece ser un denominador común la necesidad de repensar la forma en que las políticas de género, y el conjunto de acciones sociales que las expresan, se diseñan, implementan y evalúan. En este sentido es relevante reflexionar sobre cómo se define la igualdad de género en el diseño de estas políticas, hasta qué punto existe un enfoque transformador de género y en qué medida se mantiene y/o se evapora en su implementación y evaluación. Para ello, se precisa analizar cómo se incluyen las cuestiones de género -tanto acciones de empoderamiento de las mujeres como aquellas ligadas al *mainstreaming de género*- y específicamente cómo se atienden las diferentes dimensiones de género, las áreas de cambio y las cuestiones de interseccionalidad.
- **Desafíos en torno a la relación entre planificación y evaluación con enfoque de género:** Es necesario repensar esta relación considerando que la evaluación interpela a la planificación. Es una estrategia conceptual y metodológica que interroga, reconstruye procesos y, por ende, pone en discusión certezas, rutinas, inercias en función de las cuales se diseñan e implementan acciones a lo largo del tiempo. Se precisa avanzar en la cultura de evaluación para que ésta no se conciba como un ejercicio en cierto modo “in-

cómodo” en tanto que devela los efectos, resultados previstos y no previstos, deseados y no deseados, logros y fracasos, lo positivo y lo negativo de las acciones públicas.

- **Desafíos en torno a la evaluación con enfoque transformador de género:** La evaluación con enfoque de género no es sólo un ejercicio técnico sino “político”. Se propone dar respuesta a necesidades informativas de determinados *stakeholders* en un contexto socio-político concreto con la finalidad de mejorar las respuestas públicas a la desigualdad estructural de género.

En este sentido, una cultura evaluativa sensible al género, requiere un diseño que ponga el foco en el carácter sistémico y estructural de la desigualdad de género. En consecuencia, la definición de criterios, preguntas e indicadores de evaluación se hacen eco de las relaciones desiguales de poder entre los géneros y de cómo se reproducen en el sector específico del programa a evaluar. Igualmente, se precisa re-pensar los modos en que las evaluaciones son realizadas, independientemente de si las acciones públicas a evaluar hayan sido diseñadas o no con enfoque de género. En ambos casos, la evaluación con enfoque de género contribuye a develar cómo y cuanto este enfoque permea las intervenciones y transforma esas relaciones de género.

- **Desafíos en torno a la formación en evaluación con enfoque transformador de género:** Se precisa desarrollar y fortalecer espacios de formación que incentiven el desarrollo de las capacidades tanto teóricas como metodológicas y técnicas, y meta-capacidades (de análisis, indagación, aprendizaje permanente, deconstrucción, argumentación, trabajo colaborativo, innovación, pensamiento prospectivo etc.). Alertar sobre los riesgos de las capacitaciones tradicionales (tecnicistas), promoviendo la creatividad en el diseño de evaluaciones. Para ello, es necesario abordar aspectos referidos a las concepciones y recursos metodológicos que conlleva una evaluación comprehensiva y participativa (recuperando y articulando los planos subjetivos, culturales, teóricos y técnicos); los debates actuales sobre las relaciones de género y sus dinámicas históricas, así como la comprensión de los contextos socio-económicos y políticos en los cuales las políticas se despliegan.

A grandes rasgos, todos estos desafíos ponen de manifiesto que se precisa seguir impulsando la sensibilización, formación y el intercambio de experiencias en materia de evaluación, políticas públicas e igualdad de género. Asimismo, revelan la necesidad de promover la evaluación con enfoque transformador de género en varias direcciones: en la evaluación del diseño de las políticas; en el impulso de una cultura y unas capacidades evaluativas sensibles al género; y en el desarrollo de propuestas metodológicas que recojan el carácter sistémico y estructural de la desigualdad de género y se apoyen en estrategias pluralistas y democráticas de inclusión de los diferentes actores y actoras. Todo ello, además, impulsando una profundización en los sistemas de transparencia, aprendizaje y rendición de cuentas; una repolitización del concepto de género; un trabajo constante de visibilización de las desigualdades; y la identificación de las resistencias a las que hace frente la promoción de un objetivo tan controvertido como la igualdad de género.

Bibliografía

- ABARCA, Humberto y FAÚNDEZ, Alejandra (2011) *Evaluación con enfoque de igualdad de género y derechos humanos. Sistematización de la práctica en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile. UN Women. Disponible en: <http://www.inclusionyequidad.org/sites/default/files/Sistematizaci%C3%B3n%202012%20final.pdf>
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1996c) "Estudio introductorio 3ª" en L. F. A. Villanueva (Ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp. 15-72.
- BACCHI, Carol Lee (1999) *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*, Londres, Sage Publications.
- BANCO MUNDIAL (2005) *Gender Issues in Monitoring and Evaluation in Rural Development: A Tool Kit*. Washington. Banco Mundial.
- BATLIWALA, Srilatha and PITTMAN, Alexandra (2010) *Capturing Change in Women's Realities. A Critical Overview of Current Monitoring & Evaluation Frameworks and Approaches*. Toronto. AVID. Disponible en: http://www.avid.org/Media/Files/Capturing_Change
- BONDER, Gloria, TAMARGO, María del Carmen (2011): *Evaluar para transformar, transformar la evaluación: orientaciones para la capacitación*. Ponencia presentada en el *Seminario de Evaluación con Enfoque de Género y Derechos Humanos: ¿medir o transformar la realidad?*
- BRISOLARA, Sharon, SEIGART, Denise y SENGUPTA, Saumitra (Ed.) (2014) *Feminist Evaluation and Research: Theory and Practice*. New York. The Guilford Press.
- BUSTELO, María (forthcoming 2015) "Evaluation from a gender+ perspective as a key element for (re)gendering the policymaking process". *Journal of Women, Politics and Policy*. Special issue in Policy Making.
- BUSTELO, María y LOMBARDO, Emanuela (2007) "¿Qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad? Un análisis de "marcos interpretativos" en España y en Europa" en M. Bustelo y E. Lombardo (Eds.) *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid. Cátedra, Universitat de Valencia e Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 11-35.
- BUSTELO, María y VERLOO, Mieke (2009) "Grounding Policy Evaluation in a Discursive Understanding of Politics" en E. Lombardo, P. Meier y M. Verloo, *The Discursive Politics Of Gender Equality. Stretching, Bending and Policymaking*. Londres. Routledge, Routledge, pp. 153-168.
- CIDA. (1997b) *Guide to Gender Sensitive Indicators*. Quebec: Minister of Public Works and Government Services.

- GRAU GREUS, Mireia (2002) “Introducción. El estudio de las políticas públicas: Enfoques y metodologías de análisis” en M. Grau y A. Mateos (Eds.), *Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y casos*. Valencia. Tirant Lo Blanc, p. 29-58.
- ESPINOSA, Julia (2013a) “La evaluación sensible al género: Una herramienta para mejorar la calidad de la ayuda”. *Cuadernos de género*, nº 2. Madrid. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, pp. 113-124.
- ESPINOSA, Julia (2013b) “Moving towards gender-sensitive evaluation? Practices and challenges in international development evaluation”. *Evaluation* 19(2), pp. 171-182.
- ESPINOSA, Julia (2013c) “Promoting Human Rights and Gender Sensitive Evaluations: Key Ideas for Evaluating Gender Equality Results”. Discussion paper presented at UN Women Expert Group Meeting on ‘Gender Mainstreaming Approaches in Development Programming: Being Strategic and Achieving Results in an Evolving Development Context. Santo Domingo, April 29-May 3 2013.
- ESPINOSA, Julia (2011) *La igualdad de género en la evaluación de la ayuda al desarrollo: Los casos de la cooperación oficial británica, sueca y española*. Madrid. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/13206/>
- FREEMAN, Ted, MIKKELSEN, Britha et al. (2003) *Reflection on Experiences of Evaluating Gender Equality*. Estocolmo. ASDI.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, Lara y MURGUIALDAY MARTÍNEZ, Clara (2004) “Evaluar con enfoque de género” en *Cuadernos Bakeaz*, nº 66.
- HUNT, Juliet y BROUWERS, Ria (2003) *Review of gender and evaluation. Final Report for DAC Network on Development Evaluation*. DAC Series Review, OECD. Disponible en: <http://www.oecd.org/derec/dacnetwork/35342762.pdf>
- LIGERO LASA, Juan Andrés, ESPINOSA FAJARDO, Julia, MORMENEO, Carmen y BUSTELO, María (2014) *Aproximaciones hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos para el desarrollo*. Madrid. MAEC.
- LONGWE, Sara Hlupekile (1999) “The Evaporation of Gender Policies in the Patriarchal Cooking Pot”, en D. Eade (Ed.), *Development with Women*, Oxford, OXFAM GB, pp. 63-76.
- MURGUIALDAY, Clara, VÁZQUEZ, Norma y GONZÁLEZ, Lara (2008). *Un paso más: Evaluación del impacto de género*. Barcelona. Cooperació y AECID. Disponible en http://preval.org/files/Manual_avaluacio_impacte_genere_cast.pdf
- NORAD (2005) *Gender and Development. A review of evaluation reports 1997-2004*. Oslo. NORAD.

- OIT (2007) *Guía para la evaluación. Consideración del género en el seguimiento y evaluación de proyectos*. Ginebra. OIT.
- ONU Mujeres (2011) *UN WOMEN'S Guide to Gender Equality/ Human Rights Responsive Evaluation*. Disponible en http://unifem.org/evaluation_manual/
- PATTON, Michael Q. (2007) "Future trends in evaluation", en Segone, M. (ed.) *From policies to results. Developing capacities for country monitoring and evaluation systems*. UNICEF. Disponible en: http://betterevaluation.org/resources/overview/from_policy_to_results
- PODEMS, Donna P. (2010). Feminist Evaluation and Gender Approaches: There's a Difference? *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 14 (vol.6), 1-17.
- RAO, Aruna y KELLEHER, David (2005) "Is there life after gender mainstreaming?" in *Gender and Development*, vol 13, nº 2, pp. 57-69.
- ROCHE, Chris (2004) *Evaluación de impacto para agencias de desarrollo. Aprendiendo a valorar el cambio*. Barcelona. Intermón Oxfam.
- UNEG. (2011). Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation. Towards UNEG Guidance. Disponible en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/IOS/temp/HRGE%20Handbook.pdf>