

LA EVALUACIÓN EN LA TAREA DE PROMOVER CAMBIOS DE GÉNERO Y DESARROLLO

*Modelo de evaluación de programas
y proyectos de desarrollo social
con enfoque de género*

REINA ARTIEDA CARRERA

**LA EVALUACIÓN EN LA TAREA
DE PROMOVER CAMBIOS DE
GÉNERO Y DESARROLLO**

*Modelo de evaluación de programas
y proyectos de desarrollo social
con enfoque de género*

Enero del 2001
Quito - Ecuador

**LA EVALUACIÓN EN LA TAREA DE PROMOVER CAMBIOS
DE GÉNERO Y DESARROLLO**

***Modelo de evaluación de programas y proyectos de desarrollo
social con enfoque de género***

Reina Artieda Carrera

Primera edición: Ediciones Abya-Yala.
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: 506-247 / 562-633
Fax: (593-2) 506-255
e-mail: admin-info@abyayala.org
editorial@abyayala.org
Quito-Ecuador

Diagramación: Abya-Yala Editing

Derecho de autor: 000897

Certificado: 014418

ISBN: 9978-04-672-0

Impresión: Sistema DocuTech
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, 2001

INDICE

INTRODUCCIÓN	9
--------------------	---

CAPÍTULO I

ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LAS MUJERES AL DESARROLLO	15
---	----

1. Enfoque de bienestar	16
2. Enfoque de la equidad	18
3. Enfoque antipobreza	20
4. Enfoque de la eficiencia	22
5. Enfoque de empoderamiento	24
6. Enfoque de planificación de género	26

CAPÍTULO II

NATURALEZA DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES DE DESARROLLO	31
---	----

1. Problema de la evaluación.	31
2. Conceptualización e importancia de la evaluación	33
3. La función de la evaluación	35
4. La eficiencia y la eficacia en la evaluación	38
5. Los límites y dificultades de la evaluación	40
6. Características y principios de la evaluación de proyectos sociales de desarrollo.	42

CAPÍTULO III

MODELO DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES DE DESARROLLO SOCIAL CON ENFOQUE DE GÉNERO	47
---	----

1. Características del modelo	47
2. Propuesta metodológica	49

3. Estrategia técnico metodológica de la propuesta	51
3.1 <i>Identificación de ejes y ámbitos temáticos que integran la propuesta metodológica del modelo</i>	51
3.2 <i>MOMENTO I: Identificación y descripción del proyecto a ser evaluado.</i>	53
3.3 <i>Momento II: Elaboración del diseño de la investigación evaluativa del programa o proyecto y de su respectiva programación operativa</i>	55
3.4 <i>Momento III y IV: Determinación de la información necesaria para el análisis y obtención de la misma</i>	55
3.4.1 Sobre las fuentes de información	58
3.4.2 Sobre las técnicas e instrumentos a emplearse	59
3.5 <i>Momento V: Ordenamiento, procesamiento y sistematización de la información.</i>	59
3.6 <i>Momento VI: Análisis e interpretación de la información y de los datos</i>	60
3.7 <i>Momento VII: Evaluación cualitativa de los resultados</i> ...	66
3.7.1 Aspectos, Variables e indicadores sociales de desarrollo con enfoque de género	66
3.7.2 La medición de los indicadores	81
3.8 <i>Momento VIII: Elaboración del Informe Final</i>	82
3.8.1 Características del informe	82
3.8.2 Perfil del Informe	83

CAPÍTULO IV

OPERATIVIZACIÓN DEL MODELO DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO	85
---	----

PRIMERA PARTE

1. Antecedentes de la Investigación Evaluativa	86
1.1 <i>Descripción del Problema</i>	86
1.2 <i>Justificación e Importancia</i>	88
1.3 <i>Universo de la Investigación</i>	90
1.4 <i>Metodología</i>	90

SEGUNDA PARTE

2. Evaluación sobre la planificación e institucionalización del proyecto de estudio	93
2.1 <i>Planificación: concepción y diseño del proyecto</i>	93
2.2 <i>Características técnico-políticas que acompañaron al proyecto en el proceso de ejecución y en relación con la estrategia general</i>	94
2.2.1 La Dirección y Coordinación	95
2.2.2 La evaluación durante el proceso	97
2.2.3 Fortalecimiento institucional	98
2.3 <i>Influencia de la participación de los actores sociales intervinientes en la ejecución del proyecto</i>	100
2.3.1 Actitud de la población objetivo y/o beneficiarios (as) focalizados	100
2.3.2 Involucramiento y participación de la población objetivo	100
2.3.3 Participación de organizaciones no gubernamentales como coejecutores	101
2.4 <i>El financiamiento y el gasto social</i>	102

TERCERA PARTE

3. Evaluación sobre los resultados del proyecto	103
3.1 <i>Desarrollo de la Mujer Rural</i>	103
3.1.1 Capacidad de las medidas interventoras y viabilidad de la propuesta	104
3.1.2 Efectos producidos en el ámbito de intervención del componente mujer rural	105
3.2 <i>Educación</i>	111
3.2.1 Capacidad de las medidas interventoras y viabilidad de la propuesta	112
3.2.2 Efectos producidos en el ámbito de intervención del componente educación	113
3.3 <i>Políticas</i>	114
3.3.1 Capacidad de las medidas interventoras y viabilidad de la propuesta	114
3.3.2 Efectos producidos en el ámbito de intervención del componente políticas	115

3.4	<i>Comunicación y Advocacy</i>	116
3.4.1	Capacidad de las medidas interventoras y viabilidad de la propuesta	117
3.4.2	Efectos producidos en el ámbito de intervención del componente comunicación y advocacy	118
3.5	<i>Eficiencia y eficacia del proyecto en términos de la consecución del fin perseguido</i>	119

CAPÍTULO V

RETOS DEL PRESENTE	127
--------------------------	-----

Consideraciones sobre la planificación de género en la tarea de promover cambios sociales	127
---	-----

La experiencia de las Mujeres y el problema del poder durante la intervención social	129
--	-----

La cautela metodológica y el problema de la evaluación	130
---	-----

Las mujeres y la fuerza de su organización en una contingencia concreta	132
---	-----

¿Es la visión compartida una clave para la fuerza de su organización? ¿De qué manera interpretar su valor e interacción en una propuesta concreta?	133
--	-----

La lección aprendida	134
----------------------------	-----

Bibliografía	137
--------------------	-----

AGRADECIMIENTO

Doy gracias a Dios por haberme permitido llegar hasta este momento, detrás del cual se sustentan aspectos de carácter no sólo profesional sino también, familiar, personal y social que vivirán en mí por siempre.

Me gustaría en realidad mencionar en estas líneas, todas las emociones -de principio a fin- sentidas mientras persistía en el afán de lograr este libro, empero, quiero destacar mi profundo agradecimiento para Nicanor Jácome Bohorquez, Sociólogo y Cientista Político - Catedrático y Director de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, quién me apoyó con sus conocimientos y experiencia profesional durante todo el proceso de investigación; a María Suasnavas, que contribuyó significativamente con su dedicación, sus conocimientos y habilidades en el ámbito de la informática; a José Juncosa, Director de ABYAYALA; a Marcelo Artieda Carreara, mi querido hermano; a Luis Nasr, Gerente Nacional de CO-NECEL; a Alfredo Escobar; Gerente Nacional de Marketing-CO-NECEL; a Eduardo Peña Triviño, Gerente General de Seguros Sucre; quienes desinteresadamente han hecho posible la primera edición de este libro.

A lo más importante en mi vida, Federico, Gisselita y Andresito: gracias familia por comprender, por reclamar, por apoyarme, por soportar mis ausencias, por esperar y esperar, por creer, por estar unidos en este esfuerzo.

Con profundo amor a Federico,
Andrés y Gissel, con quienes
he compartido las vivencias de género
ocultas tras las diferencias y he podido
sustantivarlas en la diaria convivencia.

A mis congéneres
que en la advocación de género,
aun sueñan con la maravillosa utopía
de construir un sistema con verdaderas
y equitativas oportunidades para todos,
más humano, más justo,
menos violento y menos discriminante.

PRESENTACIÓN

A lo largo de los capítulos editados en este libro, pretendo evidenciar la significación, e importancia de la evaluación, frente a la necesidad de pugnar por cambios permanentes y consistentes para alcanzar situaciones deseables.

Desde el ámbito de la planificación social, abordo los temas de género y desarrollo en el propósito de contribuir desde una perspectiva tecnopolítica, al abordaje, tratamiento y manejo de la investigación evaluativa de programas y proyectos sociales con enfoque de género; y, porque el análisis sistemático de la acción para perfeccionarla y orientarla en forma consistente con los fines procurados, es una necesidad en la planificación y gestión de lo social.

Este esfuerzo es el producto de una investigación evaluativa que se inició en el marco de la elaboración de mi tesis de grado, en Sociología y Ciencias Políticas; y que posteriormente constituyó una importante base, para el diseño y elaboración de la propuesta metodológica que comporta el Modelo de Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo Social con Enfoque de Género que incluye la obra.

Y el objetivo de este libro es compartir con mis lectoras y lectores la propuesta técnico-metodológica, las reflexiones, análisis y valoraciones, así como las vivencias implicadas en el marco de una experiencia de investigación científica que tuvo lugar durante el período 1997-2000.

Reina Artieda Carrera
Quito, Enero del 2001

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas del siglo que acaba de concluir, y aún en la actualidad, una preocupación, que sin lugar a dudas nos atañe e involucra profundamente a hombres y mujeres de la comunidad latinoamericana, es la equitativa integración de la población tanto femenina cuanto masculina al desarrollo de nuestras respectivas sociedades.

Como se sabe, las demandas de las mujeres en directa relación con su situación y condición, han sido múltiples y han girado en torno a la definición de políticas gubernamentales que consideren las necesidades diferentes de las mujeres para que éstas a su vez se conviertan en un referente válido para la planificación del desarrollo y, concomitantemente con ello, para el diseño y ejecución de programas y proyectos de intervención social que concurren a revertir su situación de discriminación y condición de pobreza en el contexto nacional.

Ese ámbito de preocupaciones nos remite, por un lado, al planteamiento de género -que supera la limitación de centrarse aisladamente en las mujeres e implica un análisis crítico sobre la forma como están organizadas socio culturalmente las relaciones entre hombres y mujeres e incorpora la dimensión de género y desarrollo-, en base al razonamiento de que mujeres y hombres juegan roles distintos en la sociedad y tienen, por lo tanto, diferentes responsabilidades y necesidades; y, que en esa relación hombre/mujer, subyacen jerarquías e inequidades que se expresan en opresión, injusticia, subordinación y discriminación que se concretan en condiciones de vida inferiores. Y por otro lado, al campo de la planificación, entendida como el cálculo tecnopolítico que precede y preside la acción y que se completa sólo en la ejecución y con la evaluación, en tanto permite recuperar la

significación de las intervenciones que han tenido lugar en la consecución de fines procurados.

No obstante, a la hora de evaluar las experiencias para valorar sus resultados, ésta nos ubica ante una complejidad investigativa nada exenta de animadversión.

En primer lugar, debido a la imagen negativa que conlleva la evaluación formal, toda vez que es comúnmente vista con recelo, preocupación y/o entendida como cuestionamiento y crítica en búsqueda de fallas.

En segundo lugar, porque existe una real dificultad de carácter técnico metodológico que alude a parámetros e indicadores relacionados con la situación de las mujeres y las relaciones de género, derivada principalmente de la arraigada concepción del mundo centrada en el hombre que no cuestiona los supuestos que subyacen a las categorías, ni reconoce la experiencia diferente de hombres y mujeres dentro de los procesos sociales.

En tercer lugar, está lo tocante a la ulterior valoración de resultados, ponderación y estructuración de juicios que constituye una tarea ardua y nada fácil en los proyectos de desarrollo, especialmente, en lo que concierne a la evaluación de proyectos de desarrollo social con enfoque de género, en la medida que éstos se enmarcan en sistemas singularmente diversificados y complejos, toda vez que van aunados a la realidad que rige nuestros modos de pensar, los valores y las relaciones de poder, y demandan, por tanto, proceder con cautela metodológica.

Múltiples experiencias demuestran que la importancia de evaluar sistemáticamente para contar con una base de información que permita tanto a los responsables de las acciones como a los responsables de las decisiones, prever consecuencias, aprovechar oportunidades, identificar problemas, avances, limitaciones, seleccionar correctivos y proponer estrategias de solución en el marco de un proceso, generalmente es inexistente, muy débil o circunstancial. Factor que no permite optimar los recursos intervinientes (talento humano, técnico, político, financiero, tiempo, oportunidad, material, etc.), retroalimentar los procesos y

potenciar las acciones, poniendo en riesgo la eficacia de la intervención social con resultados que más bien pueden exacerbar contradicciones y reafirmar la situación de discriminación y condición de pobreza; y, no sólo de las mujeres, sino de sus respectivas familias, comunidades locales y el país entero.

Resultados de ese orden provienen, en gran medida, de la debilidad con la cual se presenta el componente de evaluación y seguimiento que todo gobierno, institución, organización o empresa debe llevar a cabo en materia de programas y proyectos que identifiquen su política, según sea su constitución y fines, en directa relación con la permanente búsqueda o demanda por elevar la eficiencia y la eficacia de sus políticas y gestión.

Situación que no ha permitido crear circuitos que alimenten las diferentes etapas e instancias de los procesos de gestión, y, en forma concurrente, el **factor sustentabilidad** en los procesos es débil y frecuentemente amenazado por la usual discontinuidad en la política que se produce por cambios de gobierno o autoridades en los distintos niveles e instancias de decisión.

Para revertir esa situación, la tarea que se tiene entre manos es recuperar el potencial de la evaluación que, como se sabe, radica en la posibilidad cierta de generar puentes que conecten las decisiones de políticas con las actividades técnicas que las materializan, a partir de una base informativa para llegar a la acción eficaz.

En ese sentido, se requiere de alternativas que permitan optimar los recursos, mejorar la eficiencia y eficacia de los programas y proyectos, de tal manera que su ejecución de cuenta de significativos y certeros avances en la consecución de fines.

De cara a esa necesidad de análisis sistemático de la acción para perfeccionarla y orientarla en forma consistente con los fines perseguidos, se recurre a la evaluación social orientada al análisis de la eficiencia y eficacia en la planificación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo social.

En ese camino, y dado que la valoración social de las acciones para promover el desarrollo rebasa la determinación de efec-

tividad económica para valorar las consecuencias sociales de la ejecución de un proyecto, éstas no pueden medirse automáticamente sólo en términos monetarios; por el contrario, y debido al alto grado de cualificación de las intervenciones, la eficacia de las acciones no pueden medirse sin referencia a cuestiones fundamentales como: ¿cuál es la finalidad que la medida o el programa respectivo quiere alcanzar? ¿cuáles son los grupos sociales que se benefician? y ¿cuáles los que se perjudican por el programa? ¿cuáles son las necesidades reales de los actores sociales y en qué medida corresponden las acciones planeadas a esas necesidades?, entre tantas otras y a su vez preguntarse, ¿qué es lo que se entiende por desarrollo?, ¿cuáles son las variables, necesidades y preferencias para definir el desarrollo?. Cuestiones estas que sin lugar a dudas nos remiten a los valores que han de introducirse en el análisis como criterios.

De otra parte, si la exploración sistemática de programas y proyectos sociales tiene como referente la necesidad de identificar, seleccionar y ejecutar las medidas y las acciones más adecuadas, lo cual constituye un modelo analítico de racionalización, es necesario recurrir a un método para evaluar las acciones sociales. Y en el ámbito de las ciencias sociales, éstos también tienen estrecha relación con los valores introducidos como criterios para el análisis, y no pueden ser considerados como productos acabados de utilización irreflexiva, sino como instrumentos que han de adaptarse cada vez a los cambios que experimenta su objeto.

Frente a intervenciones de orientación social, como en el caso de programas y proyectos destinados a promover la participación justa y equitativa de hombres y mujeres en los beneficios del desarrollo (igualdad de oportunidades y derechos), que en sus referencias paradigmáticas entraña valores que aluden a la articulación hombre-mujer como objeto de la reflexión del acto planificador, es de fundamental importancia tener en cuenta que, en razón de su alto grado de cualificación, se trata de una complejidad de difícil mensurabilidad.

Frente a esa realidad, el modelo que se presenta en “La Evaluación en la Tarea de Promover Cambios de Género y Desarrollo” constituye una propuesta técnico metodológica para el análisis y valoración sistemática de programas y proyectos de desarrollo social que, a más de la identidad de género, disemina y sustantiva conceptos y principios de los temas implicados que sin ser excluyentes son independientes. Aporta con una batería de más de 120 indicadores sociales no convencionales con enfoque de género, que contribuyen no sólo a la recuperación de una visión integradora e integral del desarrollo, sino también a fortalecer sus condiciones operativas, garantizando el abordaje científico de la investigación evaluativa, así como el abordaje de género en la dimensión social del desarrollo humano.

En suma, son cinco los capítulos que la conforman. Dos de ellos están dedicados respectivamente a la exposición teórica de los enfoques que se han ido sucediendo e implementando en el marco de los enfoques de política social de desarrollo de los países tercer mundistas (Capítulo I), y sobre la naturaleza de la evaluación social de programas y proyectos de desarrollo (Capítulo II).

Sobre esa base, en el Capítulo III se presenta el Modelo de Evaluación de Programas y Proyectos Sociales de Desarrollo con Enfoque de Género que constituye el componente técnico metodológico de la obra y, por tanto, la propuesta medular de la misma.

A continuación, en el Capítulo IV, se presenta, a modo de informe, el desarrollo de la investigación evaluativa realizada al proyecto “Mujeres en el Desarrollo Social” YF 960, que sustenta la instrumentación y demuestra la operatividad del modelo.

Finalmente, en el Capítulo V se enfatiza en varios conceptos diseminados en la obra y que a manera de reflexiones y conclusiones se engloban en el capítulo titulado Retos del Presente, que en sus líneas esenciales da cuenta de referencias paradigmáticas estableciendo consideraciones sobre la planificación de género en la tarea de PROMOVER EL CAMBIO.

Capítulo I

ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LAS MUJERES AL DESARROLLO

En las últimas décadas del presente siglo, la problemática de la incorporación equitativa de las mujeres al desarrollo -en directa relación con la situación de discriminación y condición de pobreza de las mujeres en los países subdesarrollados- ha ido adquiriendo una dimensión cada vez más amplia y compleja.

En una primera etapa fue analizada y abordada desde una perspectiva humanitaria, social y cultural (no discriminación e igualdad) que buscó un reconocimiento formal por parte de los Gobiernos en relación con los principios fundamentales de Naciones Unidas, en el marco de las Políticas y Estrategias de Nairobi y el Decenio de Naciones Unidas para la Mujer (1976-85) y, posteriormente, desde las teorías y planteamientos de los diferentes enfoques -Bienestar, Equidad, Anti-Pobreza, Eficiencia y Empoderamiento- categorizados en forma conjunta como el enfoque “MUJERES EN EL DESARROLLO (MED)”¹ que han contribuido al análisis interpretativo de la problemática, han orientado las políticas gubernamentales y las diferentes intervenciones de planificación.

La expresión de los enfoques MED no es ajena a las distintas concepciones de desarrollo en América Latina en las últimas cuatro décadas, a las propuestas de los Organismos Financieros Internacionales, a la característica de los Gobiernos y a la compleja dinámica social de la región. Y se han ido sucediendo e implementando, paulatina o simultáneamente, en el marco de los enfoques de política social de desarrollo de los países tercer mundistas, hasta llegar al enfoque de Planificación de Género que supera la limitación de centrarse aisladamente en las mujeres e incorpora la dimensión de género y desarrollo.

Y para su cabal comprensión, en este capítulo, se presentan los planteamientos de los distintos enfoques y se identifican sus aportes y limitaciones, en estrecha vinculación con los criterios de las políticas y las significaciones de su aplicación.

1. Enfoque de bienestar

Este enfoque está ligado al modelo residual de bienestar social. Atribuye la pobreza al aspecto socio demográfico -identificándolo como traba para el crecimiento económico- ² y sus formulaciones de política se han orientado a corregirla con planificación familiar y atención a la salud materno-infantil. Concepción que fue presentada como “política para el desarrollo social” y adoptada en países tercer mundistas y, de manera singular, dirigida a las mujeres cuya maternidad y crianza de los hijos era considerada como el rol más importante y el más efectivo en todos los aspectos del desarrollo económico. Planteamiento que, por cierto, da cuenta de la ubicación real de las mujeres en las sociedades de los años sesenta en que los roles de madres y esposas -social e históricamente establecidos en las esferas de la vida tanto pública como privada de hombres y mujeres- así como los deberes a ellas asignados dentro de la división sexual del trabajo, eran asumidos como ordenamientos naturales.

Los programas y proyectos de desarrollo, derivados de las políticas de este enfoque, se caracterizan por estar centrados en la maternidad que involucra la crianza de los hijos e hijas, el cuidado de las personas de la tercera edad y porque las identifica como receptoras de bienes y servicios “gratuitos” para la familia. Pero tal como lo señala Tinker en su documentación, “habían ampliado la brecha entre hombres y mujeres, sosteniendo que los planificadores del desarrollo eran incapaces de lidiar con el hecho de que las mujeres deben desempeñar dos roles en la sociedad, mientras que los hombres desempeñan sólo uno”. (1976a) Y atribuye el impacto adverso del desarrollo sobre las

mujeres a tres tipos de errores de planificación. En primer lugar, errores de omisión o fracaso para reconocer y utilizar el rol productivo de las mujeres. En segundo lugar, errores que reforzaban valores que limitan a las mujeres al hogar involucrándolas en actividades de maternidad y crianza de niños. En tercer lugar, errores de una inapropiada aplicación de los valores occidentales en relación al trabajo de las mujeres.

Así mismo, este enfoque no identifica la situación y condición diferenciada de las mujeres, determinadas no sólo por el contexto socioeconómico específico, sino también por las estructuras de clase, étnicas y religiosas particulares de las sociedades que, como se sabe, rebasan ampliamente el criterio de compatibilidad fundamentado en las similitudes biológicas universales de las mujeres.

Por lo dicho, el enfoque de bienestar, en términos generales de política en la planificación y en la práctica de las intervenciones, resultó ser de limitada utilidad. Y los elementos más decisivos de ello son los programas y proyectos específicos -comprometidos con las políticas y estrategias- que si bien han constituido puntuales ayudas de emergencia, en mayor medida han contribuido a crear dependencia, a mantener los estereotipos de comportamiento de la población tanto masculina cuanto femenina y, por ende, a mantener el statu quo social, económico y cultural. Sin embargo, siguen siendo populares ya que políticamente son saludables.

Pero las críticas de planificadores (as) e investigadores (as) a este enfoque fueron determinantes para la validación de su idoneidad y vigencia plena.³ Situación que obligó a Naciones Unidas a ampliar la connotación del enfoque de bienestar y provocó la designación de la Década de la Mujer (1975), en cuyo marco se proclamaron los principios de Igualdad, Desarrollo y Paz; legitimándose -desde los inicios del Decenio- el apoyo tanto para la creación de oficinas nacionales, de organizaciones no gubernamentales y de mujeres como para la generación de nue-

vos enfoques con miras a promover la integración de las mujeres en el desarrollo de los países.

2. Enfoque de la equidad

Identifica los orígenes de la situación de subordinación y condición de pobreza de las mujeres, no solo en el contexto familiar, sino también en las relaciones entre mujeres y hombres en el mercado y da énfasis a la independencia económica como sinónimo de equidad, en base a la definición y reconocimiento de que las mujeres deben ser incorporadas a los procesos de desarrollo, permitiéndoles acceder al empleo y al mercado. Y su línea matriz de preocupación es la reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres, especialmente en la división sexual del trabajo.

Su principio fundamental es la igualdad tanto en las esferas de la vida pública como en la vida privada y cruzando los grupos socioeconómicos, a fin de satisfacer una importante necesidad estratégica de género que se sintetiza en: llamado a la equidad entre hombres y mujeres, participación con justicia en los beneficios del desarrollo y reconocer la necesidad de introducir cambios en el rol y comportamiento de la población, tanto masculina cuanto femenina. (Aprobado en 1977).

Paradójicamente sin embargo, el llamado plan de acción de los gobiernos y agencias de desarrollo para el decenio de la mujer -inspirado en los principios de equidad- tropezó con dificultades de orden político y metodológico desde su fase inicial.

Políticamente fue identificado por los gobiernos de los países tercer mundistas y por las propias agencias de ayuda para el desarrollo como de interferencia socio cultural inaceptable.

Técnica y metodológicamente los argumentos -especialmente de planificadores- giraron en torno a la carencia de indicadores e información de línea base sobre el status social, económico y político de las mujeres y, por tanto, en la inexistencia de parámetros técnicos de medición.

Factores de esa índole sumados a otros como el antagonismo generado entre las activistas⁴, socialistas y feministas del Tercer Mundo, configuraron un escenario de renuencia y hostilidad a ese principio de política. Resultado de ello, la implementación del plan no fue garantizada y los programas y proyectos implementados para el efecto en la práctica dieron cabida a interpretaciones como “integrar, incrementar, mejorar o aumentar el grado de la participación de las mujeres y de ayudar a crear un clima más favorable para mejorar las opciones de las mujeres en el desarrollo” (Banco Mundial, 1980; Maguirre, 1984)⁵.

Pero su legitimación y proyección no sólo tropezó con el arraigo de las estructuras patriarcales inherentes al sistema de valores y principios que rigen la vida de las sociedades -no por azar es frecuente el conflicto ante la posibilidad de actuar contra los intereses de una parte de la sociedad- sino también con los problemas de orden político y técnico en el ámbito de la planificación que presupone una relación dialógica entre los actores, dado que uno de sus objetivos es precisamente el de darle viabilidad a los contenidos del plan y convencer de la factibilidad y bondad de los cambios propuestos para la consecución del fin procurado.

Empero, la posibilidad cierta de pugnar por cambios significativos para incorporar a las mujeres en el desarrollo de las distintas sociedades desde principios como igualdad de derechos, oportunidades y participación justa de los beneficios del desarrollo, se vio menoscabada por la ausencia de una estructura armónica y consistente que preceda y presida la acción, ocasionando que aparezcan prematuramente los problemas.

Sin embargo, los principios fundamentales del enfoque de la equidad han configurado un valioso marco de referencia que facultó abiertamente la tarea de cuestionar lo incuestionable, de visibilizar lo invisible, de adelantar redefiniciones de lo socialmente definido -que en lo medular supone irrumpir en el sistema de valores y principios que rigen las relaciones de los individuos en las sociedades- y para las mujeres, su significación fue y es enorme.

Y si bien es cierto que el enfoque de la equidad no fue priorizado ni universalizado, sus principios (igualdad de oportunidades y derechos, participación con justicia, desarrollo y paz), se hallan expresados y validados nada más y nada menos que en las constituciones políticas de los Estados de derecho que en el marco de la democracia pugnan por la realización de los valores de igualdad, justicia y libertad. Razón por la que, de todas maneras, ha logrado mantenerse como un referente importante para la acción gubernamental en aras de mejorar la situación de las mujeres por la vía de la legislación versus las demandas de movimientos de mujeres ⁶ y aún tienen plena vigencia.

Prueba de ello constituye el Plan de Igualdad de Oportunidades concertado por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en las Conferencias Regional del Mar del Plata (Septiembre 1994) y Mundial de la Mujer (Beijing, Septiembre de 1995) que recoge aspiraciones de las mujeres del mundo entero y los compromisos asumidos por los respectivos gobiernos.

3. Enfoque antipobreza

Tras el enfoque de la equidad, surge el enfoque antipobreza -calificado como versión moderada de equidad- que centra su preocupación en la condición de pobreza de la “mayoría de las mujeres de países tercer mundistas, identificándolas como las más pobres entre los pobres”.

El surgimiento de este enfoque es paradigmático a los cambios suscitados durante los años setenta, “a raíz de que MacNamara asumiera la Presidencia del Banco Mundial y pusiera como centro del debate a la pobreza, y de que Chenery incorporara la idea de que el crecimiento económico es compatible con la redistribución de la riqueza; y, a partir de lo cual, la preocupación por el crecimiento económico se modificó hacia la erradicación de la pobreza y la promoción de la redistribución con crecimiento”,

planteamiento que también va a coincidir con el fin de la Primera Década del Desarrollo. (F.H. Cardoso, 1983)

De allí que el problema de desigualdad entre hombres y mujeres para este enfoque, esta vinculado a razones de carácter económico afincadas en la pobreza y no en la subordinación. Atribuye las desigualdades, a la falta de acceso a recursos claves como la propiedad de la tierra, el capital y la desvalorización social de la mujer en el mercado de trabajo.

En términos de política -al incorporar las agencias de apoyo internacional y los gobiernos tal basamento- buscó incrementar opciones de generación de empleo e ingresos a través de un mejor acceso a los recursos productivos y educación, buscando, además, una clara incidencia sobre el control de la fertilidad y por ende del crecimiento de la población.

Este enfoque aun cuando no reconoce taxativamente a la subordinación como un problema para las desigualdades entre hombres y mujeres, y, en sus líneas esenciales de política, estuviera orientado a combatir la pobreza de las mujeres en su condición de las más pobres entre los pobres para reducir las desigualdades en relación con los hombres, implícitamente contribuyó a clarificar que el acceso a ingresos económicos por la vía del empleo o acceso a los recursos productivos, es determinante en las relaciones entre hombres y mujeres en las esferas de lo privado y lo público -familiar y social- en las que convergen la subordinación cuya génesis es precisamente la dependencia económica determinada por la carencia de ingresos y la discriminación a las mujeres en el mercado laboral, producto de la desvalorización social y cultural que en suma concurren a configurar su situación de discriminación y subordinación como factor determinante de la condición de pobreza de las mujeres.

Así mismo, contribuyó a que las mujeres -sobre todo aquellas con mejor nivel de instrucción- se insertaran con fuerza en el mercado laboral del sector formal de la economía y, a su vez, a dar impulso a una mayor incursión de las mujeres en el ámbito educativo.

Pero al reparar desde una óptica más global e integradora, en que lo atinente a la generación de empleo -en tanto política fundamental para combatir la pobreza- por un lado, tiene que ver con el funcionamiento mismo del aparato productivo y que a decir de la teoría que sustenta el enfoque antipobreza, está directamente vinculado a la inversión y al crecimiento y, por otro, con el carácter estrictamente social y humano de la población en edad productiva, es posible percatarse de la funcionalidad intencional del planteamiento antipobreza en cuanto a las mujeres.

A su vez, en el correlato de su implementación en los países subdesarrollados, la complejidad económica y social del empleo, la expansión económica y la pobreza resultaron ser insuperables en el mediano y aún en el largo plazos. Y en la realidad de países como el nuestro, la pobreza se ha ido tornando en un círculo vicioso hasta alcanzar niveles extremos. Para las mujeres -sobre todo para las más pobres de los sectores urbano y rural en donde abunda mano de obra sin calificación o escasa preparación para laborar- además de las dificultades estructurales para incorporarse al trabajo remunerado, los efectos se evidenciaron en el factor de creciente vulnerabilidad económica y social.

4. Enfoque de la eficiencia

A inicios de los años 80 en que se evidenció el deterioro económico de los países tercer mundistas en el contexto de la decadente economía mundial y que los gobiernos aplicaron políticas de estabilización económica y ajustes -emitidos por el FMI y el Banco Mundial- que como se conoce no repercutieron en el mejoramiento de los niveles de inversión y crecimiento económico⁷, y, más bien, tuvo un alto impacto negativo registrado en la baja capacidad adquisitiva de los salarios, en el crecimiento de las tasas de desempleo, subempleo y actividades por cuenta propia, en la recesión industrial y en aspectos políticos, en las álgidas protestas de los sectores populares afectados fuertemente y

en forma diferenciada por esas medidas de política que paulatinamente agudizaron la situación de crisis, el enfoque de la eficiencia surge (1985) como una reorientación del enfoque anti-pobreza, centrando su atención en el desarrollo.

Es en ese marco que organizaciones como la USAID, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) alineados en esa modificación, basándose en que el alivio de la pobreza y la promoción de un crecimiento económico balanceado requiere de una productividad mayor de las mujeres y, por esa vía, aporten de modo más eficiente a las economías nacionales, plantearon incrementar la participación económica de las mujeres, asumiendo que la sola participación femenina en el desarrollo mejoraría su condición.

Las políticas sociales de este enfoque -en coherencia con los postulados de la estrategia de las necesidades básicas- se orientaron a satisfacer las necesidades más urgentes de la población de los sectores más pobres a nivel urbano y rural, pretendiendo asegurar requerimientos mínimos para el consumo personal y familiar: alimento, vivienda, acceso a servicios y trabajo remunerado.

La mayoría de programas y proyectos -en tanto instrumentos de política- dirigidos a las mujeres, continuaron impulsando los proyectos de generación de ingresos -propios del enfoque anti-pobreza- conocidos como proyectos productivos, y se instrumentaron los de servicios de infraestructura básica que fueron caracterizados como prioritarios en los planes de desarrollo.

Por la orientación del enfoque de la eficiencia hacia el desarrollo, bien se puede inferir que balanceó el planteamiento del enfoque anti-pobreza, mismo que ha llegado a universalizarse en la misma medida y proporción que ha crecido el problema que le dio origen. Sin embargo, dadas las implicaciones de su aplicación, el enfoque de la eficiencia ha sido severamente criticado, argumentándose que significó un desplazamiento de costos de la economía remunerada a la impaga, en donde el tiempo de trabajo de las mujeres ha sido el principal recurso empleado para el

reajuste de las economías, haciendo evidente que la mujer en función del bienestar familiar se autoexplota.

La razón de ello es que la gran mayoría de proyectos se constituyeron en proyectos de sobrevivencia en donde el trabajo de las mujeres era gratuito y ejercido en condiciones precarias y de conflicto con sus obligaciones tradicionales familiares, esto es, sobrecargándolas de trabajo, sin reconocer las jerarquías sociales ocultas tras las diferencias y, por tanto, reproduciendo y hasta ensanchando las desigualdades sexuales.

De otro lado, -el de los cambios y aportes de signo positivo- se tiene que, a partir de la implementación de los enfoques anti-pobreza y eficiencia se registra que surgieron nuevas organizaciones donde se ubican y se expresan las mujeres latinoamericanas dentro de cada país, con las peculiaridades producto de su coyuntura local y su entorno personal que ha modificado la experiencia social de las mujeres -al identificar reivindicaciones de género y plantearse la necesidad de intervenir desde esa perspectiva en la vida política y social- desencadenando procesos sociales de mayor envergadura ⁸.

5. Enfoque de empoderamiento

La perspectiva del enfoque de empoderamiento sucedió a los enfoques anteriores y va a marcar diferencias significativas, tanto por su origen que se deriva de la experiencia de las organizaciones de base de las mujeres del tercer mundo y a partir de su amplia participación en las luchas nacionalistas, clasistas, rebeliones campesinas, etc., como por la identificación de las causas dinámicas y estructurales de la opresión y, las estrategias a proponer para cambiar la posición de las mujeres del tercer mundo.

Este enfoque reconoce las desigualdades entre hombres y mujeres y los orígenes de la subordinación de las mujeres en la familia. Pone énfasis en el hecho de que las mujeres experimentan la opresión de manera diferente de acuerdo a su raza, clase,

historia colonial y posición actual en el orden económico internacional, y sostiene que las mujeres deben desafiar estructuras y situaciones opresivas de manera simultánea a diferentes niveles.

El enfoque de empoderamiento ha sido identificado como de “naturaleza potencialmente desafiante” en la medida que el propósito de las Alternativas de Desarrollo con Mujeres para una Nueva Era (DAWN), en cuyo marco se inscribe, no solo ha sido analizar las condiciones de las mujeres del mundo, sino también formular una visión de una sociedad futura alternativa en donde “la desigualdad basada en la clase, género y raza esté ausente... las necesidades básicas se conviertan en derechos básicos... la pobreza y todas las formas de violencia sean eliminadas... la oportunidad de desarrollar el potencial y creatividad de cada persona y los valores femeninos de nutrición y solidaridad caractericen las relaciones humanas... el rol reproductivo de las mujeres sea compartido por los hombres, las mujeres y la sociedad en general... y que solo profundizando los vínculos entre la igualdad, el desarrollo y la paz se podrá mostrar que los “derechos básicos” de los pobres y las transformaciones de las instituciones que subordinan a las mujeres están ligados intrínsecamente y que ambos pueden ser alcanzados a través del auto empoderamiento de las mujeres” (DAWN 1985, citado en C. Moser. mimeo).

De otra parte, identifica las limitaciones de la legislación gubernamental emitidas de arriba hacia abajo, y prevé la configuración de estrategias de corto y largo plazos como instrumento para romper las estructuras de desigualdad entre los géneros, clases y naciones, reconociendo que estas tendrán lugar sólo a partir de un esfuerzo sostenido y sistemático de las organizaciones de mujeres y grupos afines, e identifica que mas allá de cambios legales, únicamente la movilización política, la educación popular y la generación de conciencia son puntos de influencia cierta.

No es difícil suponer y menos entender que propuestas como la descrita, al estar asociadas al sistema de valores, normas y conductas socialmente establecidas, resulten ser “potencialmente desafiantes” y que no hayan merecido el apoyo de parte de los go-

biernos, agencias internacionales y organismos no gubernamentales y, más bien, hayan provocado renuencia y animadversión. Lo que seguramente ha incidido para que el enfoque de empoderamiento no haya tenido una amplia difusión y promoción.

Sin embargo de ello, acciones como fortalecimiento de las organizaciones, educación y participación popular, esfuerzos de sensibilización y concientización que caracterizan la estrategia del enfoque de empoderamiento, han sido adoptados en la praxis y en general están presentes, a modo de componentes, en casi todos los programas y proyectos sociales de desarrollo, así como en el accionar de las organizaciones y movimientos de mujeres.

Social y políticamente sus estrategias han constituido, y siguen constituyendo, un significativo aporte en la concientización de las mujeres y en la articulación de los movimientos de mujeres para relieves la problemática de género, para crear una preocupación pública y prospectivamente para incidir en la voluntad política de enfrentarla en el marco de los anunciados procesos de cambio y desarrollo.

6. Enfoque de planificación de género

El enfoque de planificación de género -desarrollado por Maxine Molyneux y Caroline Moser- constituye un enfoque específico de planificación que toma en cuenta que mujeres y hombres tienen roles y necesidades diferenciadas, e introduce el GÉNERO en las discusiones de temas sobre el desarrollo como un concepto más apropiado que el sexo, o el hombre y la mujer. Mientras que el sexo, se refiere a las características permanentes -físicas, biológicas, anatómicas que define a los seres humanos como macho o hembra- de los individuos, el concepto de género, relieves que el significado de haber nacido hombre o mujer varía según sea el tiempo, lugar, clase y cultura, origen étnico y sociedad de que se trate. En ese sentido, género es una interpretación sociocultural, mental de la diferencia entre los sexos y las relaciones hombre-mujer.

Establece la distinción entre condición y posición de la mujer. “La condición se refiere al estado material en el que se encuentra la mujer, su pobreza, su falta de educación y capacitación, su excesiva carga de trabajo, su falta de acceso a tecnología moderna, instrumentos perfeccionados, habilidades para el trabajo, etc., mientras que la posición o situación se refiere a la ubicación social y económica de las mujeres respecto a los hombres”. Consideración que se torna representativa en la interpretación del desempeño de roles sociales particulares predeterminados y sustentados en la costumbre, la práctica y la ideología y de los intereses de las mujeres como categoría social con acceso desigual a los recursos socialmente valorados y al poder político. (K. Young: 1992).

Siendo la principal preocupación de este enfoque la integración de las mujeres al desarrollo en los contextos socioeconómicos y socio-políticos específicos, relleva dentro de ella la importancia de hacer diferenciación entre las necesidades prácticas y las necesidades estratégicas de género.

Las primeras son identificadas a partir de la necesidad de las mujeres de cumplir con los roles que les son asignados por la división sexual del trabajo: cuidado y educación de los hijos, hijas, mantenimiento de la casa, cuidado de los ancianos y enfermos, atención al marido y a la familia política, mantenimiento de las redes familiares, abastecimiento de servicios básicos, entre otros, que constituyen requerimientos inmediatos y generalmente son de corto plazo, mientras que **las necesidades estratégicas** se derivan del análisis de la subordinación de las mujeres. Esto es, del cuestionamiento a la posición o situación de las mujeres en la sociedad: abolición de la división sexual del trabajo, alivio de la carga doméstica y el cuidado de los niños y niñas, la eliminación de formas institucionalizadas de discriminación, el establecimiento de igualdad política, libertad de decisión sobre la maternidad y la adopción de medidas adecuadas contra la violencia y el control masculino sobre las mujeres.

De otra parte, sobre la base de que en la realidad de la mayoría de sociedades del tercer mundo, el trabajo de la mujer significa balancear simultáneamente el **trabajo reproductivo** (maternidad, crianza, cuidado y educación de los niños y niñas, mantenimiento de la casa, tareas domésticas) necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo; el **trabajo productivo**, generalmente en calidad de generadoras secundarias de ingresos, adquiriendo la forma de trabajo agrícola y artesanal en el área rural y en las áreas urbanas en el sector informal de la economía (por subcontratación, trabajo a destajo, en el hogar, o a nivel de vecindario), y, el **trabajo a nivel comunal o local** en el que también están involucradas principalmente las mujeres para la consecución de servicios básicos (agua, luz, alcantarillado, escuelas, caminos, iglesias, dispensarios médicos y otros) tanto en áreas urbanas como rurales, identifica y tipifica los roles productivo, reproductivo y comunitario.

En ese sentido, los planteamientos y fundamentos de este enfoque, que es de más reciente data y que tiene plena vigencia y actualidad en los países de América Latina, el Caribe y otros, permiten: analizar los problemas y necesidades diferentes de hombres y mujeres, sus roles, las responsabilidades, los conocimientos, el acceso, uso y control sobre los recursos, así como sustantivar las relaciones de género, poner en evidencia importantes implicaciones para quienes hacen las políticas e ilustrar la capacidad de intervención de la planificación. Supera la limitación de centrarse aisladamente en las mujeres e incorpora la dimensión de género y desarrollo, a fin de que sea integrado en una totalidad de la que forma parte con otros elementos relacionados o mutuamente dependientes, e incorporarlo satisfactoriamente dentro de la planificación para el desarrollo. Y esa es precisamente la particularidad y contribución del enfoque de género.

Pues a diferencia de los precedentes que carecen de una visión estratégica -excepto los de equidad y empoderamiento- la óptica de este enfoque, globaliza el mundo socio cultural de las concreciones en donde se materializan las relaciones sociales en-

tre hombres y mujeres, tanto en los ámbitos de la vida privada como pública, y constituye una alternativa para el análisis e identificación de las distintas realidades, y a la vez, orienta e ilustra sobre las diferentes necesidades de intervención social, económica, política y cultural, destinada a superar la referida situación y condiciones de vida de las mujeres, esto es, a partir del reconocimiento de sus derechos y sobre todo de su potencial capacidad como actrices y eficaces agentes de los cambios que deben gestarse en una propuesta de desarrollo humano. Y prospectivamente ha de contribuir a concebir más y nuevas alternativas que incrementen las posibilidades individuales y colectivas de revertir la situación y condición de las mujeres en la visión del desarrollo basado en la equidad de género, desde una perspectiva más social e integral que promuevan modelos de desarrollo equitativos y sustentables que privilegien el desarrollo de los hombres y de las mujeres en igualdad de derechos y oportunidades.

Notas:

- 1 El término MED fue acuñado a comienzos de los 70 por el Comité de Mujeres de la Organización de la Sociedad para el Desarrollo Internacional de Washington D.C., que es una red de profesionales mujeres para el desarrollo, influenciada por el trabajo sobre el desarrollo en el Tercer Mundo a cargo de Ester Boserup y otras “nuevas” antropólogas (ver Boserup, 1970; Tinker 1982; y Maguirre, 1984). La USAID, con su Oficina de Mujeres en Desarrollo, ha sido uno de los defensores más resueltos del enfoque MED. (Moser. 1988)
- 2 Al respecto, (DAWN,1985, p.42) citado por Moser Caroline “resalta que un grupo de mujeres del Tercer Mundo escribieron:
Las mujeres sabemos que la maternidad es un fenómeno social y no meramente personal: ni tampoco negamos que las tendencias de la población mundial ejercerán probablemente una presión considerable en los recursos e instituciones hacia fines de siglo. Pero nuestros cuerpos se han vuelto instrumentos en las luchas entre estados, religiones, jefes de hogares masculinos y corporaciones privadas. Los programas que no toman en consideración los intereses de las mujeres probablemente no tendrán éxito”. (Planificación de Género en el Tercer Mundo, mimeo s.f.)
- 3 Las críticas provienen de tres grupos. “Primero en los Estados Unidos , un grupo de profesionales e investigadores básicamente femenino estaba preocupado por la creciente evidencia de que los proyectos de desarrollo del Tercer Mundo estaban afectando negativamente a las mujeres. Segundo, los economistas y planificadores

del desarrollo estaban preocupados por el fracaso de la teoría de la modernización en el Tercer Mundo. Tercero, las Naciones Unidas designó una década de la Mujer, que empezó en 1976. Esta fue resultado de la Conferencia Anual Internacional de las Mujeres, quiénes “pusieron a las mujeres en la agenda” formalmente y legitimaron la proliferación de una amplia diversidad de organizaciones de mujeres en el Tercer Mundo”. (Germaine.1977)

- 4 “Muchas de las activistas del Tercer Mundo sintieron que llevarle el feminismo a una mujer que no tiene agua, ni comida, ni casa, es hablar tonterías” (Bunch, 1980, citado por Moser. 1985).
- 5 Ver en *Mujer y Desarrollo: Proyectos productivos, Empleo y Cooperación*. Virginia Guzmán 1985.
- 6 Al respecto, es interesante notar las reformas en la Nueva Constitución Nacional del Paraguay (1991-92). Ver Cap. III, Art. 47; Cap. IV, Art. 54, 59 y 60; Cap. VIII, Art 87, 88; Cap. X, Art. 116.
- 7 A la luz de las evaluaciones de indicadores económicos, las políticas de estabilización y de ajuste estructural recomendadas por los organismos financieros internacionales no parecen arrojar resultados positivos, pues no han repercutido en mayores inversiones y crecimiento económico, entre 1980-1985. 21 países de América Latina aplicaban programas del Fondo Monetario Internacional. (Cornia. 1987)
- 8 Ver en *Quejas y Contentamientos: Historia de una política social, los municipios y la organización femenina*. CIEPLAN - Santiago de Chile, julio de 1990.

Capítulo II

NATURALEZA DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES DE DESARROLLO

A nivel latinoamericano, plantearse la posibilidad de una evaluación de la incorporación de las mujeres al desarrollo implica, en general, enfrentarse a la diversidad de las realidades nacionales caracterizadas por las diferencias políticas, económicas, sociales, culturales y las interacciones contextuales básicas.

Al respecto, la CEPAL en el documento sobre el Decenio de la Mujer en el Escenario Latinoamericano, señala que cada vez se hacen menos relevantes y sostenibles las generalizaciones sobre las transformaciones latinoamericanas y se dificulta la tarea del análisis comparativo de situaciones nacionales muy diversas; y, las situaciones nacionales son cada vez más complejas, y las relaciones entre los grupos sociales y su relación con el estado son también menos nítidas y más diversificadas.¹ Situación que permite advertir el marco de restricciones en que se desenvuelve el proceso de planificación, ejecución y evaluación en tanto insumo para establecer los nuevos planes y orientaciones con respecto a la equitativa incorporación de las mujeres al desarrollo y el fortalecimiento de ese arduo proceso a nivel regional.

Tal restricción, sin embargo, ni cancela ni invalida la necesidad e importancia de la evaluación en la conducción de procesos de cambio hacia fines propuestos en los contextos socioeconómicos y socio-políticos específicos para alcanzar situaciones deseables.

1. Problema de la evaluación

Del conjunto de planteamientos que han orientado la planificación para incorporar a las mujeres al desarrollo y su signi-

ficación -abordados en el capítulo precedente- se puede inferir que al formular y ejecutar los programas y proyectos que materializan las políticas sociales, es crucial generar puentes que conecten las actividades técnicas con las actividades correspondientes a la toma de decisiones y, por lo tanto, a las políticas.

En ese ámbito, sin embargo, lo referente a evaluación y seguimiento que los propios Estados y organizaciones deben llevar a cabo al formular y ejecutar los programas y proyectos que identifican sus políticas, se registra una gran debilidad que, sumada a las limitaciones de orden presupuestario y a la usual discontinuidad en las políticas que se produce por los frecuentes cambios de autoridades,² no permite crear circuitos que alimenten las diferentes etapas o instancias de los procesos de gestión³ y resquebrajan el factor de sustentabilidad de las mismas.

En el caso ecuatoriano, esa situación no es sino un reflejo de la carencia de una cultura de evaluación. Recordemos que en la realidad del sistema político-social de nuestro país no se asume la función ética y de convivencia democrática por la cual evaluar es rendir cuentas a la sociedad y, por tanto, responsabilizarse por los resultados.

Los actores encargados, tanto de la conducción de las políticas sociales como de la ejecución de los proyectos que las hacen efectivas, registran una marcada indiferencia respecto a la petición y rendición de cuentas, y por tanto, una inadecuada atención hacia la evaluación. A su vez, no existen sistemas de rendición de cuentas y estímulos sobre resultados, en términos del uso de los cuantiosos recursos nacionales e internacionales, destinados al mejoramiento de la situación y condiciones de vida de la población más vulnerable, entre ella, las mujeres. En el mar de intervenciones sociales, es muy poco o “casi nada” lo que se conoce sobre la racionalidad en el empleo de medios para alcanzar fines.

Entre esas causas de orden general, existen otras de carácter particular como la falta de procedimientos y metodologías de evaluación claras, sencillas, de fácil comprensión; la inadecuada difusión de éstas; la insuficiente o inadecuada capacitación de los

diversos actores o el débil impacto de la misma, y una inefectiva gestión y supervisión que aceleran las desviaciones entre lo que se debe hacer y lo que se hace, ocasionando con frecuencia que aparezcan prematuramente problemas y que deban darse soluciones políticas a problemas técnicos o viceversa.

Lo anterior, aunado a ambientes de corrupción y a la falta de observancia y cumplimiento a la normatividad, y a la disciplina, entre otros, favorece el aumento en el dispendio de los cuantiosos pero limitados recursos asociados al propósito del cambio, abatiendo con ello los efectos de la planificación, generando ineficiencias inconmensurables y añadiendo entropía al sistema.

2. Conceptualización e importancia de la evaluación

Cuando se habla de evaluación, generalmente suele pensarse en una intención, más bien, con pretensión únicamente científica, pero en realidad nadie puede dudar que en todos los ámbitos de la actuación humana, sean estos de carácter personal, familiar, profesional, económico, social, político, cultural, psicoafectivo, etc., la evaluación, como acto de análisis o reflexión, está presente a través de implícitas o explícitas valoraciones, comparaciones intuitivas, preferencias o apreciaciones que inciden en el vasto campo de las decisiones, desde lo más simple hasta lo más complejo.

Se sabe, sin embargo, que este principio dicotómico de valoración simple, sustituido por un proceso sistemático de estudio, observación y análisis, en tanto potencial fuente de creación de una “base informativa” para llegar a la planificación eficaz, ha ido siendo formalizado e instrumentado en la literatura científica especializada que frecuentemente recurre a la utilización del término evaluación, sin que éste responda a una conceptualización definida y única.

Así mismo, varias fuentes coinciden en identificar y afirmar que la evaluación se ha convertido cada vez, con mayor fuerza,

en parte integrante e importante de la planificación del desarrollo. Pues el problema y la necesidad de identificar, seleccionar y ejecutar las medidas y las acciones más adecuadas es, sin duda, un aspecto que atañe, preocupa e involucra a todo gobierno, institución, organización o empresa, según sean su constitución y fines, en directa relación con la permanente búsqueda o demanda por elevar la eficiencia y la eficacia de sus políticas y gestión.

Si bien es útil anotar que existen “más de trescientas definiciones del concepto de evaluación, en la medida que todas se refieren a la investigación y la medición de la eficiencia de una unidad de intervención”⁴, se puede inferir la legítima existencia de un común denominador, en directa relación con la función instrumental que desempeña en el sentido práctico.

Del conjunto de conceptualizaciones que se puedan conocer y sin poner el acento en las diferencias que pudieran registrarse, alternativamente surgen concepciones que expresan el carácter científico de la evaluación, en tanto investigación social aplicada, y que a continuación se resaltan:

- 1) **Rolando Franco:** *Evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se requiere efectuar un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado (...) las relaciones existentes entre evaluación e investigación son estrechas, ya que aquélla supone la utilización del arsenal de modelos, instrumentos y técnicas que constituyen la llamada metodología de la investigación en ciencias sociales.*⁵
- 2) **Stefan A. Musto:** *Aquella rama interdisciplinaria de las ciencias que se dedica al análisis de la eficiencia de la actuación, decisión y funcionamiento, para contribuir en esta forma a una planificación más racional, se llama evaluación. En términos generales se la define como la exploración sistemática de la eficiencia de proyectos o programas,⁶ cuya finalidad precisamente, es la de procurar y valorar los resultados de un proyecto.*

Estas definiciones, antes que registrar diferencias, guardan estrecha afinidad. El carácter y énfasis de éstas se centran en la finalidad de proporcionar información que contribuya a incrementar la racionalidad en la toma de decisiones y, en lo fundamental, su finalidad es aportar con conocimientos para modificar la realidad.

3. La función de la evaluación

El propósito de la evaluación no es hacer una “lista de fracasos”, sino más bien, desde una mirada analítica, retrospectiva y prospectiva de un proceso, proporcionar información para la toma de decisiones a los responsables de acciones y decisiones.

Desde esa óptica y aun cuando existen diferentes opiniones de importantes autores -que con fines comparativos se incorporan a continuación- la evaluación se constituye en un modelo analítico de racionalización y su función está orientada al análisis de la eficiencia y eficacia en la planificación y ejecución de programas de acción.

Al respecto se tiene que:

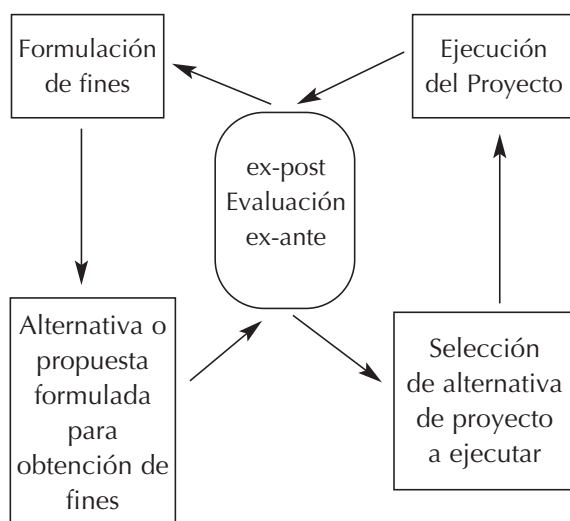
- 1) **Stefan A. Musto:** *la función de la evaluación consiste en hallar y valorar los resultados del proyecto, a objeto de disponer luego de una base informativa utilizable en las decisiones que se refieran a la ulterior dirección y corrección del mismo, o a la planeación de nuevos proyectos equiparables.*⁷
- 2) **E. Cohen y R. Franco:** *La evaluación contribuye a aumentar la racionalidad en la toma de decisiones, identificando problemas, seleccionando alternativas de solución, previendo dentro de lo posible sus consecuencias, y haciendo que se optimase la utilización de los recursos disponibles (...) permite “aprender de la experiencia”, incluyendo tanto las actividades que han sido exitosas como las que fracasaron. Así se aumentará la racionalidad en la toma de decisiones.*⁸

- 3) **Grupo de Expertos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):** *Evaluación indica un examen lo más sistemático y objetivo posible de un programa o proyecto en planificación, ejecución o terminado -su diseño, su implementación y sus resultados- de modo de determinar su eficiencia, eficacia, su impacto, su viabilidad y la pertinencia de sus objetivos. El objetivo es servir de guía a los que toman decisiones.*⁹
- 4) **R. Martínez Nogueira:** *La evaluación pretende dar respuesta a la necesidad de análisis sistemático de la acción para perfeccionarla y orientarla en forma consistente con los fines perseguidos. Además, la información que suministra permite identificar capacidades, dar respuesta a los desafíos externos, aprovechar las oportunidades y para anticipar problemas. De esta manera, se enriquecen los marcos analíticos utilizados y se suministran nuevos insumos a los procesos decisorios.*¹⁰
- 5) **Carlos Matus:** *“La evaluación no es objetiva, es situacional”. Mediante el sistema de filtro de descarte que es una evaluación de tipo estrictamente de juicio, el propósito es analizar las consecuencias del criterio político, identificar la capacidad de mostrar los resultados de las apuestas.*¹¹

Concebida en esos términos la función de la evaluación y aún cuando existen diferencias en la manera de expresarlo en los términos utilizados, que por cierto, dependen frecuentemente del contexto y el ámbito en el que son empleados, existe un consenso general. Por lo mismo, la función de la evaluación ha de ser, intencionalmente, realimentadora de procesos “en relación con las respectivas decisiones que habrá que tomar para la obtención de los resultados deseados, que serán los correspondientes a criterios aplicados”.¹²

En ese sentido, el esquema gráfico presentado por Musto resulta de utilidad para precisar la función de la evaluación en la dinámica del proyecto.

Función de la evaluación en la dinámica del proyecto



FUENTE Y ELABORACIÓN: Estefan, A. Musto, Análisis de la Eficiencia. Metodología de la Evaluación de Proyectos Sociales de Desarrollo, 1975.

Tales connotaciones del proceso de evaluación, en efecto, dan cuenta de la función práctica e instrumental de apoyo que cumple la evaluación en la toma de decisiones, en las distintas etapas o instancias de los procesos de planificación y gestión. Y así es como la evaluación adquiere sentido e importancia, “ya que no es misión del evaluador señalarle fines a la política de desarrollo, concebir proyectos o tomar decisiones, pues su actuación se reduce a la investigación científica de las consecuencias (anticipadas o efectivas) de las decisiones en relación con los criterios de eficiencia aplicados”.¹³

4. La eficiencia y la eficacia en la evaluación

¿Eficiencia o eficacia? En algunos casos, estos términos se emplean en forma diferente, en otros no se hace distinción alguna entre ellos, sin embargo, uno u otro se utilizan para caracterizar o valorar las situaciones resultantes de la ejecución-evaluación de un proyecto.

En las ciencias sociales, generalmente se venía utilizando por sinónimos los conceptos de eficacia, efectividad y eficiencia. No obstante, la terminología de la eficiencia en la práctica de la evaluación, comporta distintas dimensiones, según sea el enfoque de la ciencia abordada y el propósito de la evaluación. De allí que, en términos económicos, generalmente significa utilizar los recursos menos costosos para lograr los mejores resultados, o dicho en otros términos, hasta qué punto se logró el objetivo al costo más bajo.

En relación con ello, a continuación se registran algunas concepciones de eficiencia y eficacia, consideradas como relevantes en el ámbito de la evaluación:

- **Eficiencia y eficacia como sinónimo:**

- 1) **Stefan. A. Musto:** *son eficientes o eficaces aquellas acciones que conducen a un resultado previsto como fin, cuyo basamento crucial consiste en la elección y operacionalización de los criterios evaluativos, en tanto factores discriminatorios para determinar y valorar resultados.*¹⁴

- **Eficiencia y eficacia como conceptos diferenciados:**

- 2) **La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos** indica que: *eficiencia generalmente tiene el sentido de comparación de las diferentes formas de llevar a cabo una actividad para encontrar la manera menos costosa de lograr las metas y eficacia, el término que indica en qué medida un programa de asistencia logra sus objetivos.*¹⁵

- 3) **E. Cohen y R. Franco:** desde la óptica del Análisis Costo Beneficio (ACB), conceptúan la **eficiencia** como la relación existente entre, los productos y los costos que la ejecución del proyecto implica, cuyo principio es comparar los beneficios y los costos de un proyecto particular y, si los primeros exceden a los segundos, permite tener un elemento de juicio inicial que indica su aceptabilidad. Si por el contrario, los costos superan a los beneficios, el proyecto debe ser, en principio, rechazado.¹⁶

En cambio, en los proyectos sociales, los productos no pueden ser valorados exclusivamente en términos económicos, por lo que estos autores sugieren que la técnica más adecuada es el Análisis Costo Efectividad (ACE), que sigue exactamente la misma lógica del Análisis Costo Beneficio, pero su particularidad radica en que los costos deben ser comparados con la potencialidad de alcanzar más eficientemente los objetivos (evaluación ex-ante), o con la eficiencia diferencial real que las distintas formas de implementación han mostrado en la consecución de sus metas (evaluación ex-post). Las similitudes y diferencias de los análisis está en relación a los costos de los insumos y los beneficios resultantes de los productos (bienes o servicios) que el proyecto genera.¹⁷

- 4) **Carlos Matus:** ¡No basta ser eficiente hay que ser eficaz!. La **eficiencia** depende del cómo se utilicen los recursos de poder; y, la **eficacia** o efectividad depende de la capacidad de impacto sobre el vector descriptor del problema (VDN), o lo que es lo mismo, la capacidad de cambiar o superar el problema que se prevé enfrentar. La eficacia política es un criterio esencial de evaluación estratégica, en competencia con los criterios de eficacia económica, cognitiva y organizativa. La eficacia global de una jugada no puede, por consiguiente, evaluarse sólo en un dominio parcial del juego y respecto a un solo recurso escaso.¹⁸

La preocupación central es, entonces, diferenciar en términos valorativos, el aspecto categorial de eficiencia y eficacia, y, si concomitantemente se tiene por una parte, la estructura del proyecto, concebido como sistema de decisiones y relaciones en tanto proceso, y sobre esa base, por otro lado se tienen las prestaciones o resultados de la ejecución, según sea el fin que se persiga, vienen a ser dos grandes ejes que hay que identificar, diferenciar e interrelacionar.

Y la razón de ello es que, cualquier proyecto de desarrollo, con finalidades específicamente sociales, operan en y desde situaciones y condiciones socio-económicas, socio-políticas y culturales determinadas que influyen y, por tanto, hay que sopesarlas.

En ese sentido, a efectos de valorar los resultados de un proyecto social, el término eficiencia ha de circunscribirse al cumplimiento de objetivos y metas en base a la planificación, gestión y administración del proyecto. En cambio, la eficacia, ha de remitirse a la valoración de las consecuencias deseables o cambios que hayan podido producirse como resultantes del proceso de intervención social, en directa relación con el fin perseguido.

5. Los límites y dificultades de la evaluación

Lo tocante a la ulterior valoración de resultados, ponderación y estructuración de los juicios, constituye una tarea ardua y nada fácil en los proyectos de desarrollo y, especialmente, en la **evaluación de proyectos de desarrollo social**, en razón de que éstos se enmarcan en sistemas singularmente diversificados y complejos. Por tanto, es necesario adelantar algunas consideraciones específicas en torno a las limitaciones que la investigación evaluativa de afrontar y que versan precisamente sobre los aspectos que se identifican a continuación:

- Sobre la mensurabilidad de los factores

En palabras de S. Musto, problema especial es el que ofrece la reducción de la diversidad de hechos efectivos obtenidos en forma de datos a una sola dimensión o, al menos, a dimensiones equiparables. Generalmente, el cuantificar y ponderar factores cualitativos e inconmensurables, implica sumergirse en problemas de carácter metodológico que ni favorecen ni resuelven la tarea. Sin embargo, en la medida que éstos bien pueden resultar, no sólo importantes sino cruciales, no deben ser ignorados como factores constituyentes del proyecto o de sus resultados.¹⁹

- Sobre el alcance de la evaluación

Si la función de la evaluación es definitoria y valorativa como se ha dicho, la tarea que se procura no es lograr un “sistemático análisis de totalidad social”, pero sí, suministrar información representativa, seria y racionalmente argumentada en un marco lógico y según sea el alcance fijado para el efecto y, ello supone sesgar el análisis hacia determinados aspectos de la realidad. Pues “sería utópico pretender que en el marco de una evaluación hayan de investigarse hasta sus últimas consecuencias de espacio, de tiempo y función las situaciones acarreadas o modificadas por el proyecto”.²⁰

- Sobre la imagen negativa que conlleva la evaluación

No obstante haber anotado que la evaluación está implícita en todo el quehacer humano de forma natural y espontánea y, enfatizado hasta aquí, sobre los propósitos positivos de la investigación evaluativa, ésta conlleva la imagen de búsqueda de resultados negativos, especialmente entre los sujetos del proceso de evaluación y receptores. Aspecto que estriba en el hecho de que la evaluación formal es comúnmente vista con preocupación y recelo o entendida como cuestionamiento y crítica en búsqueda de fallas.

Situación que por lo general se manifiesta en el momento de suministrar información o de recopilar datos, pues desde los

técnicos responsables hasta los beneficiarios, en tanto personas calificadas para el efecto, pueden dificultar el proceso en caso de mostrar renuencia o rechazo. Y el problema se multiplica cuando existe escasez de información, limitaciones de tiempo y por el costo que demandan las actividades de campo como visitas, encuestas, entrevistas, etc..

Consecuentemente, resulta difícil subestimar ese tipo de inconvenientes que a la postre representan un problema para la investigación evaluativa.

6. Características y principios de la evaluación de proyectos sociales de desarrollo

Si bien -en lo que va del capítulo- se ha caracterizado la evaluación de proyectos sociales, es de fundamental importancia substanciar los principios de la evaluación de proyectos sociales de desarrollo. Esto es, lo concerniente a los **factores cualitativos, los valores y el método** que se ha de emplear, que por ser aspectos esenciales en la investigación evaluativa, son fundamentales y determinantes. Premisa cuya fuerza está precisamente, en que no se trata de determinar la efectividad económica únicamente, sino de valorar las consecuencias sociales en el contexto de la ejecución de un proyecto social de desarrollo (antes, durante o al final de la ejecución) y, en el hecho de que en la evaluación social, como en todo proceso de investigación con base científica, se presentan problemas que exigen la aplicación de una metodología de investigación aplicada concordante con su objeto.

Consecuentemente, a partir de los factores cualitativos y los valores, ha de tomarse en cuenta que las acciones de orientación social, resultan ser no mensurables o de difícil mensurabilidad cuantitativa, en razón de su alto grado de cualificación y, que los programas, proyectos y la eficacia de sus acciones para promover el desarrollo “no pueden medirse automáticamente en términos preestablecidos -sean monetarios u otros- sin referencia a cues-

tiones como: ¿cuál es la finalidad que la medida o el programa respectivo quiere alcanzar? ¿cuáles son los grupos sociales que se benefician y cuáles los que se perjudican por el proyecto? ¿cuáles son las demandas y necesidades reales de la sociedad y en qué medida corresponden las acciones planeadas a esas necesidades o demandas?²¹, entre otras; y a la vez preguntarse: ¿qué es lo que se entiende por desarrollo?, ¿cuáles son las variables, necesidades y preferencias para definir el desarrollo?. Estas son cuestiones que, en lo fundamental, nos remiten a los valores, a los aspectos de orden ideológico y de intereses involucrados que han de introducirse en el análisis como criterios, cuya selección es en principio discrecional.

En cuanto al método, en el ámbito de las ciencias sociales los métodos no son una camisa de fuerza y no deben considerarse como productos acabados de utilización irreflexiva, sino como instrumentos que han de adaptarse cada vez a los cambios que experimenta su objeto.

Pero los métodos que se aplican para evaluar acciones sociales, también tienen directa relación con los valores introducidos como criterios para el análisis, ya que la producción de un conocimiento sobre lo social, en este caso, sobre los procesos y resultados generados por un proyecto, no dependen solamente de problemas tales como la configuración de la explicación causal,²² la fiabilidad y validez de los instrumentos y técnicas de recolección de información o el problema de la medición, como ocurre en otras áreas de trabajo de las ciencias sociales, o en el tratamiento otorgado a los fenómenos y procesos naturales.

Esa singularidad expresa que los métodos para analizar y valorar la eficacia de las acciones, con respecto al desarrollo, son herramientas para producir un conocimiento sobre la realidad, pero el conocimiento lo tiene que producir el investigador. De allí que los métodos, “sólo puede tener una utilidad funcional si son aptos de operar con cualquier variable que resulte importante” desde el punto de vista del enfoque o enfoques teóricos y los valores desde los cuales se realiza la evaluación.²³

Lo anterior también implica lograr una identificación adecuada de la multiplicidad de factores que incidirían o inciden - en la complejidad y dinámica de los procesos sociales- en la producción de resultados, según sea el fin que la intervención social procure alcanzar.

Dicho en otros términos, para garantizar la obtención de información seria y racionalmente argumentada, la cuestión metodológica, exige la constitución de un método lógico de ordenamiento que contribuya a procesar las exigencias de la evaluación de proyectos sociales de desarrollo, sin reducir la riqueza de la realidad social -la pluralidad, heterogeneidad y complejidad de los hechos sociales- o incurrir en una simplificación extrema -de factores directos, indirectos y estructurales de la situación estudiada- del proceso de evaluación.

Y es en el marco de esas premisas que se ha diseñado el modelo para la investigación evaluativa con visión de género y desarrollo que se presenta en el capítulo que sigue y, que en términos metodológicos, incorpora los instrumentos para el análisis y valoración sistemática de la eficiencia y eficacia de programas y proyectos sociales de desarrollo con enfoque de género.

Notas:

- 1 CEPAL, El Decenio de la Mujer en Escenario Latinoamericano. 1986, pág. 101.
- 2 En la Ex Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU), en un período de dos años (92-94) se sucedieron cuatro directoras. Así mismo, y a modo de ejemplo, se tiene que en el corto período de 24 meses (del 10-VIII-96 al 10 de VIII-98), el Ecuador ha tenido 3 Presidentes: Abdalá Bucaram, Rosalía Arteaga y Fabián Alarcón, y, la Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo (SEGEPLAN-CONADE) cuyo perfil fue más de carácter técnico que político, durante el período de la referencia, se sucedieron cinco Secretarios Generales de Planificación -tres titulares y dos encargados-, dos Presidentes del Consejo Nacional de Desarrollo, registrándose a su vez una acefalía en este último Organismo por un período de seis meses.
- 3 P. Chávez. Metodología de Evaluación Social de Impacto, UNESCO, 1994.
- 4 Se acoge el señalamiento de J. Galtung, quien afirma que aún cuando a partir de los años 50 y con mayor énfasis en los 60 y 70 se han celebrado varios congresos y sim-

posios internacionales acerca de este tema, el concepto no se aplica, ni en la literatura científica de la especialidad ni en los concretos estudios de proyectos, en un sentido inequívoco y unánime. (Galtung, citado por Stefan Musto en *Análisis de Eficiencia*, 1975).

- 5 En Evaluación de proyectos sociales, ILPES/ONU, 1988, págs. 61, 65.
- 6 Definición tomada del documento *Análisis de Eficiencia, Metodología de la Evaluación de Proyectos Sociales de Desarrollo* de S. A. Musto, 1975, págs. 14-36.
- 7 Musto Stefan, *Análisis de la Eficiencia. Metodología de la Evaluación de Proyectos Sociales de Desarrollo*. Madrid 1975. Pág. 42.
- 8 Hernesto Cohen y Rolando Franco, *Evaluación de Proyectos Sociales*. ILPES-ONUCIDES-OEA. Buenos Aires-Argentina. Págs 89-90.
- 9 BID: CAD/OCDE/OECD. *Metódos y Procedimientos de Evaluación de la Asistencia para el Desarrollo*, 1975. Pág 64.
- 10 *La Evaluación para el Análisis y la Planificación de las Organizaciones*. 1989, mimeo sin n. de página.
- 11 Matus Carlos. *Planificación y Gobierno. El Líder sin Estado Mayor*. Caracas – Venezuela 1987. Pág. 96.
- 12 Musto, Op. cit. pág. 40
- 13 Musto Estefan, Op. cit., pág. 40.
- 14 Musto Estefan, Op. cit., pág. 47.
- 15 BID, Op. cit., pág. 76.
- 16 Cohen y Franco, Op. cit., pág. 203.
- 17 Cohen y Franco, Op. cit., pág. 204.
- 18 Carlos Matus, *El Líder Sin Estado Mayor*, 1992. Pág. 23.
- 19 S. Musto, Op. cit., págs.44, 45.
- 20 Musto Estefan, Op. cit., pág. 57.
- 21 Musto Estefan , Op. cit., pág.21.
- 22 Castro G. Chávez P., “Si se observa con detenimiento la lógica de la causalidad, no resulta difícil inferir que en el caso de los proyectos sociales, no es conveniente acudir a una reproducción rígida del esquema causalista para explicar las condiciones y procesos que determinan problemas y resultados concretos en la realidad social. Una razón fundamental para ello es, que la noción de causalidad es unívoca, y no obstante se recurra a la noción de multi-causalidad, siempre estará presente un esquema lineal de explicación. UNESCO, 1994.
- 23 Tal como lo afirma Musto Estefan, criterio que para el caso se acoge y se comparte.

Capítulo III

MODELO DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO

Habiendo señalado en el capítulo anterior el problema, conceptualización e importancia de la evaluación, y, dentro de ello, las características, principios y función que genéricamente desempeña en el vasto campo de las ciencias sociales, en este capítulo se presenta el Modelo de Evaluación de Programas y Proyectos Sociales de Desarrollo con Enfoque de Género.

A lo largo de la presentación, los lectores y lectoras podrán identificar el procedimiento metodológico de la investigación evaluativa así como los ámbitos temáticos, las dimensiones, variables e indicadores que configuran el Modelo de Evaluación de Programas y Proyectos Sociales de Desarrollo con enfoque de Género y, visualizar en forma integral, el instrumento técnico diseñado para valorar la eficiencia y la eficacia global de una intervención social.

Tanto el diseño como la operatividad del modelo de evaluación, se sustentan en la estructura de la Investigación Evaluativa aplicada al proyecto “Mujeres en el Desarrollo Social” YF 960¹, cuya lógica interna fue concebida para pasar de lo teórico a lo práctico; de lo general a lo particular; de lo agregado a lo desagregado y de lo inductivo a lo deductivo, en donde convergen y se substantivan los principios y criterios plenamente identificados –en los capítulos precedentes- en materia de evaluación social, género y desarrollo que guían e instrumentan el modelo.

1. Características del modelo

El presente modelo de evaluación constituye un modelo analítico de racionalización y su función está orientada al análi-

sis de la *eficiencia y la eficacia en la planificación y ejecución de programas y proyectos sociales de desarrollo*. Su marco de referencia es la planificación social y su perfil particular, el enfoque de género.

En términos valorativos, el modelo diferencia el aspecto categorial de *eficiencia y eficacia*, circunscribiendo *el primero* al cumplimiento de metas y objetivos planificados, gestión y administración del proyecto; y, el *segundo*, a la valoración de las consecuencias deseables o cambios que hayan podido producirse como resultantes del proceso de intervención social, en directa relación con el fin perseguido. De allí que el Modelo de Evaluación identifica, diferencia e interrelaciona dos grandes ejes, esto es, la estructura del proyecto concebido como sistema de decisiones y relaciones en tanto proceso; y, sobre esa base, las prestaciones y resultados de la intervención social.

Consecuentemente, *define a la eficiencia como la capacidad de los recursos intervinientes para direccionar y apuntalar la consecución cierta de los objetivos previstos en un programa o proyecto. Y eficacia como la capacidad de modificar los problemas que dieron origen a la planificación del programa o proyecto diseñado para intervenir en determinado aspecto de la realidad social. Es decir, a la capacidad para afectar positivamente, de impactar en la población objetivo y su contexto, de producir variaciones y cambios positivos, deseables o esperados; adjudicables a los resultados del operar y accionar de la intervención social.*

Asume y analiza el contexto de la evaluación como espacios sociales caracterizados por múltiples relaciones que operan en el marco de situaciones y condiciones socio-económicas, socio-políticas y socio-culturales determinadas que interactúan, influyen y, por tanto, hay que sopesarlas.

Dado que se trata de valorar intervenciones sociales planificadas con *finalidades de desarrollo, opera bajo el principio de que, el desarrollo se mide por las oportunidades que tienen los hombres, las mujeres, los niños, las niñas y jóvenes de ambos sexos de informarse, educarse, de aprender y enseñar; de usar y ma-*

nejar los recursos² con responsabilidad; por su capacidad de producir y reproducirse con responsabilidad social; por su capacidad y libertad para juzgar tanto la estructura social y política como la situación y condiciones en que viven, así como por sus posibilidades reales para transformarlas y ejercer sus derechos ciudadanos y constitucionales.

Se instrumenta en los principios del enfoque de planificación de género, que supera la limitación de centrarse aisladamente en las mujeres e identifica a las necesidades de género como variable fundamental para analizar las relaciones sociales hombre-mujer, estableciendo una diferenciación esencial entre necesidades prácticas y estratégicas de género. Principios que en la investigación evaluativa de programas y proyectos sociales, destinados a crear oportunidades de desarrollo y promover entre mujeres y hombres la equidad en la participación de sus beneficios, se sustentan en la dimensión social del Desarrollo Humano.

Y en el ámbito de las ciencias sociales, el Modelo de Evaluación de Programas y Proyectos Sociales de Desarrollo con enfoque de género, constituye -como se ha dicho- un modelo analítico de racionalización que no debe ser considerado como producto acabado de utilización irreflexiva, sino como instrumento que a de adaptarse cada vez a los cambios que experimente el objeto de investigación.

2. Propuesta metodológica

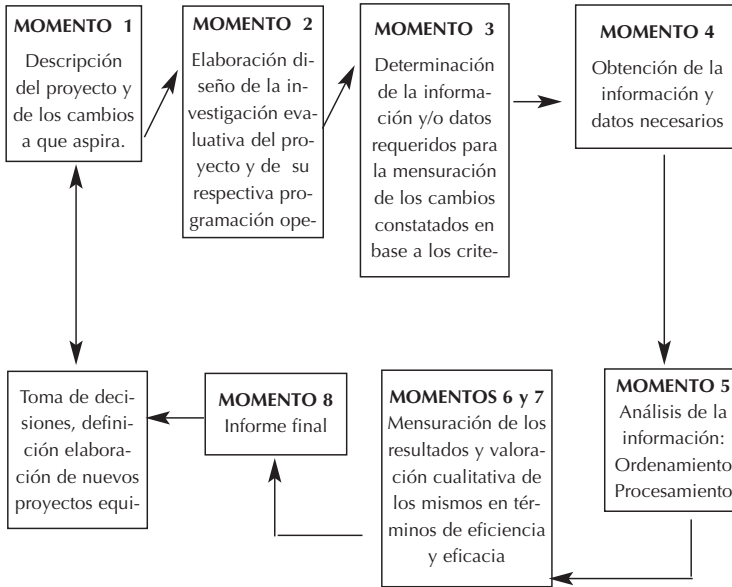
Siguiendo la lógica de la investigación científica, el modelo de evaluación que se propone, implica el desarrollo de ocho momentos o fases que integran la propuesta de investigación evaluativa, cuya lógica interna y dinámica operativa de aplicación, contiene: orden, secuencia, coherencia, concordancia y pertinencia; y, son las siguientes:

Momentos que integran la propuesta metodológica

MOMENTO	DESCRIPCIÓN
MOMENTO I	Identificación y descripción del proyecto a ser evaluado y de los recursos necesarios para afrontar el proceso de investigación.
MOMENTO II	Elaboración del diseño de la investigación evaluativa del programa o proyecto y de su respectiva programación operativa.
MOMENTO III	Determinación de la información y/o datos requeridos para el análisis del proyecto y mensuración de los resultados.
MOMENTO IV	Obtención de la información y datos necesarios.
MOMENTO V	Análisis de la información: <ul style="list-style-type: none"> ♣ Ordenamiento ♣ Procesamiento ♣ Sistematización
MOMENTO VI	Mensuración de resultados
MOMENTO VII	Valoración cualitativa de los resultados en términos de eficiencia y eficacia
MOMENTO VIII	Elaboración informe final

Según se observa en el gráfico que sigue, la secuencia, relaciones de interdependencia y lógica de instrumentación de las ocho fases del modelo, otorgan una visión integral de la propuesta dando cuenta, por un lado, del proceso de evaluación y, por otro, de su función, importancia y utilidad en el vasto campo de las decisiones. Y cada una de ellas, en directa relación con los principios del modelo, constituyen instancias procedimentales rectoras de la propuesta metodológica.

Lógica interna de la propuesta metodológica



Elaboración: Reina Artieda

3. Estrategia técnico-metodológica de la propuesta

3.1 Identificación de ejes y ámbitos temáticos que integran la propuesta metodológica del modelo.

La particularidad de la propuesta se asienta en los ejes y ámbitos temáticos que a continuación se identifican y que en el análisis de género son de crucial importancia desde la planificación de la intervención social, durante su aplicación cierta, la evaluación durante el proceso de ejecución y posterior valoración de la misma, en directa relación con los objetivos y fines que se procuren en el marco de un programa o proyecto de desarrollo con enfoque de género.

Ámbitos según ejes temáticos

EJES TEMÁTICOS	ÁMBITOS TEMÁTICOS
1. TÉCNICO POLÍTICO	Análisis y explicación del origen de la propuesta y los factores que la generaron; así como del rol de los agentes planificadores, actores involucrados y las características técnico políticas y administrativas que acompañan al proyecto en relación con la estrategia general.
2. SOCIO ECONÓMICO	Descripción, análisis y valoración de resultados del proyecto en los ámbitos: ♣ Productivo ♣ Reproductivo ♣ Comunitario a través de la diferenciación de roles del mismo nombre en la relación hombre – mujer.
3. SOCIO POLÍTICO	Variación de las relaciones hombre –mujer en el ámbito de los valores y del control social.
4. PSICO-SOCIO CULTURAL	Modificación en la percepción y cambios de actitud en la población objetivo, tanto femenina como masculina (mujeres y hombres según edades inclusive).
5. DESARROLLO SOCIAL	Cambios, efectos, impacto o incidencia de los resultados previstos por el proyecto, desde sus propias finalidades, hacia y en las instituciones sociales y en las instancias de decisión local, regional y/o nacional.

La importancia de cubrir los ámbitos registrados radica en que los resultados o efectos sociales, en tanto hechos empíricamente registrados, sólo son susceptibles de ser comprendidos, explicados e interpretados en el marco de un análisis de la amplia y rica variedad de procesos, relaciones, condiciones y factores que se entrecruzan en la compleja interacción que entrañan los procesos sociales.

3.2 MOMENTO I: Identificación y descripción del proyecto a ser evaluado.

Tanto la identificación, cuanto la descripción del proyecto a ser evaluado, constituyen pasos preliminares, pero importantes ya que permiten tener un acercamiento inicial con el instrumento de materialización de políticas como es un programa o proyecto y conocer sus características generales (localización, cobertura geográfica y poblacional, objetivos generales y específicos, beneficiarios, ámbitos de acción, componentes del proyecto, etc., entre otros elementos como cobertura, duración y finalidad de la medida), a partir de lo cual es posible identificar, también de manera preliminar, los recursos necesarios (tiempo, cognitivo, recurso humano, capacidades y competencias técnicas, financieros, voluntad y decisión política de quienes toman las decisiones, etc.) para efectuar la evaluación.

Para facilitar el abordaje de este primer momento de la propuesta metodológica se sugiere el uso de la matriz N.1

Matriz N. 1

MATRIZ DE CONTENIDOS GENERALES DEL PROYECTO ORIGINAL

Nombre y código del proyecto:
 Problema que prevé enfrentar:
 Cambios a que aspira:
 Finalidad de la intervención:
 Ejecutor:

Causas del Problema	Objetivos	Estrategia de aplicación y desarrollo	Componentes del proyecto	Metas generales	Cobertura geográfica y poblacional

3.3 MOMENTO II: Elaboración del diseño de la investigación evaluativa del programa o proyecto y de su respectiva programación operativa.

Abordar esta etapa significa entrar en el terreno del cálculo que precede y preside la acción, esto es, planificar, y, planificar, en lo fundamental, significa responder a preguntas tales como: ¿qué vamos hacer?, ¿para qué lo vamos hacer?, ¿quién lo va hacer?, cómo lo vamos hacer?, ¿con qué recursos lo vamos hacer?, entre otras interrogantes como ¿dónde, cuándo y en qué tiempo lo vamos hacer?

Considerando que las matrices constituyen un instrumento metodológico práctico, se propone para este momento, el uso de las matrices N.2 y N.3 que se presentan a continuación.

3.4 MOMENTO III y IV: Determinación de la información necesaria para el análisis y obtención de la misma.

Como se sabe, la información es un elemento e instrumento clave en todo proceso de investigación científica, y, por tanto, debe ser no sólo suficiente, sino representativa, seria, oportuna y, a la vez, debe provenir de fuentes confiables. De allí que la tarea de identificar y determinar los requerimientos de la información, así como la de obtenerla, es de carácter relevante para el análisis del proyecto y posterior mensuración-valoración de resultados.

En tal sentido, además de identificar las necesidades y requerimientos de información, la tarea es crear un registro de información que abarque desde los criterios de los formuladores del proyecto, de los actores técnicos y políticos involucrados y la documentación producida por el proyecto desde su fase de formulación hasta la opinión o percepción de la población objetivo. Pero ¿a quién y a dónde remitirse para buscarla y obtenerla? Y si es opinática o está dispersa, ¿cómo recolectarla?

Por un lado, la respuesta necesariamente nos remite a las fuentes de información y, por otro, al tema de la identificación de

Matriz N. 2

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN EVALUATIVA DEL PROYECTO

Nombre y código del proyecto:

Breve descripción del problema que dio origen al proyecto

Objetivos general y específicos	Hipótesis	Variables	Indicadores globales

técnicas e instrumentos para obtenerla, y que respectivamente se abordan en la sección que sigue.

3.4.1 Sobre las Fuentes de Información

La selección de las fuentes de información, también denominadas verificadores, depende de las características del proyecto que se evalúe y de sus componentes. Y los dos tipos de fuentes de información que a continuación se identifican, satisfacen las exigencias derivadas de la naturaleza de la evaluación y, que en la lógica interna del procedimiento metodológico del modelo, corresponden al *momento 3*.

1. Fuentes primarias:

- actores técnicos y políticos involucrados en el proceso
- instituciones y organizaciones vinculadas a los objetivos y metas del proyecto (entidades y/o instancias oficiales, organizaciones de base, ONG's, asociaciones, etc.)
- responsables de la formulación y ejecución del proyecto (actores técnicos, políticos y sociales)
- población objetivo
- población potencialmente beneficiaria.

2. Fuentes secundarias:

- documento del proyecto original
- informes institucionales derivados del proyecto o sobre aspectos del mismo, publicados o generados por actividades del proyecto
- estadísticas y registros de las organizaciones que actúan en la población objetivo
- material hemerográfico (información y opinión de prensa producida por el proyecto o relacionada con aspectos claves de su aplicación)
- informes económico financieros del proyecto (incluye presupuestos nacionales, institucionales y operativos)

- material iconográfico y audio-visual
- material bibliográfico y documentales publicados y elaborados en el marco del proyecto
- documentos oficiales del proyecto: correspondencia inter-institucional, informes oficiales, evaluaciones, etc.
- bibliografía especializada en evaluación social de proyectos.

3.4.2 Sobre las Técnicas e Instrumentos a Emplearse

Para proceder a desarrollar la fase de indagación empírica, a efectos de recolectar información útil que permita reconstruir los hechos sociales (procesos y resultados) del proyecto materia de evaluación, se hará uso de instrumentos como la entrevista semidirectiva o la discusión de grupos. En tal sentido, se recomienda estructurar una guía de criterios objetivables para la identificación de los múltiples factores que inciden en la generación de productos-resultados y que pueden ser atribuibles a la ejecución de un proyecto social. Se recomienda también el uso de técnicas sencillas y alternativas como el uso de lluvia de ideas, cuadros comparativos, matrices, etc.

Estas modalidades de análisis en grupos de trabajo tienen la característica de ser participativas, interactivas y excelentes fuentes de información y, además, resultan ser actividades didácticas y en muchos casos hasta pedagógicas.

Existen, sin embargo, otras técnicas como entrevistas a profundidad, historias de vida, observación, estudios de casos, etc., cuyo uso también es recomendable, siempre y cuando no se reduzca el logro de la información a la aplicación de encuestas.

3.5 MOMENTO V: *Ordenamiento, procesamiento y sistematización de la información.*

Una vez recolectada la información, ¿cómo debe ser ordenada y procesada? En concordancia con las características del

proceso de evaluación y siguiendo la lógica del modelo, se propone el uso de la *técnica de matrices* y tabulación de la información derivada de cuestionarios u opinantes claves o procesamiento de información por computadora. Sin embargo, es posible recurrir a técnicas tales como: sinopsis gráficas, uso de paquetes estadísticos, fichas de memorias de observación, técnicas estadístico-matemáticas, entre otras, que pudieren afrontar las necesidades de ordenamiento, procesamiento y sistematización de la información.

3.6 MOMENTO VI: Análisis e interpretación de la información y de los datos.

Una vez procesada y sistematizada la información, para el análisis e interpretación de la misma, se ha de recurrir, a las técnicas de contrastación, análisis porcentual, análisis multicausal y multivariable, así como a técnicas de comparación entre resultados esperados y observados, para cuyo efecto, se propone el uso de las matrices N. 4, 5, 6, 7 y 8.

No obstante, también es posible recurrir a la técnica de comparación antes-durante-después del proyecto o comparación con sectores de población no atendidos por el proyecto y a otras técnicas de análisis comparativo, estadístico-matemático, demográfico u otras. Decisión que debe ser tomada por él o los evaluadores (ras) dependiendo de las características del proyecto o particularidades de la intervención social que se evalúe.

Al concluir el aspecto operativo de esta fase de análisis, se prevé conocer los resultados de la intervención social y éstos, a su vez, deben ser comparados con las hipótesis formuladas desde la fase de diseño de la investigación evaluativa.

Matriz N. 4

MATRIZ DE CONTENIDOS ESPECÍFICOS DEL PROYECTO ORIGINAL
POR COMPONENTES

Nombre y Código del Proyecto:

Componente:

Ejecutor:

Cojecedor:

Objetivos específicos	Acciones	Metas	Indicadores	Población objetivo	Cobertura poblacional y geográfica

MATRIZ COMPARATIVA ENTRE LO PLANIFICADO Y LO EJECUTADO

Fuente de información:
Técnico evaluador responsable:

Componentes	Metas planteadas	Grado de cumplimiento (%)	Objetivo Planteado	Grado de cumplimiento (%)	Factores de incidencia en el cumplimiento de:		Observaciones
					Metas	Objetivos	

Matriz N. 7

MATRIZ COMPARATIVA ENTRE OBJETIVOS PROGRAMADOS Y RESULTADOS LOGRADOS

Fuente de información:
Técnico (s) evaluador (es) responsable(s):

Componentes	Objetivos planteados	Resultados alcanzados y/o generados	aporte o grado de contribución en la consecución de fines	Consecuencias o efectos producidos en el ámbito de acción	Valor de la medición	
					Mensuración Cualitativa	Mensuración Cuantitativa

MATRIZ GENERAL DE ASIGNACIÓN EFECTIVA Y EJECUCIÓN DEL GASTO PROGRAMADO

Nombre del proyecto:

Ejecutor:

Coejecutor:

Presupuesto General del Estado	Recursos entregados según fuentes de financiamiento			Ejecución efectiva del gasto				
	Recursos propios	Asistencia no reembolsable Valor	Entidad	Total recursos	Componente	% de ejecución	Naturaleza del Gasto	Observaciones

3.7 MOMENTO VII: Evaluación cualitativa de los resultados

Esta fase del proceso de evaluación es definitoria y corresponde evaluar los resultados del proyecto, a efectos de determinar la eficiencia y valorar su eficacia en términos de la consecución del fin o fines para los que fue diseñado y puesto en marcha el proyecto social.

Para valorar la eficacia de las acciones con respecto al desarrollo social y obtener información seria y racionalmente argumentada, como se ha dicho, es preciso contar con instrumentos para medir y, por ende, valorar el logro de objetivos y la consecución de fines del proyecto. Y estos instrumentos, son los indicadores-descriptores sociales de desarrollo con enfoque de género que se presentan para la operativización del Momento VII; y, que, metodológicamente, permiten medir y por tanto, valorar la capacidad de la unidad de intervención social en la consecución de fines.

3.7.1 Aspectos, Variables e Indicadores Sociales de Desarrollo con Enfoque de Género

En directa relación con los objetivos y fines que se procuren en el marco del programa o proyecto, objeto de la evaluación; y, en estrecha concordancia con los ejes y ámbitos temáticos en los que se asienta la propuesta, los aspectos, variables e indicadores anunciados, constituyen parámetros de valoración del Modelo de Evaluación de Programas y Proyectos Sociales de Desarrollo con Enfoque de Género y a la vez, una propuesta para la formulación, ejecución y evaluación de nuevas unidades de intervención social planificadas.

La batería de indicadores sociales que propone el modelo, ha sido diseñada bajo el principio de red de factores de incidencia múltiple en la producción de efectos sociales y sus indicadores, han sido concebidos en el marco de experiencias vividas en

materia de género y proyectos sociales de desarrollo y contruidos a partir de la realidad, que es precisamente, el terreno en donde se enfrentan auténticas dificultades para conceptualizar, operar y dimensionar las implicaciones del enfoque de género.

En el ámbito general de la evaluación, los indicadores sociales constituyen una referencia fundamental para medir, comparar y valorar tanto el campo de las acciones como el de las decisiones, en función de objetivos estratégicos del desarrollo social.

En lo específico, los indicadores sociales con enfoque de género que comporta el modelo, a la vez que revalorizan la importancia de variables y categorías cualitativas en el análisis del desarrollo, innovan las formas de identificación y manejo de los temas y problemas que en materia de género y desarrollo, persisten provocando animadversión y manteniendo sesgos divisionistas o sectorialistas, que a menudo trastocan la propuesta central de género y desarticulan sus objetivos estratégicos en los procesos de intervención social.³

Esa imagen revertida de los indicadores sociales con enfoque de género, aportan a la recuperación de una visión integradora e integral del desarrollo, en donde la relevancia de lo económico es pensada desde lo social.

VARIABLES E INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO SEGÚN ASPECTOS DE EVALUACIÓN

VARIABLES	ASPECTOS	INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Política Social ◆ Voluntad ◆ Decisión Política 	<p>1. El rol de los agentes planificadores como actores conductores del proceso y su interacción con los actores involucrados.</p> <p>2. Influencia de las características técnico - políticas y administrativas que acompañan y/o acompañaron al proyecto en el proceso de ejecución y en relación con la estrategia general.</p>	<p>1. Concepción y diseño del proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> ♣ Orientación teórico conceptual e ideológica del proyecto ♣ Planificación y programación operativa del proyecto. ♣ Interacción de los actores <p>2. Comprensión, motivaciones, orientación y apoyo técnico otorgado para la ejecución de cada uno de los componentes.</p> <p>Apoyo político otorgado al proyecto por parte de actores principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ♣ Nivel o grado de interés ♣ Declaraciones ♣ Acciones ♣ Documentos de política oficiales (planes, acuerdos, convenios, etc.) <p>Disponibilidad y uso de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ♣ Humano ♣ Capacidad técnica institucional ♣ Económico-Financiero ♣ Cognitivo ♣ Tiempo ♣ Oportunidades ♣ Negociación ♣ Material ♣ Organización social, institucional ♣ Poder político ♣ Otros <p>Niveles de coordinación intra e interinstitucional:</p>

VARIABLES	ASPECTOS	INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO
		<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso (institucional, social, personal, profesional) • Apoyo y/o acompañamiento técnico interdisciplinario • Cumplimiento y operativización de conclusiones y acuerdos • Indiferencia • Celo profesional y/o institucional <p>Grado de compromiso y actitud del personal directivo y técnico involucrado en la responsabilidad de la ejecución de cada uno de los componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intereses políticos • Intereses personales • Competencias básicas (personales y profesionales) • Motivaciones (involucramiento, participación cierta y apoyo en la ejecución, entre otros) <p>Monitoreo, seguimiento y evaluación durante el proceso de ejecución:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Periódico • Sistemático • Identificación cierta de aspectos positivos y/o negativos • Uso de la información-resultados para la toma de decisiones • Indiferencia a resultados-informes • Responsabilidad social del personal directivo y técnico sobre los resultados. <p>Relaciones de cooperación y coordinación entre organismo financiero y entidad ejecutora.</p> <p>Empoderamiento de la unidad rectora-ejecutora:</p>

VARIABLES	ASPECTOS	INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO
<p>Rol productivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Empleo ◆ Ingresos ◆ Salud ◆ Capacitación 	<p>3. Modificaciones significativas en la situación y condiciones sociales de vida en la población objetivo y su contexto, a partir de la diferenciación de roles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de decisión • Capacidad de gestión • Capacidad de acción • Capacidad de negociación <p>Acceso, uso y control de los recursos existentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oportunidad y secuencia en la disponibilidad y uso de recursos financieros: oportunos, extemporáneos, periódicos regulares, periódicos irregulares • Disponibilidad de información cualitativa y cuantitativa sobre el proyecto: oportuna, confiable, suficiente, periódica, inexistente. <p>Fortalecimiento institucional de la entidad o instancia rectora de la ejecución del proyecto en el marco del mismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad técnica operativa • Estructura administrativa y organizacional • Capacidad de convocatoria • Capacidad de negociación • Capacidad de gestión • Capacidad de demanda • Presencia política • Credibilidad • Representatividad social real <p>3.1 Modificaciones en las relaciones sociales de producción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ubicación y tipo de actividad entre hombres y mujeres • Generación de empleo • Generación de ingresos • Generadoras (res) principales de ingresos • Generadoras (res) secundarios de in-

VARIABLES	ASPECTOS	INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO
<p>Rol Reproductivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Información ◆ Salud sexual y reproductiva ◆ Trabajo doméstico ◆ Comunicación ◆ Educación 		<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres solas jefas de hogar • Hombres solos jefes de hogar • Desocupación masculina-femenina • Capacitación para el trabajo masculino-femenino • Migración masculina-femenina • Situación de salud de las mujeres, hombres y demás miembros de la familia u hogar • Tiempo de trabajo de la mujer demandado para el desarrollo de las actividades emprendidas • Rentabilidad de las actividades económico-productivas generadas, apoyadas o implementadas por el proyecto. • Capacidad de desarrollo de las actividades implementadas. • Articulación de las actividades o componentes productivos implementados con las necesidades de la población objetivo • Articulación de las actividades desarrolladas por el proyecto, con programas o proyectos de desarrollo local, regional o nacional. <p>3.2 Modificaciones en las relaciones de pareja y en las relaciones de convivencia en hogar o familia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento y reproducción de la fuerza laboral • Autopercepción de las mujeres en el ámbito reproductivo • Autopercepción de los varones en el ámbito reproductivo • Planificación familiar • Salud sexual y reproductiva de las mujeres, hombres y/o de la pareja • Control de la sexualidad femenina-masculina o de la pareja

VARIABLES	ASPECTOS	INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO
<p>Rol Comunitario:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Organización ◆ Corresponsabilidad social ◆ Conciencia ciudadana ◆ Poder ◆ Participación Social 		<ul style="list-style-type: none"> • Percepción masculina sobre las mujeres en los roles de hijas, esposas y madres. • Percepción femenina sobre los varones en los roles de hijo, esposo y padre. • Involucramiento y participación masculina en el cuidado, crianza, educación y formación de los hijos (as) • Administración del hogar • Reconocimiento al trabajo doméstico como aporte económico con alto valor social entre los miembros del hogar o familia. • Dedicación al trabajo doméstico • Involucramiento y participación masculina en el trabajo doméstico. • Tiempo asignado y/o empleado por las mujeres en el trabajo doméstico • Tiempo asignado y/o empleado por los hombres en el trabajo doméstico • Comunicación y compañerismo en la pareja • Comunicación entre padres e hijos (as) • Comunicación de y entre las mujeres a nivel familiar y comunitario <p>3. 3 Modificaciones tanto en la relación como en la participación de las mujeres en el marco de la vida comunitaria y en los esquemas tradicionales de organización, autoridad y jerarquía:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presencia de organizaciones comunitarias • Características de las organizaciones existentes • Niveles de organización comunitaria • Fortalecimiento de las organizaciones existentes • Surgimiento de nuevas organizacio-

VARIABLES	ASPECTOS	INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO
Valores y prácticas socio culturales	4. Variación de las relaciones hombre-mujer en el ámbito de los valores y del control social.	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de las mujeres como extensión del rol doméstico en la consecución de servicios e infraestructura básica. • Involucramiento de las mujeres en los roles de gestión, liderazgo, autoridad directa o representación en las organizaciones comunitarias. • Participación de hombres y mujeres en la vida comunitaria con conciencia social sobre sus reivindicaciones comunes y demandas diferenciadas • Gestión y liderazgo de las mujeres aceptado entre las mujeres y los hombres. • Reconocimiento social a la participación y gestión de las mujeres • Empoderamiento de las mujeres a nivel comunitario • Exigibilidad de los derechos de ciudadanas y ciudadanos en el nivel local • Capacidad de autogestión en las organizaciones • Satisfacción real de necesidades básicas de las familias u hogares • Liderazgo femenino y/o masculino (real, aparente, eficaz) • Involucramiento y participación política de las mujeres en los escenarios y y/o contiendas electorales locales. • Representatividad de género y eficacia en la gestión pública ejercida por mujeres. <p>4. Acceso, uso y control de recursos y beneficios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Información • Educación • Económico-financiero • Tiempo • Capacitación • Empleo

VARIABLES	ASPECTOS	INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO
	<p>5. Influencia de la participación social de los actores intervinientes en el proyecto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos • Organización • Crédito • Tecnología • Asistencia técnica • Propiedad de la tierra u otros bienes • Recursos naturales (suelo, agua, aire, especies naturales, etc.) • Reconocimiento y prestigio social • Participación en la toma de decisiones en la vida pública y/o en la vida privada • Acoso sexual • Abuso de poder (masculino o femenino) • Violencia intrafamiliar • Ejercicio de los derechos ciudadanos y constitucionales <p>5. Actitud de la población objetivo y/o beneficiarios focalizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación con los objetivos del proyecto • Confianza y credibilidad en las expectativas ofertadas • Predisposición a la participación • Grado o niveles de interés • Rechazo • Incorporación y participación de los destinatarios y agentes estratégicos en las medidas interventoras • Surgimiento de aliados y/o agentes estratégicos <p>Etapas del proyecto en las que se involucró y/o incorporó la participación de la población beneficiaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación del/los problemas • Diagnósticos • Diseño y formulación de proyectos • Programación de la ejecución

VARIABLES	ASPECTOS	INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO
	<p>6. Modificación en la percepción y/o cambios de actitud en la población objetivo tanto femenina cuanto masculina (mujeres y hombres según edades inclusive)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución y desarrollo del proyecto • Evaluación (ex-ante, durante, ex-post) • Otros <p>Apertura, disposición, capacidad y competencia de y/a las organizaciones sociales encargadas de ejecutar las medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento y manejo de la temática de género y desarrollo • Experiencia en proyectos con la dimensión de género • Capacidad de gestión • Capacidad operativa instalada • Goce de credibilidad y confianza frente a los beneficiarios • Liderazgo local <p>6. Percepción de las manifestaciones del pensamiento colectivo en el diario vivir.</p> <p>Actitud de hombres y mujeres en el desempeño de roles sociales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autopercepción de las mujeres: autoestima, seguridad personal, capacidades, competencia, proactividad. • Autopercepción de los varones en relación con las mujeres y viceversa: equidad en el cumplimiento de deberes y responsabilidades, fidelidad, valoración y reconocimiento del otro, ejercicio equitativo de los derechos; apoyo, respeto, compañerismo, acceso al trabajo o actividades laborales no tradicionales, remuneraciones equitativas, igualdad de oportunidades. • Sensibilidad social en la población femenina y masculina sobre los nuevos roles de las mujeres y los hombres en las relaciones de pareja, productivas y sociales.

VARIABLES	ASPECTOS	INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO
		<ul style="list-style-type: none"> • Demanda y exigibilidad de los derechos de y desde las mujeres. • Surgimiento de nuevos valores y prácticas socio-culturales. • Erradicación progresiva de violencia intrafamiliar (psicológica, física, verbal). • Erradicación progresiva de sexismo en el lenguaje. • Erradicación de mensajes sexistas-discriminatorios en los textos escolares. • Eliminación de prácticas sexistas-discriminatorias de maestras y maestros en los procesos de enseñanza-aprendizaje. • Erradicación progresiva de mensajes y prácticas religiosas inspiradas en la cultura patriarcal. • Transmisión y reproducción de mensajes nuevos (no sexistas, no discriminatorios) desde las mujeres-madres-esposas-abuelas en la vida familiar. • Receptividad en los hombres jóvenes y adultos, padres-esposos y abuelos a los mensajes no sexistas-no discriminatorios. • Nuevos estilos de relacionamiento y formas de convivencia social saludables entre hombres y mujeres • Existencia de normas legales que contribuyan a garantizar la equidad entre hombres y mujeres adultos, niños, niñas, jóvenes de ambos sexos y adultos mayores (constitucionales, civiles, penales, etc.) • Cumplimiento de las normas legales que contribuyen a garantizar la equidad entre hombres y mujeres adultos, niños, niñas, jóvenes de ambos sexos y adultos mayores (constitucionales, civiles, penales, etc.)

VARIABLES	ASPECTOS	INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Género ◆ Salud ◆ Educación ◆ Empleo ◆ Ingresos ◆ Medio Ambiente ◆ Poder 	<p>7. Cambios, efectos, impacto o incidencia de los resultados previstos por el proyecto, desde sus propias finalidades, hacia y en las instituciones sociales y en las instancias de decisión local, provincial, regional y/o nacional.</p>	<p>7. Modificaciones producidas en la vida de la población objetivo y su contexto social.</p> <p>Expresadas en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación significativa de la situación de discriminación y subordinación de las mujeres en el marco de las relaciones de pareja, familiares, productivas y sociales en sus respectivas comunidades. • Modificación significativa de las condiciones de vida de las mujeres adultas y por ende de los miembros de sus respectivos hogares o familias (niñas, niños, jóvenes de ambos sexos, hombres adultos y adultos mayores). • Mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres, sus familias u hogares, en el marco de sus respectivas comunidades locales. • Evidente dinamismo y rentabilidad de las actividades productivas emprendidas. • Disminución o suspensión de la migración temporal o definitiva. • Sustentable integración de los miembros de las familias u hogares en la vida familiar y comunitaria. • Equitativa participación activa de mujeres y hombres en la gestión comunitaria. • Capacidad de autogestión comunitaria. • Reducción de la vulnerabilidad en las mujeres, niños, niñas y jóvenes de ambos sexos. • Articulación de las necesidades diferenciadas y demandas de las mujeres,

VARIABLES	ASPECTOS	INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO
		<p>xos, hombres y adultos mayores en las políticas de gestión y acción local, instituciones o instancias educativas, de salud, de información, laborales, empresariales, de servicios, de policía y justicia entre otras de gestión y gobierno (local, provincial, regional o nacional).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creciente demanda ciudadana por el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos y privados: en salud, educación, saneamiento básico, infraestructura de apoyo a la producción y productividad, en instancias judiciales, policiales y locales. • Consciente y activa participación social en el cuidado y protección del medio ambiente en las respectivas comunidades y espacios de gobernabilidad local. • Control social a la gestión pública local liderado por las mujeres. • Proactividad de ciudadanas y ciudadanos en el cumplimiento y exigibilidad de sus derechos. • Cumplimiento y ejercicio equitativo de los derechos ciudadanos y constitucionales en las instancias de servicio, gestión, acción y decisión privadas o públicas. • Promoción cierta de la salud • Cambios positivos en la socialización educativa y mejoramiento de su calidad. • Disminución de los niveles de pobreza. • Responsabilidad social sobre los resultados de la gestión pública y/o acción privada. (Evidentes manifesta-

VARIABLES	ASPECTOS	INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO
		<ul style="list-style-type: none"> • Inversión social pública (local, provincial, regional o nacional) efectuada con valor agregado de género. • Focalización y eficacia de las inversiones públicas en salud, nutrición, seguridad social, vivienda, seguridad ciudadana, infraestructura productiva y social. • Homologación de la información y comunicación para el desarrollo en salud, en calidad de la educación, en materia de constitución, ciudadanía (deberes y derechos). • Cumplimiento y ejercicio de los derechos constitucionales y sus leyes fundamentales con relación a la equidad de género. • Articulación de una propuesta social-local con perspectiva de género. • Participación política de las mujeres desde la perspectiva práctica y/o estratégica de género. • Configuración de políticas sociales como producto de la participación política de las mujeres y hombres desde la perspectiva de equidad de género en las instancias de decisión locales, provinciales, regionales y/o nacionales. • Proactividad social con conciencia de género en torno a hechos o actos de corrupción, negligencia, violencia en cualquiera de sus formas o discriminación. • Generación de condiciones sustentables para la igualdad de oportunidades, en empleo productivo, en la distribución de los ingresos, en educación, en seguridad alimentaria, en salud, en seguridad social, en participa-

VARIABLES	ASPECTOS	INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO
		<p>ción política, en la administración de justicia, otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Control social comunitario • Autogestión de actores sociales • Generación de condiciones sustentables para una real y progresiva abolición de la impunidad y por ende de la corrupción. • Responsabilidad social de las autoridades locales, provinciales y nacionales sobre los resultados de la gestión pública. • Proactividad social en defensa de los recursos naturales y del medio ambiente. • Corresponsabilidad social en la protección de los recursos naturales y del medio ambiente. • Participación en el diseño y cumplimiento de políticas sociales que apoyan y promueven la equidad para el desarrollo social. (En los escenarios locales, provinciales, regionales y/o nacionales). • Incremento de los niveles de seguridad ciudadana. • Electoras y electores realmente representados por las autoridades locales y /o provinciales electas.

3.7.2 La medición de los indicadores

Asignar valores para medir lo expresado en los indicadores, es una tarea indispensable y, les corresponde a los responsables de la evaluación o equipo evaluador fijarlos de acuerdo a la particularidad del proyecto que se evalúa, a la concordancia, pertinencia y exigencias que el caso amerite.

No obstante, se sugiere el uso de razones, proporciones, progresiones o ponderaciones aritméticas, o escalas de valor que resultan ser de gran utilidad para asignar valores y medir los resultados y efectuar la valoración de las consecuencias deseables, o cambios que hayan podido producirse como resultantes del proceso de intervención social, en directa relación con el fin perseguido. Así por ejemplo:

Escala simple de calificación

Alto (a):	Positivo (a)	/ Negativo (a) 3
Mediano (a):	Positivo(a)	/ Negativo (a) 2
Bajo (a):	Positivo (a)	/ Negativo (a) 1
Indiferente:	0	

Escala de calificación por rangos

Ninguno:	0	
Bajo:	1	a 4
Mediano:	5	a 8
Alto:	9	a 12

Escala de calificación por rangos porcentuales

Alto:	62 a 100 %
Mediano:	31 a 61%
Bajo:	1 a 30%
Ninguno:	0%

Cuantificación de rentabilidad económica

Valor Actual Neto (VAN)

$$\text{VAN} > 0 \text{ (es rentable)} \quad \text{VAN} = \sum_{t=0}^n \frac{R_t}{(1+i)^t}$$

$\text{VAN} < 0$ (no es rentable)

Tasa Interna de Retorno (TIR)

$$i < \text{TIR (rinde)} \quad \text{TIR} = \sum_{t=0}^n \frac{R_t}{(1+i)^t}$$

La regla dice que una inversión es rentable sólo si la razón de beneficios a costos es mayor que la unidad; es decir, sólo si los beneficios son mayores que los costos.⁴ En tal sentido, **un proyecto productivo será rentable sólo si el valor del flujo de beneficios netos que genera es positivo.**⁵

Estos son algunos criterios básicos que son de mucha utilidad para la medición cuantitativa de los indicadores sociales, pero obviamente, no son los únicos, y el evaluador o evaluadora y/o el equipo de evaluación, podrá recurrir o diseñar e implementar las alternativas que juzgue pertinentes.

3.8 MOMENTO VIII.- Elaboración del Informe Final

3.8.1 Características del Informe

Elaborar el informe final de una Evaluación, implica: **crear un registro** de información representativa, seria, veraz y racionalmente argumentada que ha de servir para la toma de decisiones tanto a los responsables de las acciones como a los responsables de las decisiones.

Con apego a los principios y características del modelo, el informe de evaluación debe dar a conocer el insumo-producto

de la investigación evaluativa, esto es, los resultados del accionar y operar de la estructura del proyecto y la valoración de su significado e implicaciones que, respectivamente, deben dar cuenta de las consecuencias deseables o cambios que hayan podido producirse como resultantes del proceso de intervención social, en directa relación con el fin perseguido.

A pesar de la complejidad que por definición representa la dimensión social de desarrollo, a la hora de elaborar el informe final de evaluación, es preciso tener en cuenta la importancia de dar una visión ordenada del conjunto y favorecer la exposición de aspectos relativos a los cambios, efectos, impacto o incidencia de los resultados previstos por el proyecto desde sus propias finalidades en la población objetivo y su contexto social.

3.8.2 Perfil del Informe

Se estima que la estructura del informe a de guardar estrecha concordancia con la lógica interna del modelo de investigación evaluativa, sin que ello implique, que las posibilidades de incorporar referencias complementarias o alternativas se anulen. La misma experiencia resultante de la operativización del modelo, las características particulares o especificidades de un proyecto, así como la diversa y multidisciplinaria perspectiva profesional de quienes realicen la evaluación en sus distintas fases, sin lugar a dudas, generarán nuevas y pertinentes pautas objetivables en el informe de evaluación.

Existen, sin embargo, dos reglas de oro: la *separabilidad* y la *relevancia* que deben ser observadas e incorporadas en la preparación de un informe de evaluación. La *separabilidad* indica que los proyectos independientes deben ser evaluados en la misma forma y, por tanto, tratados en forma separadas pero sustantivados en el conjunto; y, la *relevancia* señala que se debe incluir sólo aquello que sea relevante para las decisiones.

En suma, son ocho las fases que fundamentan la estrategia técnico metodológica del Modelo de Evaluación de Programas y

Proyectos Sociales de Desarrollo con Enfoque de Género, cuyas condiciones operativas están incorporadas desde el Momento I hasta el Momento VIII, garantizando el abordaje científico de la investigación evaluativa, así como, el abordaje de género en la dimensión social del desarrollo humano.

Notas:

- 1 Tomado como un ejemplo de la experiencia ecuatoriana por ser considerado como el más importante a nivel nacional, dado que sus objetivos y cobertura respondían a la política determinada en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1992, misma que en base a la premisa de justicia social con libertad, propuso un modelo de desarrollo con cambio social.
- 2 Entiéndase: talento, recurso humano, naturales, tiempo, poder político, cognitivo, económico-financieros, materiales, entre otros.
- 3 No obstante ello, la especificidad de un proyecto objeto de evaluación, seguramente habrá de demandar la inclusión, observancia o construcción de indicadores inherentes a su especificidad, en cuyo caso, se deberá recurrir a fuentes existentes (sistemas de indicadores sectoriales) o al conocimiento, manejo, experiencia y experticia sobre el tema particular del que se trate.
- 4 Ernesto R. Fontaine. Evaluación Social de Proyectos. Pág. 73. Chile 1993.
- 5 La rentabilidad de una inversión y/o un proyecto productivo de bienes o servicios ha de inferirse del análisis del Valor Actual Neto (VAN), Tasa Interna de Retorno (TIR) u otros que permiten efectuar la comparación entre los costos y los beneficios.

Capítulo IV

OPERATIVIZACIÓN DEL MODELO DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO

En estrecha concordancia con la lógica del modelo de evaluación de programas y proyectos sociales de desarrollo con visión de género presentado en el capítulo anterior, en este capítulo, se presenta a modo de informe, el desarrollo de la investigación evaluativa realizada al proyecto “Mujeres en el Desarrollo Social” YF960¹, que sustenta la instrumentación y demuestra la operatividad del modelo.

La secuencia de la presentación sigue los pasos del procedimiento metodológico del modelo, sin embargo, dado el carácter agregado del mismo, el presente capítulo consta de tres partes consecutivas. En la primera, se presenta una breve descripción de la propuesta de investigación, una reseña sintetizada del proyecto objeto de la investigación y los antecedentes de su aplicación.

La segunda parte, versa sobre la evaluación del marco estructural del proyecto bajo la concepción de sistema de decisiones y relaciones técnicas, económicas y políticas que hay que sopesar; y, la tercera sobre los resultados que arroja la evaluación de la ejecución del referido proyecto. Tanto en la segunda como en la tercera parte, el lector o lectora podrá reconocer que en forma desagregada se sustentan cada uno de los aspectos conceptuales, ámbitos temáticos, dimensiones, variables e indicadores que en estrecha concordancia con el modelo de evaluación, integran el análisis.

PRIMERA PARTE

1. Antecedentes de la investigación evaluativa

Tal como se anunciara en la parte introductoria general, en esta primera parte del capítulo se expone una síntesis de lo que constituyó la propuesta de investigación y una reseña, también sintetizada, del proyecto objeto de la investigación evaluativa, en tanto elementos que concurren a describir los antecedentes de aplicación de la investigación evaluativa.

1.1 Descripción del Problema

El impacto de la crisis que afecta a nuestro país al igual que a la mayoría de los demás de la región -muy particularmente desde la década de los ochenta- ha acentuado significativamente los desequilibrios económicos y las desigualdades sociales.

En el caso ecuatoriano ha de agregarse la crisis política, cuyos resultados se reflejan en ingobernabilidad, creciente pobreza -más de la mitad de la población (11.7 millones de habitantes) es pobre-, y en el acelerado deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población. Al respecto, nótese que del ingreso nacional, solo el 5% más rico de la población percibe el 41%, mientras que el 20% más pobre apenas percibe el 1.7%, el subempleo supera el 47% y el desempleo sobrepasa el 12%.²

El impacto en las mujeres, niños y niñas,³ de los sectores más pobres (urbano marginal y rural) es significativamente mayor y diferencial, en la medida que no solo han debido afrontar el impacto de la crisis traducida en extrema pobreza en la vida cotidiana del hogar, sino también el de las condiciones desfavorables históricamente determinadas.⁴

En ese contexto, la situación de pobreza y condición de discriminación de las mujeres se ha visto agravada en distintos as-

pectos y se manifiesta en forma diferenciada por clase social, carácter étnico, edad y otras características sociales que las distinguen.

En países como el nuestro, el tiempo de trabajo de las mujeres ha sido el principal recurso empleado para el ajuste de la economía -familiar y social- desempeñando un papel protagónico en los ámbitos productivos, reproductivos y comunitarios⁵, cuyas implicaciones son severas y evidentes en las transformaciones de la vida cotidiana: la sobrecarga de trabajo, los exiguos ingresos y/o la carencia de ellos, el real deterioro de sus niveles de vida personal y familiar, en la atención, cuidado y protección de los hijos e hijas, en la salud y la energía de las mujeres, así como manifestaciones de mayor conflicto familiar y de violencia social y doméstica,⁶ que aún no se han convertido en un referente importante en el marco de la planificación para el desarrollo.

En materia de programas y proyectos, las experiencias vividas y analizadas -hasta el momento de escribir estas líneas- señalan que entre las limitaciones que enfrentan los programas y proyectos de desarrollo, entre ellos los orientados a las mujeres, implementados por instituciones del estado y otras, básicamente giran en torno al criterio de que la gran mayoría de ellos, no incorporan la dimensión de género, funcionan desarticulados de la problemática central; y, frecuentemente se caracterizan por reforzar las tareas tradicionales y sin capacidad de desarrollo económico, reafirmar el rol reproductivo, sobrecargar su ya pesada jornada de trabajo, tener limitada cobertura y escaso impacto.

Por la centralización, sectorización y dispersión de sus acciones se ha perdido de vista un tratamiento relevante de la problemática de género, reduciéndolos a un sinnúmero de acciones que no han sido pensadas desde las diferentes necesidades ni articulados realmente a programas de real desarrollo local, regional o nacional.

En ese sentido, la desorientación técnica, la dispersión de esfuerzos, la duplicación de acciones, la interferencia en procesos establecidos y el consecuente desperdicio de los recursos huma-

nos, técnicos, económicos, políticos y otros, que disminuyen la efectividad de los proyectos y procesos es evidente.

De otra parte, la carencia de coordinación intra e interinstitucional ocasionada por el celo institucional y que constituye un elemento crucial en la generación de información e intercambio continuo de las experiencias entre las instancias pertinentes y/o competentes y la prestación de apoyo en la exploración de mecanismos que permiten que los proyectos mejoren su rendimiento y se tornen eficaces, antes que fortalecerlos y articularlos, los debilita, los fragmenta y atomiza.

A los elementos señalados se agregan los provenientes de la debilidad, con la cual se presenta el componente de evaluación y “seguimiento que el propio Estado debe llevar a cabo al formular y ejecutar los programas y proyectos que identifican su política”, situación que no ha permitido crear circuitos que alimenten las diferentes etapas o instancias de los procesos de gestión. (P. Chávez, 1991).

Consecuentemente, la noción de permanencia, continuidad y sostenibilidad de los programas y proyectos, es débil y frecuentemente amenazada por las insuficientes e inconsecuentes asignaciones presupuestarias; y, a su vez, por la usual discontinuidad en la política que se produce por cambios de gobierno y autoridades y porque a menudo no logran captar el interés y respaldo político.

1.2 Justificación e Importancia

No obstante estar consciente que “resolver” los problemas de inequidad de género, de pobreza y discriminación que viven las mujeres -especialmente las más pobres del país- depende de condiciones socio económicas y socio políticas de largo aliento, el hecho inevitable es, que para enfrentar los problemas referidos, cada vez se requerirá de más y más recursos en épocas en que éstos son y serán cada vez, bastante más escasos lo cual de-

manda un alto grado de racionalidad en el empleo de medios para alcanzar fines.

En ese camino la posibilidad de superar algunas de las restricciones que afectan a los proyectos, obliga a conocer sus particularidades y a identificar alternativas para enfrentarlos, superarlos o reorientarlos en forma operativa y práctica, a través de la recuperación de ciertas experiencias y del conocimiento de los factores que obstaculizan y/o facilitan la consecución de sus objetivos. Supone también, conocer la flexibilidad o rigidez con la que han sido diseñados y la real posibilidad que tienen de incorporar nuevas dimensiones y de ser retroalimentados.

Pero acceder a ese conocimiento, implica evaluar las experiencias de intervenciones adelantadas por los organismos especializados del Estado u otros como las organizaciones de mujeres, agencias de desarrollo u ONGs que participen en la ejecución del proyecto y su contexto. Planteamiento que se inscribe en el proceso de identificación, análisis, explicación y valoración, cuya función es instrumental a fin de que los resultados, concurren a constituir un insumo que alimente el complejo marco del que emergen las decisiones.

Precisamente, proyectos como “Mujeres en el Desarrollo Social”, sobre el cual he de referirme en extenso en el presente capítulo, constituyen unidades microeconómicas-microsociales orientadas a enfrentar necesidades de género, en sectores específicos de la población, cuya significación concreta dependió de la estrategia general de desarrollo social, orientada a la solución de los principales problemas (entre ellos discriminación a la mujer) que fueran identificados como de tipo estructural. Y si bien pudo haber experimentado más dificultades de las que se pueden predecir desde la planificación y al inicio de su ejecución, tenido cambios de énfasis, haberse agregado nuevos temas o componentes, en lo esencial, los objetivos de integración de las mujeres en el desarrollo económico y social allí establecidos, mantienen su vigencia.⁷

Pero la maximización de recursos intervinientes, la eficiencia y eficacia comúnmente procuradas de la consecución de objetivos y fines, solo pueden inferirse de la evaluación, esto es, del estudio y análisis del proyecto en el marco del proceso técnico-administrativo que acompaña la ejecución y en relación con la estrategia general, que a su vez, depende de la naturaleza del sistema político, económico y social en vigencia.

1.3 Universo de la Investigación

La investigación evaluativa se centró en el proyecto “Mujeres en el Desarrollo Social” YF 960 y abordó los componentes de Educación, Políticas, Comunicación-Advocacy y Desarrollo de Mujeres Pobres en el Area Rural. Para este último componente, la investigación se remitió básicamente al desarrollo–resultado de 37 microproyectos productivos localizados en ocho provincias (Pichincha, Imbabura, Carchi, Tungurahua, Cañar, Azuay, Loja y Manabí).

1.4 Metodología

La aplicación del modelo de evaluación se inició con la descripción del proyecto y los cambios a que aspiraba, mismo que hasta el momento de la investigación evaluativa, constituía en el tema de género y desarrollo, el más importante a nivel nacional, cuya ejecución se inició en el marco de la gestión gubernamental 1988-1992 -en enero de 1991- a través del Ministerio de Bienestar Social y la entonces Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU) y con cooperación internacional.

Su cobertura fue nacional y cubrió los componentes que lo conformaban: Educación; Políticas; Comunicación y Advocacy y Desarrollo de Mujeres Pobres Rural y Urbano (para este componente el proyecto previó cubrir 90 comunidades en 13 provincias

del país), a través de los cuales se propuso alcanzar los objetivos que se transcriben a continuación:

“1) Promover un proceso de fortalecimiento de la capacidad del Estado, de las Organizaciones No Gubernamentales y de la sociedad civil en la búsqueda de soluciones alternativas, orientadas a mejorar la calidad de vida de las mujeres y en particular, la de las más pobres.

2) Promover el desarrollo de organizaciones de mujeres pertenecientes a los sectores rurales más deprimidos del país a través de un proceso que va desde el autodiagnóstico participativo, transferencia de recursos, mejoramiento de tecnologías tradicionales y un advocacy permanente para coparticipación con otros proyectos en áreas afines.

3) Capacitar y desarrollar en microempresas, a mujeres de escasos recursos pertenecientes a las áreas urbano-marginales con mayores problemas en el país, mediante identificación de necesidades, otorgamiento de créditos y el permanente asesoramiento de instituciones gubernamentales especializadas.

4) Contribuir al cuestionamiento de la discriminación de la mujer dentro de la educación formal, promover la coeducación como recurso fundamental hacia la superación de la educación sexista y fortalecer la Reforma Educativa en base a principios no discriminatorios en razón de sexo.

5) Sistematizar un proceso de comunicación a dos niveles, uno para sustentar cada una de las actividades del proyecto que den soporte a las mismas y además, sirvan de canal de expresión de los procesos de desarrollo que experimentarán las mujeres durante su ejecución. Y otro, que reforzaría el proceso por el cual, se pretende influir en la sociedad en general, para promover un cambio de actitudes y prácticas que impulsen el tratamiento de género, en condiciones de igualdad de oportunidades sociales y de derecho.

6) Concretar espacios de coordinación interinstitucional que posibiliten la aplicación de una política pública tendiente al tratamiento de género en términos de igualdad de oportunidades y objetivización del rol femenino en los procesos de desarrollo social.

7) Aunar esfuerzos a través de los canales de cooperación internacional, a fin de optimar actividades y alcanzar en mejores términos metas comunes.

8) Promocionar la participación de las mujeres en las carreras técnicas, capacitar a maestros y propender a un cambio de actitudes y prácticas en el tema, tanto a docentes como a la comunidad en general.”⁸

Sucesivamente, se diseñó la investigación evaluativa del proyecto que corresponde a la aplicación de la matriz N.2 y que implica un análisis de sensibilidad de objetivos, hipótesis, variables e indicadores globales.

En la secuencia del proceso de investigación, la mayor parte de la información necesaria se obtuvo de fuentes fundamentalmente documentales y de actores políticos y técnicos como: autoridades responsables de la aplicación de políticas para las mujeres, planificadores (ras), ejecutores (as) y coejecutores (as) del proyecto entre las que figuran consultores (as), funcionarias y funcionarios tanto gubernamentales como no gubernamentales responsables, aplicando las técnicas de análisis de contenido y direccionalidad, así como, entrevistas abiertas y semi-directivas, respectivamente.

He de confesar, sin embargo, que la información recabada en forma personal y directa entre actoras y actores de la población beneficiaria del proyecto y/o los afectados por éste, es poca.⁹ No obstante, al estar el grueso de aquella, consignada en las fuentes documentales que fueron exhaustivamente consultadas; al igual que la demás información, fue debidamente sistematizada en las matrices diseñadas para tal fin, analizada en extenso y completamente valorada en el proceso de investigación-evaluación.

Una vez que se obtuvieron los resultados de la investigación evaluativa se procedió, por una parte, a caracterizar y valorar el marco de la estructura del proyecto; y, por otra, a valorar los resultados de la ejecución de cada uno de los cuatro componentes que integran la unidad operativa de intervención planificada, en términos de la significación social de sus prestaciones y la consecución del fin previsto, según consta en las partes siguientes y constitutivas del presente capítulo.

SEGUNDA PARTE

2. Evaluación sobre la planificación e institucionalización del proyecto de estudio

Tal como se anunciara, en esta sección se presenta la caracterización y valoración del marco de la estructura del proyecto que fuera concebido como sistema de decisiones y relaciones técnicas, económicas y políticas, en tanto proceso y red de factores de incidencia en la producción de efectos sociales.

2.1 Planificación: Concepción y Diseño del Proyecto

Tal como fue concebida la unidad microsocial se puede establecer que existió correspondencia programática con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992, que en base a la premisa de justicia social con libertad propuso un modelo de desarrollo con cambio social, cuyos principales objetivos eran la reactivación económica y el pago de la deuda social; y su estado de formulación, cumple en un sesenta por ciento con los requisitos técnicos indispensables.¹⁰

Desde la perspectiva de género, los objetivos de integración allí establecidos son relevantes tomando en cuenta que previó

afectar aspectos estratégicos y prácticos. Sin embargo, considerando el nivel de concordancia entre las acciones y metas planteadas con los objetivos y problemas a ser modificados se evidencia debilidad causal entre ellas. Factor de significativa importancia, si se considera que es a partir de ello, que los productos y servicios que se debían generar, habían sido definidos en previsión de la situación social-objetivo, que se esperaba construir mediante la intervención.

De otra parte, se tiene que el personal técnico de planta de la Ex Dirección Nacional de la Mujer -conformado por mujeres profesionales en un 100%- no participó en el proceso de planificación y estuvo al margen de la racionalidad inherente a éste. Situación que generó algunos problemas y limitaciones que posteriormente debieron enfrentarse en la ejecución, toda vez que se trataba del 100 por ciento del personal técnico que conformaba esa instancia gubernamental y que de acuerdo con las competencias legales formulaba las políticas, “generaba” la propuesta de intervención del caso; y, sucesivamente, tanto la dirección como la coordinación de la ejecución del proyecto, estaría bajo su responsabilidad.

2.2 Características técnico-políticas y administrativas que acompañaron al proyecto en el proceso de ejecución y en relación con la estrategia general¹¹

En el contexto social, económico, político y cultural, los actores políticos, técnicos y administrativos del sistema institucional normativo debieron en la realidad afrontar el desafío planteado. Para ello contaban con la voluntad y decisión política del actor político principal (Ministro de Bienestar Social), concretado en declaraciones y acciones que desde el punto de vista de género fundamentalmente, significó otorgar niveles de empoderamiento al actor político (Directora Nacional de la Mujer), que

asumió la dirección y coordinación general de la ejecución del proyecto.

La disponibilidad de ese recurso político, a su vez, preanunciaba por un lado, una nueva etapa para iniciar cambios importantes, tanto en el ámbito público como privado sobre la situación de las mujeres y, por otro, un ulterior fortalecimiento institucional de la Dirección Nacional de la Mujer. Sin embargo, la aplicación y manejo del mismo, como se argumentará más adelante, desdibujaron el potencial de su propósito.

En cuanto a la disponibilidad de otros recursos: humano, técnico y económico, el proyecto enfrentó un marco de restricciones propias del sistema institucional gubernamental y específicamente, de la Instancia Rectora de las Políticas de Género, dada la débil capacidad y competencia de su estructura política, técnica y administrativa, entre otras de carácter interagencial de la cooperación externa que, por ser facilitadores del financiamiento, presionan fuertemente sobre la conducción y, en cierto modo la condicionan, tal como se argumenta a continuación.

2.2.1 La Dirección y Coordinación

Lo concerniente a la dirección técnica del proyecto, es evidente que estuvo centralizada y concentrada en la actora política principal de la instancia (DINAMU), a partir del papel protagónico asignado por el Ministro de Bienestar Social, en la ejecución del proyecto.

Al respecto, en el informe de la evaluación externa realizada en 1992, por un equipo conformado por representantes de la Secretaría General de Planificación (SGP) del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), del Gobierno de los Países Bajos y de UNICEF, se expresa literalmente que: *“la Directora de la DINAMU en la ejecución del proyecto se posicionó como la dirección “estratégica” del conjunto, con capacidad de facto para definir la orientación de cada uno de los subcomponentes, la disponibilidad de los*

fondos, la selección de consultoras y de contrapartes no gubernamentales. Situación que se vio facilitada por la ausencia de un “Acuerdo de Trabajo” o Convenio de Cooperación entre las partes, donde estuvieran explicitados los derechos, responsabilidades y atribuciones de cada uno en la administración y ejecución del proyecto. Como consecuencia, la DINAMU intentó colocar a la UNICEF exclusivamente como “gerente financiero”, arrogándose la exclusividad de la orientación de los contenidos, metodología, ejecución y distribución de gastos; y, en contra partida, las objeciones de UNICEF fueron consideradas por la DINAMU como actos “autoritarios” e “injustificados”. Esta confusión de atribuciones desencadenó disputas respecto de una amplia gama de procesos”¹².

Concomitantemente con ello, desde el inicio se produjo la ausencia de una apropiada coordinación tanto al interior de la DINAMU como interinstitucional DINAMU-UNICEF, la cual desembocó en un conflicto en el ámbito de las competencias y atribuciones de las partes que lejos de recibir un adecuado tratamiento para superarlo, se fue represando y contrariando irreversiblemente el proceso.

A todo ello sobrevino el cambio de Gobierno que se posesionó en agosto de 1992. A partir de esa fecha se produjeron continuos cambios en la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU), *“sucedándose en un período de 2 años (1992-1994) cuatro directoras y una virtual paralización de los programas de esa Dirección, registrándose también una intensa rotación de personal, desorden administrativo y una falta de acceso fluido a los fondos del gobierno”*.¹³

Contrastadas estas características se tiene que se constituyeron en una red de factores de incidencia múltiple en la producción de efectos negativos. Restaron comprensión, motivación y voluntad de integración entre actores técnicos y políticos, debilitaron el apoyo técnico interdisciplinario y la participación cierta.

En las relaciones conflictivas de cooperación y coordinación internas entre organismo financiero y entidad ejecutora se sustantivaron celos profesionales e institucionales, intereses per-

sonales y políticos que afectaron el cumplimiento y operativización de conclusiones, acuerdos y caotizaron todo el proceso¹⁴. Sus efectos permearon en las instancias intervinientes y las posibilidades de acceder y controlar positivamente los recursos financieros, humanos y materiales existentes, se mermaron significativamente, ocasionando un impacto negativo alto en términos de optimización de los mismos y en el ámbito global de la gestión.¹⁵

2.2.2 La evaluación durante el proceso

Lo concerniente al seguimiento y evaluación permanente que implica a todo programa o proyecto social en el ámbito de la formulación y ejecución de las políticas públicas, se constata que la evaluación no fue incorporada como dimensión rectora de la actuación, decisión y funcionamiento que en lo fundamental, implicaba contar con información que contribuyera a incrementar en forma permanente la racionalidad en la toma de decisiones para modificar la realidad.¹⁶

Pues, si bien es cierto que se realizaron tres evaluaciones, la primera tuvo el carácter de externa y se efectuó a los 19 meses de iniciado el proyecto (julio de 1992). La segunda, realizada por un consultor externo y seis funcionarias de la Dirección Nacional de la Mujer, específica y únicamente sobre el componente Mujer Rural (octubre de 1993); y, la tercera evaluación externa y final, por parte de dos consultoras internacionales (septiembre de 1994) que si bien han constituido un aporte en términos de información, no es menos cierto que por sus características, periodicidad y oportunidad no responden al proceso sistemático de evaluación antes referido. Esto es, durante el proceso y en forma permanente, de manera de incrementar la racionalidad en la toma de decisiones y, por ende, en la ejecución de acciones orientadas a modificar la realidad.¹⁷

En fuentes primarias y secundarias se revela que los problemas y limitaciones reiterativamente identificados en ellas, “*se ha pretendido soslayarlos y se ha continuado elaborando planes operativos año a año*”¹⁸. Surge entonces la pregunta **¿POR QUÉ Y PARA QUÉ SE EVALUÓ?**.

Tal pregunta nos remite al *sentido mismo de las evaluaciones*, el cual necesariamente está atravesado por varios factores. Uno de ellos lo marca ineludiblemente el tipo de demanda, es decir, *¿quién?, ¿por qué? y ¿para qué se solicita una evaluación?* Encontrándose que las evaluaciones aludidas tienen el sesgo general, ya que en el terreno de la práctica, las evaluaciones y sus resultados respectivamente, no fueron asumidos ni como instrumentos ni como argumentos realimentadores de los procesos, en relación con las respectivas decisiones a tomar para la obtención de resultados deseados.

2.2.3 Fortalecimiento Institucional

El objetivo de fortalecer institucionalmente a la DINAMU por la vía de la realización del proyecto Mujeres en el Desarrollo Social, por un lado, y, por otro, el paso de Dirección dependiente del Ministerio de Bienestar Social a Instituto Nacional de la Mujer -con carácter autónomo y descentralizado y/o entidad con rango ministerial- por sí solos, fue insuficiente.

Sin lugar a dudas, el no partir de un reconocimiento y aceptación situacional -débil capacidad institucional de la DINAMU- tanto como el no contar con una estrategia para su fortalecimiento, -entendida como la capacidad y eficiencia internas que contribuirían a elevar la capacidad y competencia institucional tanto para la formulación de políticas, como para la planificación de programas, proyectos y la correspondiente gestión e incidencia a nivel nacional- constituyó un serio limitante.¹⁹

Concebido así el fortalecimiento de la capacidad institucional nacional, no se advirtió la importancia de vincular compo-

nentes que deben implementarse sincronizadamente, siendo el primero y más importante la capacitación. Es decir, brindar a los técnicos y administradores los conocimientos instrumentales, competencias y motivación necesarios para desempeñar sus funciones. Un segundo, que alude al contexto institucional, en el cual los técnicos y administradores capacitados puedan realmente poner en práctica lo que aprendieron. Y un tercer componente que se refiere al desarrollo de un contexto de política favorable que incluye el compromiso en el más alto nivel, de mejorar la capacidad nacional, adecuar el marco legal para promover la propiedad y funcionamiento de un sistema institucional como el propuesto en y desde los distintos actores involucrados. Así como fomentar el compromiso y responsabilidad en lo que respecta a la participación y generación de demanda por políticas de género y operaciones que en el terreno de la práctica socioeconómica, política y cultural se necesitan para crear oportunidades ciertas de integración y desarrollo.

Pero incluso esa concepción dado el marco de las situaciones altamente negativas antes caracterizadas, habría sido insuficiente. De allí que la capacidad institucional nacional, antes que fortalecerse se debilitó aún más en términos de su capacidad técnica operativa, capacidad de gestión y en su estructura administrativa y organizacional, al punto que en el transcurso de 2 años de iniciada la ejecución, el proyecto fue suspendido (desde marzo de 1993 a marzo de 1994); y, concomitantemente con ello, la DINAMU vio severamente afectada su capacidad de convocatoria, de demanda y presencia política.²⁰

2.3 Influencia de la Participación de los Actores Sociales Intervinientes en la Ejecución del Proyecto

2.3.1 Actitud de la población objetivo y/o beneficiarias (os) focalizadas (os)

Sin lugar a dudas, la actitud de la población beneficiaria constituye un factor social determinante para la implementación de una intervención planificada. Pues de ella puede depender el éxito o fracaso de un proyecto.

De allí que es importante resaltar que a pesar de la heterogeneidad de las acciones de intervención contenidas en los componentes de Educación, Comunicación-Advocacy, Políticas y Desarrollo de la Mujer Rural por un lado y por otro, la heterogeneidad de las características de la población objetivo, del escepticismo y falta de credibilidad existente, especialmente en la mayoría de la población pobre del país, con relación a proyectos sociales gubernamentales, la actitud en general fue positiva.

La identificación con los objetivos del proyecto y una aceptable confianza y credibilidad en las expectativas ofertadas se manifestaron en la disposición a la participación.

2.3.2 Involucramiento y participación de la población objetivo

Entre la heterogeneidad de la población objetivo se encuentran distintos actores sociales: profesionales de la educación, comunicación, funcionarios de organismos locales, gubernamentales y no gubernamentales y población urbana de clase media con una participación pasiva o relativamente pasiva, y, mujeres pobres de diversidad étnica y cultural.

Para este último grupo objetivo se previó una participación activa, involucrándola desde la preparación de diagnósticos, identificación, diseño y formulación de los subproyectos productivos hasta su respectiva ejecución. Este proceso de planifica-

ción participativa, estaba directamente ligado al desarrollo del Componente Desarrollo de la Mujer Rural, mismo que se abordará en extenso, en la tercera parte del presente capítulo.

2.3.3 Participación de Organismos No Gubernamentales como Coejecutores

La participación de las ONG's en calidad de coejecutores para los cuatro componentes del Proyecto, responde a la complejidad del proyecto en términos de cobertura y niveles de especialización demandados versus la débil capacidad institucional instalada. Once de ellas se vincularon con el componente Desarrollo de la Mujer Rural, tres con el sub componente Mujer Urbana, una con el Componente Educación y otra con los Componentes de Políticas y Comunicación, en el entendido de que con ello se contrarrestarían las limitaciones advertidas.

Esas subcontrataciones respondieron a un llamamiento formal de la DINAMU, pero no a criterios técnicos de selección indispensables como: conocimiento y manejo de la temática de género, experiencia en proyectos con la dimensión de género, capacidad operativa instalada, entre otros, como goce de credibilidad y confianza frente a los beneficiarios.²¹

El no considerar esos elementos tuvo singular importancia, sobre todo para la viabilidad y desarrollo del conjunto de actividades concernientes al Componente Mujer Rural que demandaba un cierto nivel de especialización y experiencia en trabajo de campo.

No obstante ello, en la medida que existió por parte de los Organismos No Gubernamentales apertura y disposición; y, considerando que ese recurso no fue debidamente canalizado, es correcto caracterizar su participación como medianamente positiva, pero *con efectos altamente positivos*, en razón de que a partir de las propias limitaciones que sólo fueron paulatinamente autoidentificadas en el terreno de la ejecución, surgieron

agentes, preocupaciones e iniciativas nuevas en el ámbito profesional de las ONG's involucradas en directa relación con la problemática de género.

2.4 El Financiamiento y el Gasto Social

La información disponible en cuanto a financiamiento del proyecto es muy puntual, esto es US\$ 1'100.000 provenientes de UNICEF y de la Cooperación Holandesa. La contraparte nacional asignada en el Presupuesto General del Estado a través del Plan Anual de Inversiones durante los años 1993, 1994 y 1995 llega a la cantidad de S/. 412'000.000²². Y sobre la ejecución del gasto, la información que ha sido posible obtener es reducida y fragmentada en extremo, situación que imposibilita efectuar un análisis aceptable.

Al respecto cabe señalar que en el intento por recabar dicha información, es evidente por un lado la reserva con la cual se maneja la misma y por otro, el débil acceso y control por parte de la instancia ejecutora. Situación que sin lugar a dudas deja entrever el marco de contradicciones que en nombre del género se conjugan.

En ese sentido quedan las interrogantes de: ¿cómo se ejecutó el gasto? ¿cuánto y qué beneficio recibieron las mujeres pobres? y de ¿qué manera o cuál ha sido su incidencia en la modificación de su situación y condiciones de vida en sus respectivos contextos?

En suma y sin desmerecer el resultado positivo de los tres penúltimos indicadores al valorar la caracterización registrada a lo largo de esta sección se tiene que la incidencia de la red de factores negativos en la estructura del proyecto, determinan su ineficiencia interna y, por tanto, del primer elemento de la estrategia. Resultado que induce a repensar cuidadosamente, sobre los aspectos que incrementan o restan capacidad y eficiencia en la gestión.

TERCERA PARTE

3. Evaluación sobre los resultados del proyecto

En estrecha concordancia con la sección anterior, en esta se da a conocer los resultados de la ejecución del proyecto, y se expone la valoración de cada uno de los cuatro componentes que integran la unidad operativa de intervención planificada, en términos de la significación social de sus prestaciones y de la consecución del fin perseguido.

En apego al criterio de separabilidad y relevancia se abordan por separado cada uno de los componentes del proyecto, haciendo un recuento sintetizado de ellos y analítico de la capacidad de las medidas interventoras así como sobre la viabilidad de las propuestas. Se describen los efectos producidos en los ámbitos de intervención de los componentes y concomitantemente con ello se señala la valoración de eficacia de la intervención.

3.1 Desarrollo de la Mujer Rural

Posibilitar la incorporación plena de la mujer campesina al proceso de desarrollo y dentro de ello impulsar procesos de capacitación y comunicación alternativos que coadyuven a la solución de sus necesidades básicas, desarrollar tecnologías mejoradas que alivien la carga de trabajo de las mujeres, permitan su incorporación al trabajo productivo y posibiliten nuevas formas de relación entre géneros; así como, fortalecer los espacios de organización de la mujer campesina a fin de consolidar la participación, gestión y control de sus proyectos, fueron los objetivos general y específicos que planteaban, cuáles debían ser los cambios que se esperaba se produzcan para el Desarrollo de la Mujer Rural.

Para ello, en el esquema metodológico se previó la participación de la población involucrada como una premisa funda-

mental para la implementación de los subproyectos productivos, esto es, desde la elaboración de diagnósticos, identificación, diseño, elaboración y ejecución de los microproyectos, hasta la identificación de contenidos y preparación de materiales alternativos de capacitación.

Respecto a la implementación de los microproyectos, se había estipulado que debían ser iniciados en 90 comunidades de alrededor de 30 mujeres cada una, y distribuidos en los cantones de pobreza crítica. De conformidad con ello, se seleccionaron los coejecutores, se procedió a la firma de convenios cuyos términos de referencia originales en base al esquema metodológico antes referido, debían ser cumplidos indefectiblemente.²³

Precisamente la elaboración de autodiagnósticos era uno de los requisitos indispensables previo a la transferencia de fondos, cuyos montos habían sido predefinidos en 5'000.000 de sucres para cada microproyecto.

La capacitación se había previsto a través de 18 módulos, 18 eventos de capacitación a técnicos, 36 eventos para 160 promotoras campesinas y 180 organizaciones femeninas, vinculando a todo ello la variable de género.

Así mismo, se predefinieron acciones en lo tocante a tecnologías apropiadas -cocinas ahorradoras de leña- para aliviar la sobrecarga de trabajo de las mujeres y su incorporación al trabajo productivo y 12 encuentros de mujeres campesinas para fortalecer sus espacios de organización.

3.1.1 Capacidad de las medidas interventoras y viabilidad de las propuestas.

La premisa de participación de la población objetivo resultaba encomiable, ya que a partir de ella y con el apoyo técnico previsto era posible suponer una activa participación de las actrices sociales, quienes a través de la identificación de sus propios problemas, necesidades y posibilidades, definirían sus propues-

tas de acción a ser concretadas en microproyectos productivos. Sin embargo de ello, ¿puede considerarse que la premisa de participación, por sí sola, lograría los efectos previstos o deseados?

La respuesta a esta cuestión, nuevamente nos remite a la carencia de criterios técnicos de selección e intervención antes referidos y nos ubica en el marco de generalizaciones deterministas que no consideraron diversos factores importantes como: la heterogeneidad cultural, social y económica de las mujeres del mundo rural, la inexistencia de organizaciones y/o la existencia de diferentes grados de desarrollo organizacional de las mujeres; así como las diferentes necesidades de acciones y por ende de costo-financiamiento a las propuestas de microproyectos, resultantes de la planificación participativa.

Estos factores, acompañados de las características tecnológicas y administrativas ya anotadas, marcaron el campo de posibilidades y restricciones que por cierto, fueron determinantes para la situación objetivo que se esperaba construir.

3.1.2 Efectos producidos en el ámbito de intervención del Componente Mujer Rural²⁴

En base a lo anteriormente expuesto y a los roles productivo, reproductivo y comunitario se tiene que:

a) la incorporación de las mujeres al trabajo productivo -entiéndase generación de empleo *y, sobre todo, generación de ingresos*- en general fue muy limitada y en algunos casos inexistente, debido a la baja capacidad de desarrollo de las actividades apoyadas y/o implementadas por el proyecto; al débil apoyo técnico y financiero a los procesos productivos inherentes y **fundamentalmente, a la baja o carente rentabilidad de las mismas**. Registrándose además, una total desarticulación con otros programas o proyectos de desarrollo local, provincial o regional.²⁵

Tal valoración se sustenta en los resultados de los beneficios alcanzados que señalan: *“el 40.5 por ciento de los grupos de beneficiarias, sostienen que los ingresos económicos generados por las micro unidades, alcanzaron para atender el servicio de la deuda; el 24.6 por ciento que con los ingresos y productos obtenidos han mejorado la dieta alimentaria, el 13.5 por ciento afirma que tiene acceso a precios convenientes, el resto (21 por ciento) manifiesta aún no tener ningún beneficio sino solo problemas. A este respecto, entre otros casos, resulta ilustrativo el caso del “micro proyecto porcino de Huachi Chico en donde los problemas han llegado al extremo de no querer saber nada del Proyecto Mujeres en el Desarrollo Social y lo único que aspiran es, pagar la deuda, cuyo servicio, a duras penas cubren con la venta de los animales”*²⁶

b) las mujeres alcanzaron un débil acceso y un bajo control en unos casos y ninguno en otros, sobre recursos como capacitación, información, asistencia técnica, tecnología, crédito e ingresos, tal como se verifica en la siguiente información:

*“El 84.2 por ciento de los grupos beneficiarios, recibieron capacitación y asistencia técnica muy general con respecto al desarrollo del proyecto, el 15.8 por ciento no recibió ningún tipo de capacitación sino información muy general en aspectos socio-organizativos y de “comercialización”...El 15.8 por ciento recibió capacitación administrativa, a su vez, el 42.1 por ciento en contabilidad, el 47.3 por ciento en procesos de producción y el 42.1 por ciento en otras áreas como procesos de mercado, organización, género, relaciones humanas, entre otros”*²⁷ Capacitación que por ser de carácter mas bien teórico antes que práctico, esto es, fuera de los procesos práctico-operativos y en ausencia de metodologías como aprender haciendo, antes que identificarlas como participantes activas las ubica como receptoras pasivas de la capacitación, cuya pertinencia y utilidad de-

bía redundar en el desarrollo y rentabilidad de los micro proyectos productivos.²⁸

Situaciones tales como la carencia de estudios de mercado que permitan ubicar la demanda y asegurar la comercialización; el emprendimiento en actividades de crianza de animales menores sin contar con recursos indispensables como el agua, ponen en evidencia la ineficacia de la intervención para garantizar la generación de ingresos. Tal es el caso de criaderos de cerdos que no contaban con ese recurso y debían encarar los animales y posteriormente, afrontar consecuencias derivadas como: enfermedades y pérdida de animales, tiempo, recursos materiales y conflicto entre las mujeres de la organización, etc.

Producto de ello se configuró una deficiente gestión administrativa en las microunidades, lo cual incidió negativamente tanto en la producción y productividad como en la autogestión y sostenibilidad de las unidades productivas que en su mayoría debieron además, afrontar la falta de oportunidad y secuencia en la entrega de recursos financieros.

Al ignorar o descuidar la importancia de que los recursos enunciados concurren sincronizadamente, a efectos de viabilizar los emprendimientos, la sostenibilidad y desarrollo de las unidades productivas, se tiene que la voluntad, habilidad, intuición o destreza de las mujeres constituyó el único activo fijo para enfrentar las responsabilidades asumidas por ellas en el marco de las respectivas opciones de generación de empleo e ingresos, quedando al margen la objetivación de las mujeres al invocado acceso de los recursos productivos. Situación que es determinante en cualquier proceso de producción, en el aumento de la productividad, en los resultados y respectivos beneficios, así como en el aprovechamiento sustentable y asociativo de los recursos; y, desde la perspectiva de género, en el igual acceso a los recursos.

c) Se incrementó la carga diaria de trabajo para las mujeres, y su trabajo resultó ser gratuito y ejercido en condiciones precarias y de conflicto con sus obligaciones tradicionales familiares, al no “identificarse con claridad tanto los sistemas de producción y la vocación productiva de las beneficiarias del área seleccionada como la oferta tecnológica disponible y la disponibilidad de recursos económicos para desarrollar los subproyectos productivos”.²⁹

La sobrecarga de trabajo en el 54 por ciento de las mujeres generó un desplazamiento de responsabilidades propias del rol reproductivo de las madres, a las niñas-hijas mayores, incidió en el tiempo y calidad de atención, cuidado y educación de sus hijos; y, en un 30 por ciento de casos en el deterioro de los niveles de salud de las mujeres. Sobre este aspecto y la relación mujeres jefas de hogar o familia concretamente y los altos índices de migración masculina campesina por ejemplo, no existe ninguna referencia de preocupación ni información.

Esa carencia refleja la usual tendencia a generalizar el espacio doméstico como la familia nuclear de esposo-esposa y 2 o más hijos, cuyo proveedor es el hombre de la familia u hogar involucrado en trabajo productivo, que es indicativo de valor de cambio real o potencial, en tanto que las mujeres en sus roles de esposas y madres asumen la responsabilidad total del trabajo doméstico, ignorando por ejemplo, la incidencia de la migración, abandono o ausencia masculina (involuntaria o voluntaria) que influye directamente en el deterioro de las condiciones de vida de las mujeres adultas, sus hijas e hijos; y, en no pocos casos, en mujeres adultas mayores (abuelas) y concomitantemente en las hijas e hijos menores de sus hijas en los casos de migración o ausencia femenina y masculina.

Al no analizar en los diagnósticos, desagregadamente los hogares y familias en el contexto de las necesidades y realidades comunitarias diferentes, a la hora de operativizar los pro-

yectos, limitaciones de ese orden frecuentemente se tornan en una constante negativa.

d) En las relaciones familiares y comunitarias -según la información al respecto- bien podría anotarse que se han producido significativos e importantes efectos, como es, el incremento del autoestima de las mujeres a partir de la valoración de su aporte y roles familiar y social. Sin embargo, al examinar desde la perspectiva de género la información correspondiente y establecer las relaciones y correlaciones de contexto, es importante notar que si bien ... *“el 91.8 por ciento de los grupos de beneficiarias afirman que sus familias reconocen favorablemente su participación en la organización y en el conjunto de actividades que se desprenden de ella y, que el 72.9 por ciento de los grupos de mujeres, afirman también tener el apoyo del esposo para la gestión del proyecto, tan solo el 8.7 por ciento manifiestan que también sus esposos las relevan temporalmente en las tareas cotidianas del hogar”*.³⁰

Situación muy atribuible al hecho de que la intervención se centró y concentró en actividades para mujeres y sólo con mujeres, sin posibilidad de que las relaciones de pareja fueran afectadas positivamente.

De otra parte, cabe notar que a pesar de que ningún micro proyecto contó con participación activa de actores del sexo opuesto (varones), en el caso de organizaciones mixtas como la Unión de Campesinos Cochasquí de Tabacundo, la FO-CAM de Manabí y ASOMIS de Saraguro en Loja entre otras, los micro proyectos fueron aceptados con la previa anuencia o influencia de dirigentes varones.³¹

Estos aspectos ponen en evidencia que al no haberse producido cambios de actitud en la población tanto masculina cuanto femenina, la división sexual del trabajo al interior de los hogares sigue siendo asumida como un ordenamiento natural y, por otro, que la participación de la mujeres al interior de las organizaciones mixtas de la comunidad, no alcanzan

niveles de representatividad, autoridad o liderazgo y son dependientes de las decisiones de los representantes o líderes masculinos de la organización y, aún cuando se sabe que la participación de las mujeres en las organizaciones de hecho o de derecho, es muy activa y comprometida, continuó siendo no reconocida. Y evidentemente, las relaciones hombre-mujer no fueron afectadas ni modificadas.³²

e) Las organizaciones de mujeres campesinas, durante el desarrollo de las actividades productivas lograron en unos casos, consolidar la estructura organizativa y en otros, antes que fortalecerse se debilitó. Se tiene al respecto, que el 84 por ciento de las organizaciones logró negociar favorablemente el apoyo de la comunidad al proyecto, el 38 por ciento de ellas, negoció con otras instituciones apoyos colaterales para la ejecución, y en términos de la capacidad de decisión, el 78 por ciento de los grupos de beneficiarias toma sus propias decisiones con respecto al desarrollo del grupo y de la actividad productiva.³³

Existe, sin embargo, otra dimensión de género que invoca a la organización y alude a la constitución de espacios de mujeres y la participación social. Esto es, permitir el desarrollo de un sentimiento de pertenencia a un sexo y con ello la importancia de abordar temas específicos referidos a la subordinación tales como: la sexualidad (control de la sexualidad femenina, planificación familiar), la violencia (doméstica o intrafamiliar), la división equitativa del trabajo, las formas institucionalizadas de discriminación, y nuevas perspectivas de participación en la vida pública (política y social), y que van más allá de las necesidades prácticas de género, esto es, las necesidades estratégicas y que no han sido tocadas y menos enfrentadas en la dimensión operativa del proyecto.

f) Para las mujeres y los coejecutores en general, en el campo socio-organizacional y educativo, el impacto de este

componente del proyecto es considerable. Afirman que los microproyectos “se han convertido, ante todo, en una escuela de aprendizaje”. No cabe duda que las propias demandas, limitaciones y exigencias inherentes al proceso en sus respectivos contextos, inducen a profundizar el conocimiento sobre las distintas realidades, a la autoevaluación, y a la vez, se transforman en oportunidades de aprendizaje generativo, abren un campo de nuevas posibilidades de acción y gestión que permiten además, valorar la importancia de recursos existentes como la organización y la participación, entre otros de carácter cultural que poseen las comunidades rurales para potenciarlos en su propio beneficio.

Estableciendo un balance del Componente “Desarrollo de la Mujer Rural”, es pertinente anotar la total concordancia del factor generación de empleo y, **sobre todo, de ingresos** con la urgente necesidad del grupo objetivo para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, la especificidad de los resultados son determinantes en la no consecución de la situación objetivo, que prometía afectar positivamente las necesidades prácticas de género y simultáneamente, articularlas a los intereses o necesidades estratégicos de género. Lo que pone en evidencia las limitaciones a la hora de traducir las propuestas de género en intervenciones sociales y confirma que toda la lógica productiva queda reducida a la gestión de sobrevivencia y, por tanto, de desarrollo cero.

No obstante, arroja sin lugar a dudas, importantes elementos para configurar una política institucional tanto para el diseño como para la elaboración y ejecución de nuevos proyectos dirigidos a mejorar la situación y condición de vida de las mujeres.

3.2 Educación

Modificar la imagen sexista que sobre la mujer contienen los textos y materiales educativos de la educación formal y no

formal, oficiales y no oficiales; investigar y analizar la imagen, rol y lenguaje sobre la mujer presente en los textos escolares; estimular un proceso de discusión sobre los resultados de la investigación indicada e incorporar en la currícula de capacitación y formación docente la concepción y aplicación de los modelos no sexistas, fueron respectivamente, los objetivos general y específicos que se esperaban lograr en el ámbito educativo.

3.2.1 Capacidad de las medidas interventoras y viabilidad de las propuestas

A partir de la conformación de un equipo de investigadores al interior del Ministerio de Educación se realizaría la investigación anunciada y sobre la base de sus resultados, se desarrollarían seminarios y talleres a nivel provincial y cantonal con personal directivo de los centros docentes, técnicos del sector público y de organizaciones no gubernamentales para el respectivo análisis y previo a su publicación y difusión.

Se previó proporcionar asistencia técnica al equipo de diseñadores y técnicos del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), en materia de diagramación y alternativas en el uso de lenguaje e imágenes no sexistas a ser incluidos en los textos escolares; así como también, el diseño de módulos de autoentrenamiento en métodos de educación no sexistas y capacitación dirigida a maestros (uno por cantón), mismos que se esperaba, actuarían como agentes multiplicadores de la capacitación con otros colegas.

Estas acciones configuraron la operativización-ejecución del componente educación en concordancia con los objetivos específicos propuestos cuya operativización era viable, al ser delegadas a un organismo no gubernamental especializado en materia de educación permanentemente vinculado con el Ministerio del ramo.

Sin embargo, no se previó la necesidad de contar con una estrategia de inserción e institucionalización (DINAMU y MEC) de tan importante componente que desde el punto de vista de las necesidades de género, es esencialmente estratégico y determinante para la sustentabilidad del componente.

Así mismo, las características tecno-políticas y administrativas que acompañaron al proyecto durante su ejecución, influenciaron el componente educación, de la misma manera que en los demás componentes, restándole sustentabilidad y permanencia en el marco de un proceso que si bien se inició, no logró alcanzar un nivel de madurez.

3.2.2 Efectos producidos en el ámbito de intervención del Componente Educación

Al respecto se tiene que:

a) Dados los vínculos de la ONG responsable de la ejecución con la organización gremial de los maestros (UNE), permitió la difusión de los contenidos de la investigación, la implicación de los maestros y maestras en tanto población beneficiaria y el compromiso gremial de adoptar criterios de género en la práctica docente, abriendo con ello la posibilidad de dar continuidad a las acciones y registrándose una afectación a la sensibilidad de los profesionales de la educación.

b) La inserción del Proyecto (componente educativo) en DINAMU y por esa vía, su fortalecimiento institucional resultó ser inexistente.

c) En términos de coordinación interinstitucional e institucionalización en el Ministerio de Educación, si bien en el seno del Consejo Nacional de Educación -máximo organismo asesor de la política educativa- se logró firmar el Acuerdo Ministerial

Nº 963 en febrero 28 de 1992, en el cual consta un artículo que señala: “*las políticas editoriales deben considerar las conclusiones y recomendaciones planteadas por el Centro Nacional de Investigación en el Sector Educación CENAICE, en el proyecto Educación y Discriminación de la Mujer*”, este acuerdo es uno más de los tantos que no se ejecutó y tampoco ha sido revisado hasta la fecha.³⁴ De allí que el impacto que preanunciaba ese compromiso interinstitucional en la modificación de la imagen sexista que sobre la mujer contienen los textos y materiales educativos del sistema educativo formal y no formal, oficiales y no oficiales, en términos de la consecución del fin que se perseguía, no ha tenido lugar.

3.3 Políticas

Promover la inclusión de la variable género en la planificación de las políticas gubernamentales, a fin de que se traduzcan en programas de acción coherentes en todos los Ministerios, principalmente en los integrantes del Frente Social; contribuir a la profesionalización del personal de organismos no gubernamentales que trabajan en proyectos vinculados al desarrollo de la mujer, fortalecer la capacidad de gestión de la DINAMU, en cuanto órgano coordinador de todas las acciones emprendidas por el Estado en beneficio de la mujer, y, generar opinión pública sensible respecto a los problemas de la mujer y de las acciones emprendidas por el Estado, ONG's y organizaciones femeninas, fueron los objetivos que se esperaban lograr a través del componente políticas en el marco del proyecto.

3.3.1 Capacidad de las medidas interventoras y viabilidad de las propuestas.

A través de la elaboración y discusión de propuestas de políticas de la DINAMU, la realización de eventos como cursos, se-

minarios y talleres de capacitación a funcionarios de organismos gubernamentales y no gubernamentales sobre contenidos de género, planificación y desarrollo; publicación de información de los eventos y sus respectivas memorias; y, la publicación de boletines anuales conmemorativos se previó lograr los objetivos propuestos.

Así definidas las medidas de intervención, no dan cuenta de una estrategia con capacidad tecno-política que permita encarar un proceso de tal magnitud y complejidad. Esto es, introducir la variable de género en la planificación de las políticas gubernamentales que a no dudarlo, constituye una necesidad estratégica para canalizar la incorporación de las mujeres, integral y equitativamente al proceso de desarrollo.

En lo fundamental, ello implicaba enfrentar sendos problemas en la estructura social, política y cultural de nuestra sociedad. Demandaba contar con recursos como liderazgo, capacidad de convocatoria, negociación y altos niveles de gestión en torno a la voluntad y decisión, tanto de los actores políticos principales como de los distintos actores técnicos y sociales, entre ellos, las propias Mujeres a través de la fuerza de su organización,³⁵ factor e instrumento crucial de una estrategia tecno-política eficaz.

De allí que la elaboración y discusión de propuestas de políticas y la firma de convenios para la realización de eventos de capacitación vienen a ser actividades puntuales. Dicen mucho acerca del ES, pero nada acerca del DEBE SER en términos de la construcción de viabilidad de tal situación objetivo.

3.3.2 Efectos producidos en el ámbito de intervención del Componente Políticas.

¿De qué manera incidió el componente políticas en el aparato de Estado y las políticas públicas?

a) La situación objetivo planteada no alcanzó concreción alguna. Un dato de ello en la realidad y la experiencia de planificación ecuatoriana, constituye la Agenda para el Desarrollo que expone la filosofía, políticas y estrategia gubernamentales y coyunturales del país. En este Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993-1996, la situación y condición de las mujeres no fue considerada como problema ni la variable de género fue abordada en el proceso de planificación.

b) Se puso en evidencia un marcado desequilibrio entre los objetivos, capacidad de persuasión y concertación, competencia, atribuciones y medios de la DINAMU en el ámbito gubernamental que se reflejaron en lo expresado en el literal anterior.

c) En cuanto al esperado fortalecimiento de la capacidad de gestión de la Dirección Nacional de la Mujer, se produjeron resultados controversialmente negativos y hasta nefastos que afectaron su ya débil gestión, capacidad operativa y funcionamiento. Altos niveles de conflictividad personal y profesional, pérdida de credibilidad y una alta negativa descoordinación intra e interinstitucional marcaron el ámbito de mayor incidencia.³⁶

3.4 Comunicación y Advocacy

Formular y Ejecutar un plan de difusión sobre los derechos de la mujer, a fin de lograr en ella una toma de conciencia; y, en la sociedad, la valoración sobre el papel que desempeña en los procesos social y económico y, contribuir al desarrollo de procesos de revalorización personal y de autoestima de la mujer, fueron respectivamente, los objetivos planteados en el componente comunicación y advocacy.

3.4.1 Capacidad de las medidas interventoras y viabilidad de las propuestas

Según el plan de difusión, las medidas identificadas para el efecto, fueron: a) producción de un video y dos cartillas sobre el tema “Revalorización de la Mujer” y su difusión a nivel nacional; b) organización y apoyo a la realización de un taller de capacitación sobre: “Mujer, Sujeto Social y Derecho” y “Mujer y Legislación”; y, c) entrenamiento de equipos técnicos de seis provincias, con metodologías de enseñanza multiplicadora y sobre el material producido.

En primer lugar, es importante reparar en que comunicación y advocacy fue creado en términos de objetivos “para sistematizar un proceso de comunicación a dos niveles: uno para sustentar cada una de las actividades del proyecto que den soporte a las mismas y además sirvan de canal de expresión de los procesos de desarrollo que experimentarían las mujeres durante su ejecución; y otro, que reforzaría el proceso por el cual se pretende influir en la sociedad en general para promover un cambio de actitudes y prácticas que impulsen al tratamiento de género en condiciones sociales y de derecho. Sin embargo, es evidente que no estuvo orientado a insertarse y desarrollarse como un eje transversal en todos los componentes y fases del proyecto y, que a su vez, afiance potencialmente su proyección social. Y aquí, nuevamente nos referimos a la ausencia de una estrategia del conjunto.

Se puede inferir entonces, que se trata de un componente que en la práctica de la intervención operó en dirección paralela al proyecto que le dio origen; y en términos generales se estableció el qué se va hacer en relativa concordancia con los objetivos específicos planteados, pero nada se dijo en cuanto al cómo hacerlo. Tarea nada fácil por cierto, pero siendo que en lo fundamental, significaba algo más que “vender la idea”, ameritaba un cuidadoso cálculo que preceda y presida la acción. Máxime que se trataba de influir en la sociedad para promover cambios de actitudes y prácticas frente al gran poder de influencia que ejercen

fundamentalmente los medios de comunicación masiva en los entornos familiar y social.

Si se determina por ejemplo, incidir en un ámbito tan vasto y culturalmente tan complejo como es la sociedad ecuatoriana, para lograr la toma de conciencia de las propias mujeres y la valoración social del papel de ellas en los procesos social y económico, era crucial tener en cuenta, la heterogeneidad de los actores sociales según sea el estrato socio-económico al que pertenezcan, las acentuadas diferencias y patrones culturales existentes, el arraigo de las estructuras patriarcales, así como el distinto valor-interés de los diferentes actores sociales sobre el tema y otros.

Estas son cuestiones que debieron ser incorporadas en el análisis, identificación y diseño de la estrategia planificada para en concordancia con ello, identificar los medios e instrumentos a emplearse. Con frecuencia, el no considerar ese tipo de factores hace que los proyectos enfrenten consecuencias muy distintas y hasta adversas en relación para lo que fueron implementados.

La implicancia de todo ello, está, sobre todo, en que no permitió apuntalar las operaciones y acciones a través de los distintos frentes, sectores y medios estratégicos para la construcción de viabilidad y sostenibilidad de las mismas, en términos de eficaz consecución del fin que perseguía el proyecto.

3.4.2 Efectos producidos en el ámbito de intervención del Componente Comunicación y Advocacy

El componente comunicación y advocacy, en general no fue concebido como una entidad destinada a servir al proyecto y desde él, a necesidades prácticas e intereses estratégicos involucrados. Orgánicamente no fue planificado con caracteres singulares que le permitan constituirse en un instrumento capaz de crear, valorizar y enriquecer un pensamiento propio y transmitirlo a los demás.

No obstante, en lo específico contribuyó a mejorar el nivel de sensibilidad en la opinión pública de ciertos sectores -mujeres profesionales- para el tratamiento del tema de los derechos de la mujer, hecho que por cierto es encomiable e importante. Pero contextualizar sus efectos sólo será posible en la praxis social y en el mediano y largo plazos y, valorarlo sólo será posible, siempre y cuando se efectuara seguimientos ex-post a través de historias de vida, series de tiempos, u otras técnicas que permitan evaluar la sensibilidad de opinión en términos de la consecución del fin, es decir, cambios o modificaciones que se han producido en las instituciones sociales, siendo la primera y más importante la familia.

Cabe reflexionar, sin embargo, que la toma de conciencia de las mujeres y la valoración social de su papel como se sabe, son aspectos en extremo complejos y producto de la interacción de procesos sociales tanto internos como externos. Consecuentemente se torna inconmesurable como producto de una acotada intervención.

3.5 Eficiencia y Eficacia del Proyecto en Términos de la Consecución del Fin Perseguido

Habiendo evaluado interrelacionadamente el conjunto de factores, condiciones y relaciones que contribuyeron a producir los resultados o efectos sociales analizados, en estrecha concordancia con la consecución del fin que persiguió el proyecto, se valora a la eficiencia del proyecto como baja negativa y a la intervención social en su conjunto, como ineficaz.

Prospectivamente, sin embargo, esa ineficiencia e ineficacia comportan un ulterior resultado valorado como positivo, toda vez que ha incidido en el ámbito institucional y que se expresa en hechos empíricamente registrados. Actualmente -por ejemplo- en la instancia estatal rectora de las políticas de género (Ex DINAMU-MBS)³⁷, se forja un nuevo marco institucional y un con-

texto de política favorable. Situación que se registra en el ámbito de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo Social Ecuador 1996-2005, elaborado por la Secretaría del Frente Social, con una amplia participación y representación tanto de la Ex DINAMU³⁸ como de Organismos No Gubernamentales, y que a su vez, se fundamenta en la plataforma de Acción Mundial del Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000.

Se trata sin embargo, de un proceso complejo que demanda mucha sensibilidad social, capacidad de dirección tecno-política, capacidad de negociación, voluntad y madurez política para evaluar técnica y sistemáticamente las intervenciones, disposición y apertura a la capacidad analítica y a una cada vez mayor participación de nuevos y más actores, así como actitudes personales, profesionales y políticas coherentes, dispuestas y comprometidas con el cambio, en aras del progresivo y permanente fortalecimiento de la capacidad nacional para promover en forma eficiente acciones de interés colectivo y conseguir resultados eficaces. Pues no se trata simplemente de elegir lo que se debe o no se debe hacer, también hay que sopesar y decidir cuidadosamente cómo hacerlo y porqué hacerlo para lograr una participación más creíble, eficiente y eficaz en los esfuerzos de cambio, equidad y desarrollo.

El mensaje fundamental de lo anterior, debe ser traducido como la realidad inmutable en el proceso de reforma y modernización del Estado en sociedades como la nuestra, en donde la pobreza se ha consolidado y los procesos de desarrollo humano, sostenible, equitativo y corresponsable, van perdiendo impulso.

Notas:

- 1 Esta experiencia tuvo lugar en el período 1990-1995, por tanto, lo que se argumenta en este libro, se circunscribe a ese período
- 2 Fuente de Datos: UNICEF-Ecuador “Acción Compromiso 1946-1996. Según el INEC en 1995, el 27% de la población urbana y el 61% de la rural tiene necesidades básicas insatisfechas: el 70% de la población rural y el 26% de la urbana no tiene agua potable, en ese mismo orden, el 91% y 40% no tiene servicio de alcantarillado, y el 78% y 29% no cuenta con servicio de eliminación de excretas.
- 3 Según la Encuesta de Condiciones de Vida 1994, el desempleo femenino alcanzaba el 7% en el área urbana, en comparación con el 4.7% de los hombres; el ingreso promedio mensual de las mujeres ocupadas es el 58% del equivalente del ingreso de la población masculina. Dentro de la población analfabeta, las mujeres rurales son las más afectadas (23.1%) frente a 6.5% de las zonas urbanas. La deserción escolar (40%) en las mujeres frente al 11% en los hombres, es otra diferencia importante y especialmente crítica en las zonas rurales.
- 4 Los Indicadores de Infancia del Decálogo por las Niñas y los Niños del Ecuador, afirman que “la discriminación empieza con las niñas”: el 50% de la población total del Ecuador lo representan las mujeres, y el 43% de ellas son menores de 18 años. El 11% del total de nacimientos en 1992 resultó de embarazos de adolescentes de entre 15 y 19 años de edad. La desocupación es mayor entre las mujeres que entre los hombres. Sus ingresos son inferiores en un 30% al de los varones con igual educación, experiencia y por el mismo trabajo. El analfabetismo femenino es más alto que el de los hombres. En la relación pobreza y niños, se tiene: en la zona urbana, el 43% de los niños y niñas menores de 18 años se encuentran bajo la línea de pobreza, mientras que en el área rural sube a 77%. De cada 100 niños, 94 se matriculan en el primer grado, sin embargo, 30 de cada 100 niños y niñas del primer grado repiten el año, porcentaje que se eleva a 40% en sectores más pobres, y casi un 10% abandona la escuela al llegar a cuarto grado. De cada mil niñas y niños, 45 no llegan a cumplir un año de edad porque mueren, principalmente a causa de infecciones respiratorias agudas y enfermedades diarreicas; la deficiencia de hierro afecta a 60 de cada 100 mujeres embarazadas y a 7 de cada 10 niñas y niños menores de un año. Deficiencia que provoca anemia, disminuye la capacidad de trabajo, y en las mujeres puede significar la muerte durante el parto. (UNICEF-Quito, 1996)
- 5 Los organismos internacionales que definen las visiones más influyentes sobre la economía mundial (BM, BID, PNUD) han reconocido a las mujeres como protagonistas de hechos económicos decisivos para la sobrevivencia de la población y para el combate a la pobreza. El PNUD, en su informe sobre el Desarrollo Humano 1997, señala que “las mujeres ya se hallan en la primera línea de los esfuerzos del hogar y la comunidad para salir de la pobreza y hacer frente a sus efectos”; y, establece entre sus prioridades que “la igualdad de género es esencial para potenciar a la mujer y para erradicar la pobreza” (La Otra Mitad, Boletín N°3 del Servicio de Información sobre la Situación de las Mujeres y las Relaciones de Género en el Ecuador. Febrero 1998).

- 6 “El Maltrato Como Parte de la Vida Cotidiana” según el Decálogo por las niñas y los niños del Ecuador, los más pequeños y los más pobres son quienes soportan los mayores maltratos: el 27% de padres golpea a sus hijas e hijos, y una gran mayoría recurre a los insultos. Los más pequeños reciben más golpes que los más grandes. De cada 100 niñas y niños, cinco afirman que reciben insultos de sus profesores (UNICEF, Quito, 1996)
- 7 Con arreglo a la definición de proyectos de Stefan A. Musto en *Análisis de Eficiencia*, 1975. Los proyectos son elementos de una estrategia general de desarrollo, pero no la sustituyen. “Los proyectos ... no responden a las necesidades específicas del sistema político-social en cuanto unidad, sino a necesidades específicas de sectores, regiones o grupos sociales; no son destinados a resolver el problema de la nación, sino algunos problemas de algunas partes de ella. Los proyectos son instrumentos en las manos de quienes los realicen y el grado de eficiencia que alcanzan no dice nada acerca de la deseabilidad de las intenciones de sus ejecutores”.
- 8 Transcripción de objetivos del documento Proyecto Mujeres en el Desarrollo Social. UNICEF. Quito, Agosto 1992. Pág. 7.
- 9 Esta es quizá una limitación que la investigación evaluativa debió afrontar, en razón del alto costo y tiempo que demandaba la actividad de campo como visitas y entrevistas hasta las beneficiarias y beneficiarios del proyecto, en lo concerniente al componente Mujer Rural, que alude a 90 comunidades en 13 provincias del país; aspecto que ciertamente, se enmarca en el ámbito de los límites y problemas de la evaluación, tal como se argumenta en la sección del mismo nombre, signada en el capítulo II de este libro.
- 10 Desde la fase de diseño y formulación, el Proyecto careció de parámetros de evaluación, es decir, de indicadores de valoración y medición. El proyecto no fue evaluado antes de ponerlo en marcha y tampoco facilitaría futuras evaluaciones de proceso o ex-post.
- 11 Las características técnico-políticas están determinadas por la concordancia y confluencia de acciones técnicamente estructuradas y las decisiones de los actores políticos, en función de su ideología o interés en relación con el proyecto, cuyo peso direcciona el colectivo en forma razonable y coherente generando viabilidad y sustentabilidad de operación.
- 12 Informe UNICEF. Quito, 1992
- 13 DINAMU-UNICEF. Evaluación Final: Proyecto Mujeres en el Desarrollo Social. Ecuador, 1990- 1994. Pág. 5.
- 14 Al respecto concuerdan los testimonios de Arq. Mercy Luna, Consultora responsable del componente Mujer Rural, Lcdas. Dely Calero, Elena Villacís, Marlene Obando y Marianela Maldonado, funcionarias de la Ex-DINAMU.
- 15 Tanto en la gestión como en la administración de los proyectos la incidencia de UNICEF ha sido muy fuerte, en especial la referida al control y asignación de los recursos. (Eval. Externa 1992; págs. 30, 31, 32, 38).
- 16 Se trata de un proyecto planificado sin identificar parámetros de evaluación, es decir, sin indicadores de medición de la situación objetivo.
- 17 Al respecto dan cuenta las mismas evaluaciones referidas. A manera de ilustración se recomienda ver lo relativo a Supervisión y Evaluación de actividades registrado

- en las páginas 57, 61 y 62 del “Diagnóstico de las Actividades Productivas”, resultado de la Evaluación de octubre de 1993.
- 18 Según se afirma en el documento-informe correspondiente al período marzo-septiembre de 1994 de la consultora Rossana Merino E. págs. 11 y 14.
 - 19 El objetivo de fortalecer institucionalmente a la DINAMU por la vía de la realización del proyecto, presentaba desde sus inicios, múltiples limitaciones. Esta consideración dificultó los esfuerzos puestos en legitimar el Proyecto al interior de la DINAMU, institución a la cual se le pedía hacerse cargo de una cantidad de componentes para los cuales no tenía la capacidad administrativa ni profesional para hacerlo....La característica que presenta el Proyecto en su dirección es entonces, por una parte, una acefalía (en términos de su estrategia de inserción institucional) y bicefalía (en términos de la toma de decisiones). En este nivel no solo se trata de carencias en la capacidad técnica sino en la gestión política. (Evaluación Externa de Agosto 1992, págs. 30 y 39).
 - 20 La DINAMU era una entidad dependiente del Ministerio de Bienestar Social, que no llegó a fortalecerse institucionalmente como para llegar a tener otra categoría de más poder al interior de la estructura del Estado. En Eval. Externa. Agosto 1992, pág. 30).
 - 21 Según las fuentes de información, se operó a partir de decisiones volitivas de quien en 1991 ejercía la dirección del proyecto, “explicitándose ex-post-facto, que dependió de si estaban o no desarrollando trabajo en la zona elegida”. (Testimonio verbal arquitecta Mercy Luna, ex consultora-responsable del Componente Mujer Rural. Febrero de 1994); y Evaluación Externa 1992, págs. 3 y 4.).
 - 22 Información proporcionada por los Economistas Ramiro Ibarra y Julio Benavides, funcionarios de la Dirección General de Inversiones de la Secretaría General de Planificación-Programa Anual de Inversiones de los años 1993,1994 y 1995.
 - 23 No es posible definir la cobertura realmente alcanzada, toda vez que no existe información confiable. Al respecto, en el informe “Diagnóstico de las Microunidades Productivas”, se señala lo siguiente: “se aspira con el presente informe una aproximación de una realidad muy compleja y difícil de presentarla más integralmente, por la ausencia de información y registros tanto de las beneficiarias como de los coejecutores y ejecutores del proyecto. Quito, Octubre 1993.
 - 24 Los resultados-datos que en términos de porcentaje se registran en este acápite, se basan en la muestra de 37 microproyectos, localizados en las provincias de Carchí, Imbabura, Pichincha, Tungurahua, Cañar, Azuay, Loja y Manabí, elegidos por el personal de la DINAMU y que se estaban ejecutando o que no avanzaban por los problemas que se enumeran en el “Diagnóstico de las Microunidades Productivas”, elaborado por Diego Barba Bayas. Quito, octubre 18 de 1993.
 - 25 En las unidades productivas se realizaron actividades relacionadas con: agroindustria casera, corte y confección de ropa, crianza y comercialización de animales menores, huertos familiares, panaderías, manualidades-artesanía, cultivos hidropónicos y en dos casos: actividad bloquera y molinera.
 - 26 Diagnóstico de las Microunidades Productivas, elaborado por Diego Barba B., a los dos años y medio de vigencia del Componente Mujer Rural del Proyecto Mujeres en el Desarrollo Social. Octubre de 1993.

- 27 Idem Op. Cit. 25, pág. 22
- 28 Tanto la educación y capacitación, cuanto su calidad, pertinencia y utilidad, deben constituir ejes articuladores, dinamizadores y potenciadores de acciones motoras en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en los procesos orientados a construir la dimensión social del desarrollo.
- 29 Op. Cit. 25. Pág.22. Las características descritas son muy singulares de los proyectos derivados del enfoque antipobreza.
- 30 Idem, Op Cit 23. Pág. 29. Nótese que esta información refleja la usual tendencia a generalizar el espacio doméstico como la familia nuclear de esposo-esposa y dos o más hijos, sin diferenciar las distintas realidades.
- 31 Testimonio de la entrevista efectuada a la Arq. Mercy Luna, Consultora-Responsable del Componente Mujer Rural.
- 32 La especificidad de género que alude a la modificación de las relaciones hombre – mujer, ni siquiera fue posible abordarla y menos insertarla en esos espacios. Testimonio de la Arquitecta Mercy Luna, Consultora–Responsable del componente Mujer rural del Proyecto Mujeres en el Desarrollo Social.
- 33 Idem, Op. Cit. 23. Pág. 32. Al respecto, en otra fuente documental se registra que en la Provincia del Azuay y en el marco de la acción de la Arquidiócesis de Cuenca que contaba con una funcionaria de la DINAMU Regional, cuyo desempeño técnico-administrativo fuera calificado como excelente, es precisamente el lugar donde evidenciaron un mejor desarrollo organizacional y un adecuado vínculo entre los ejecutores. En el caso de la Asociación de Toquilleras María Auxiliadora de Sígsig que reúne a varias comunidades y agrupa alrededor de 600 mujeres, el proyecto MDS se insertó en el proceso de una iniciativa que data de dos años atrás; y, en la actualidad ha llegado a un óptimo nivel organizacional. (Evaluación UNICEF 1992).
- 34 Conforme a información del Ing. Jaime Cevallos, los Padres Jorge Ugalde y Fernando Peñaherrera y el Lcdo. Darío Moreira, representantes de la CONFEDEPAL, CONFEDEC y CONUEP, respectivamente. El primero de ellos, indicó recordar únicamente que en el marco del Consejo Nacional de Educación, el pedido provino de la Dra. Magaly Robalino, representante de la UNE, quien a su vez era parte del Organismo No Gubernamental (CENAISE) -especializado en educación y permanentemente vinculado con el Ministerio del ramo- al cual se le había delegado la ejecución del componente. Además, tal situación pudo ser verificada por la propia autora de la presente publicación, quién actuó en el Consejo Nacional de Educación, desde 1993 hasta 1996, en calidad de Representante del Sr. Vicepresidente de la República y Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).
- 35 Las presiones de orden social, político o económico son, en síntesis las que en un momento dado hacen relevante un problema y constituyen una de las fuentes para identificar demandas, determinar objetivos y prioridades.
- 36 Al respecto y según testimonio verbal de la Lic. Marianela Maldonado, los efectos fueron nefastos y se evidenciaron en hostilidad, inestabilidad, rivalidades y conflictos personales y profesionales entre todo el personal; y, en algunos casos, desembocaron en litigios de carácter legal que pasaron a ventilarse en los juzgados del Sis-

tema Judicial, entre otros hechos como rechazo a la directora-sucesora, despidos, cambios y renuncia del personal de la DINAMU.

- 37 Bajo la Dirección y liderazgo de la Sra. Dolores Villaquirán de Espinosa, Directora de la Dirección Nacional de la Mujer del Ministerio de Bienestar Social, desde agosto de 1994 hasta agosto de 1996 y posteriormente, desde abril a octubre de 1997. Y a partir del 24 de octubre de 1997 que por Decreto Ejecutivo se suprime a la Dirección Nacional de la Mujer de la estructura orgánico funcional del Ministerio de Bienestar Social y se crea el Consejo Nacional de las Mujeres, es la Presidenta del CONAMU.
- 38 Hoy Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), según Decreto Ejecutivo N. 764 de 24 de Octubre de 1997, publicado en R. O., N° 182.

Capítulo V

RETOS DEL PRESENTE

A la luz de los capítulos anteriores, se reflejan cuestiones neurálgicas y cruciales que me obligan a enfatizar en varios conceptos diseminados en este libro y que a modo de reflexiones y conclusiones, bien pueden englobarse en un capítulo relativo a los retos que en una visión de futuro demanda el presente.

En ellos aparecen identificados los problemas y la necesidad expresa de entrarle seria y responsablemente al “toro por los cuernos”. Lo primero está relacionado con la compleja realidad que rige nuestros modos de pensar, los valores y las relaciones de poder en especial en lo que se refiere al género. La segunda, referida a la cautela metodológica, por así decirlo, contra un accionar que podría adolecer de estrabismo. Y en parte, prospectivamente afirmar que en un proyecto de intervención social dirigido a las mujeres, “el considerar las necesidades de género es sumamente importante, pero no vasta”.

En ese sentido, comenzaré la reflexión con la siguiente referencia: ¿Qué consideraciones hay implícitas en la materialización de una política y en la relación específica de las mujeres como un grupo? ¿Cómo interviene esto en las relaciones entre mujeres y el poder?. ¿De qué manera interpretar su interacción en una contingencia concreta?.

Consideraciones Sobre la Planificación de Género en la Tarea de Promover Cambios Sociales

A la hora de abordar la planificación de género para la equidad de oportunidades de desarrollo, es crucialmente importante tener en cuenta que se trata de una travesía intelectual y política

para pasar del mantenimiento del orden social establecido, a la promoción del cambio.

En ese camino, planificar desde el género es planificar para mujeres y hombres en un marco de referencias paradigmáticas, históricas y que implican valores. Alude a la articulación hombre-mujer como objeto de la reflexión del acto planificador; y, obviamente, implica la necesidad de entender el género en y desde el contexto.

En todas sus posibles concreciones sea en contextos generales o específicos, la perspectiva de género debe actuar en conexión y en el marco de principios coherentes para que las decisiones públicas de género constituyan una política orgánica de Estado. De lo contrario el peligro de los simplismos reduccionistas que se olfatean en ciertos usos, la degradan de categoría analítica a noción panacea o bandera casi para cualquier propósito.

En la experiencia nacional evaluada se puede advertir que el proyecto Mujeres en el Desarrollo Social diseñado con el referente de género e instrumentado en articulación con la política pública, trataba ciertamente una complejidad. Esto es, el género y las relaciones de género que por aludir a roles sociales, tienen determinada funcionalidad en el orden del contexto.

De otra parte, se encuentra que bajo la advocación de género se dió lugar a la ficción intelectual de una concepción donde se resuelven teóricamente las diferencias reales y los comportamientos que identifican al género; y, se propició como diría Freud, una esfera de pulsiones que sostienen deseos constitutivos de la subjetividad culturalmente modelados con fines de poder. De allí que el discurso de género, resultó ser de difícil articulación con las complejidades de la realidad, sobre todo en el orden de las orientaciones y materialización eficaz de la política, haciéndolo oscilar situacionalmente, entre la inmediatez del vacío y el agotamiento del poder.

La Experiencia de las Mujeres y el Problema del Poder durante la Intervención Social

En el intento por aplicar la política pública de integración de las mujeres al desarrollo se devela que el grupo de mujeres protagonistas de la intervención social se enfrentó a auténticas dificultades, tanto para actuar y compartir en el espacio de poder existente en el Estado, cuanto para optimar los recursos disponibles.

En los hechos demandaba dar lugar no sólo a documentos políticos o técnicos de planteamientos de género, sino a redefiniciones en la práctica. Exigencia que se vio desbordada por la naturaleza humana -en el marco de las relaciones de y entre mujeres- que actuó como una invariante estructural, jerarquizando los espacios de actuación entre las mujeres que debían dirigir, cooperar, controlar y apoyar la materialización de la política.

Tal situación, nos recuerda una importante verdad tipificada en el hecho de que cada uno de nuestros pensamientos, valores y actos -desde los más triviales hasta los más sublimes- adquieren significado y objetivo a partir de una realidad política y social más amplia que nos constituye y nos condiciona. Se tiene entonces que las mujeres se enfrentaron a auténticas dificultades para conceptuar el espacio existente en el Estado, para dimensionar su uso y verdadero rol, así como los efectos sustantivos resultantes de su accionar, derivándose implicaciones políticas y filosóficas importantes como la individuación dentro de lo genérico femenino y lo característico de los espacios públicos, donde cada cual marca su lugar diferencial, como apropiación de espacios claramente delimitados, que configuran a la vez que son configurados por diferentes individualidades.

La razón es bastante obvia si se recurre a lo que el filósofo racionalista Leibniz llama el principio de razón suficiente. Pues las actividades que se desarrollaban en el espacio público suponían el reconocimiento, y ello está íntimamente relacionado con lo que se llama el poder. Y al no haber visualizado y por ende,

pactado, distribuido y consensuado un sistema dinámico de relaciones de ese poder, se produjo lo que en palabras de Hobbes se diría “la guerra de todas contra todas”. Y ese es, a menudo, un trago amargo para las mujeres.

Ello configuró la estructura de dominación y la situación de conflicto al interior de la instancia gubernamental y en su interrelación con otras de su mismo o diferente género. Reflejó realidades concretas difíciles de digerir; y, a lo largo del intento por desarrollar la propuesta de intervención, surgían persistentemente los problemas, que poco a poco, fueron tornándose en obstáculos insalvables. Por un lado, se restó de manera significativa la posibilidad cierta de materializar con eficacia la política de integración a las mujeres al desarrollo y, por otro, se desgastó profundamente a la instancia estatal de representación y apoyo a las mujeres ecuatorianas.

Pero ¿debemos continuar siendo indiferentes o actoras pasivas en el ámbito de las contradicciones y ambigüedades para generar un poco de más entropía al expandir “más de lo mismo”? o por el contrario, debemos iniciar un real proceso de cambio, discriminando lo bueno de lo malo y lo benéfico de lo dañino para una renovación a fondo?

La Cautela Metodológica y el Problema de la Evaluación

Al formular y ejecutar los programas y proyectos destinados a materializar las políticas sociales, es crucial generar puentes que conecten las actividades técnicas con las actividades correspondientes a la toma de decisiones y, por lo tanto, a las políticas. De ahí que la evaluación, en el marco de toda planificación y ejecución de unidades equiparables de intervención, debe ser incorporada como una dimensión rectora de la actuación.

No obstante, en el caso específico del Proyecto materia de investigación se constató una total debilidad en ese ámbito. Limitación que repercutió durante el proceso y sobre el conjunto

de la intervención social. Pues, la carencia de su instrumentación e implementación no permitió comparar, elegir, racionalizar y retroalimentar las decisiones adoptadas para contrarrestar o disminuir los efectos no deseados.

Consecuentemente, las posibilidades de su contribución, al fortalecimiento y ampliación de la capacidad técnica de la instancia estatal con responsabilidades en la conducción y ejecución de la política social; y, la reorientación y promoción de correctivos y cambios parciales o globales en la conducción y ejecución del proyecto -en tanto objetivos de la evaluación- no encontraron asidero.

En mi óptica de planificadora, resulta por demás evidente que la falta de esa cautela metodológica, repercutió negativamente sobre la propia gobernabilidad intra e interinstitucional de la ex-Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU); y, sobre la consecución de la situación objetivo prevista en el proyecto.

Pero tal situación, no es sino el reflejo de la carencia de una cultura de evaluación. Recordemos al respecto que en la realidad del sistema político-social de nuestro país, no se asume la función ética por la cual evaluar es rendir cuentas a la sociedad y, por tanto, responsabilizarse por los resultados.

Los actores encargados tanto de la conducción de las políticas sociales cuanto de la ejecución de los proyectos que las hacen efectivas, registran una marcada indiferencia respecto a la petición y rendición de cuentas y, por tanto, una inadecuada atención hacia la evaluación, ocasionando con demasiada frecuencia que aparezcan prematuramente problemas y que deban darse soluciones políticas a problemas técnicos, o viceversa.

Lo anterior aunado a ambientes de corrupción y a la falta de normatividad y control, favorece al dispendio de los cuantiosos pero limitados recursos asociados al propósito del cambio; y con ello, a la generación de ineficiencias inconmensurables en el mar de intervenciones sociales.

De cara a esa realidad ¿debemos influir para revertir esa situación o seremos actoras condicionadas por ella?. Desde el pun-

to de vista de una planificadora, de una macro planificadora social con visión de género, no he podido sino plantearme la siguiente disyuntiva: permanecer indiferente y por ende, incrementando las contradicciones y ambigüedades del sistema, o por el contrario, aportar de alguna manera para incrementar la racionalidad en el empleo de medios para alcanzar fines asociados al cambio y comprometidos con el desarrollo.

Las Mujeres y la Fuerza de su Organización en una Contingencia Concreta

Me gustaría sugerir que en esto radica la importancia y necesidad de lo que hay que incluir y poner aparte para vincular las necesidades de género, con la efectivización de las políticas, como forma innovadora y democrática de incorporar cada vez más equitativamente a mujeres y hombres en el desarrollo.

Tal vinculación está relacionada con la fuerza de la organización social y la capacidad de incidir en la eficaz materialización de la política social, como parte de una estrategia tecno-política y factor movilizador externo. Pero al recuperar ese aspecto de la experiencia de las mujeres en el país, las limitaciones son evidentes; registrándose que fue más bien, la influencia de mujeres profesionales que actuaban en la élite política a nivel central, que se propusieron implementar la política de no discriminación versus integración de las mujeres al desarrollo. Pero tal experiencia, tampoco ha garantizado su efectivización, dejando entrever más bien tres líneas de actuación:

- a) La ocupación de puestos públicos por designación y cooptación por mujeres vinculadas al poder central o a organizaciones no gubernamentales que, de acuerdo al mecanismo de reclutamiento de las élites les permite mantener fijas sus características de grupo especial,

b) La adopción de instancias y de propuestas de políticas en la advocación de género; y,

c) El manifiesto empeño por la creación de nuevas instancias públicas o privadas dedicadas enteramente a las políticas, a la promoción y apoyo a las mujeres, como es el caso de la creación del Instituto Nacional de la Mujer, procurado en el marco del mismo proyecto.

Vale la pena señalar, particularmente sobre el último aspecto, que el efecto que puede tener cualquier aumento de la “representación femenina” a nivel del Estado, es prácticamente inútil si no refleja la consistencia de las demandas de las mujeres, su participación y movilización masiva y organizada como producto de la articulación de las presiones de orden social, político o económico que son en síntesis, las que en un momento dado hacen relevante un problema e inducen -voluntad política- al querer hacer.

En orden de prelación, ello es realmente importante, así como la capacidad y habilidad para traducir operativamente las respuestas en objetivos, políticas, estrategias, programas y proyectos eficaces y sustentables.

¿Es la visión compartida una clave para la fuerza de su organización? ¿De qué manera interpretar su valor e interacción en una propuesta concreta?

Advertida la complejidad de lo que se tiene entre manos, se considera de fundamental importancia la construcción de una visión compartida entre las mujeres, una masa crítica que en resumidas cuentas, vendría a ser la base y el sustento para direccionar el compromiso social de género y tornar sustentable su accionar.

En el nivel más simple, una visión compartida es la respuesta a preguntas tales como: ¿Qué deseamos crear? ¿Por qué/Para qué? y ¿Cómo lograrlo?

“Así como las visiones personales son imágenes que la gente lleva en la cabeza y el corazón, las visiones compartidas son imágenes que lleva la gente de una organización. Crean una sensación de vínculo común que impregna la organización y brinda coherencia a actividades dispares”¹ Tarea vital e importante para las organizaciones de mujeres, porque brindaría concentración y energías para el aprendizaje generativo, que acontecerá solo cuando exista tanto el afán cierto de lograr aquello que nos concierne profundamente y que es, pasar del orden socialmente establecido a la promoción del cambio.

En otras palabras, establecer un objetivo que sea digno de un compromiso y una política sufragable y efectiva, implica también la construcción de una visión compartida que es solo una parte de una actividad más amplia: el desarrollo de las “ideas rectoras” de la organización de las mujeres, su visión, propósito o misión y sus valores centrales. Pues, una visión que no guarde coherencia con los valores que la gente busca a diario no sólo no logra inspirar genuino entusiasmo, sino que alentará a que la perspectiva de integrarnos (hombres y mujeres) en términos de equidad e igualdad de oportunidades, probablemente fracase.

La Lección Aprendida

Sin duda, la lección que esto nos ofrece es que una política de integración equitativa de las mujeres al desarrollo, no se configura así como una propuesta de concreción frente a lo abstracto, sino más bien como la propuesta de diferentes actores, agentes e instancias de decisión sobre las formas de abstracción. De decisión de lo que hay que incluir y lo que hay que poner aparte, del trasiego entre el ES y el DEBE SER. Y solo logra concre-

ción si se operan e instrumentan como objeto del pensar y objetivo del querer.

De allí que el considerar las necesidades prácticas y estratégicas de género en la planificación de programas y proyectos para la materialización de las políticas, sean de carácter global, sectorial; o sean de carácter local, provincial, nacional; y tal vez hasta regional, es de significativa importancia sí, pero no vasta.

No en balde al evaluar, se hace evidente la necesidad de replantearse la perspectiva de género, en y desde el género por un lado, y por otro, el rearticular teórica, histórica y operativamente la planificación de género con la realidad socio-política y cultural, a fin de contextualizarla, lo cual es especialmente importante en la América Latina y el cambiante mundo de hoy.

En el horizonte del largo plazo, los cambios seguramente ocurrirán pero mientras tanto -como diría Evangelina García Prince-,² continuaremos frente al peligro de manejarla ritualmente y convertirla en mercancía casi “made in Japan”, de fácil adquisición para el buhonerismo intelectual o político que busca compensar sus propios vacíos, o convertirla en muletilla del discurso populista hacia las mujeres, dignificándolo con el sello que supone la categoría género.

Notas:

- 1 Concepto de Peter M. Zeng en Quinta Disciplina.
- 2 Palabras de Evangelina García Prince, pronunciadas en su discurso presentado en la IV Conferencia Regional de América Latina y El Caribe-CEPAL en 1994, y que para el caso comparto.

BIBLIOGRAFÍA

ACDI

- 1991 "Análisis de Género y Dimensiones Sociales en Proyectos de Desarrollo", ACDI-CANADA, Quito-Ecuador, Marzo.

ADORNO, Theodor W. y POPPER, Karl R.

- 1973 "Sociología e Investigación Empírica", "Sobre la Lógica de las Ciencias Sociales" y "La Lógica de las Ciencias Sociales" en La Disputa del Positivismo en la Sociología Alemana.. Colección "Teoría y Realidad". Estudios Críticos de Filosofía y Ciencias Sociales. Traducción castellana de Jacobo Muñoz, Ediciones Grijalbo, S. A., Barcelona-México, D.F.

AMOROS, Celia

- 1990 "Espacio Público, espacio privado y definiciones ideológicas de "lo masculino" y "lo femenino" en Mujer, Participación, Cultura Política y Estado", De la Flor, Buenos Aires

ARTIEDA CARRERA, Reina

- 1997 "La dimensión de Género en los Proyectos de Desarrollo". PUCE. Facultad de Ciencias Humanas, Tesis de Grado, Quito, febrero.

BARBA BAYAS, Diego.

- 1993 Proyecto Mujeres en el Desarrollo Social. Componente Mujer Rural. "Diagnóstico de las Microunidades Productivas". Provincias: Carchi, Imbabura, Pichincha, Tungurahua, Cañar, Azuay, Loja y Manabí. Quito, Octubre.

BID / OCDE / OECD

- 1986 "Métodos y Procedimientos de Evaluación de la Asistencia para el Desarrollo". Un Compendio de Prácticas y Experiencias de los Países Proveedores de Recursos, OECDE.

BARRIG, Maruja.

- 1991 "Mujer, Cooperación y Desarrollo: Repensando Estrategias." Documento de discusión elaborado para el Proyecto "Entre Nosotras" de Cooperación Norte-Sur, Holanda, Marzo.

BARRIG, Maruja.

- 1990 "Quejas y Contentamientos: historia de una política social, los Municipios y la organización femenina en Lima. Documento Presentado en la Segunda Reunión del Grupo Regional sobre Mujer y Políticas Sociales a Nivel Local. CIEPLAN-Santiago de Chile, Julio.

- BARROS, Carmen.
1983 "Las Unidades de Análisis y los Actores Sociales del Proceso de Planificación. Políticas y Programas para la Mujer, UNICEF, Santiago, 1983.
- BORSOTI, Carlos A.
1977 "La familia pobre rural y urbana como grupo focal de políticas," Santiago, ILPES.
- BUTLER FLORA, Cornelia
s/f "La Mujer Rural en la Economía Global". Departamento de Sociología, Virginia Polytechnic Institute an State University, EEUU.
- CAMACHO DE CHAVARRIA, Alfonsina
1993 "Mujer y Democracia". Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, San José-Costa Rica: LIL, S. A., Primera Edición.
- CARDOSO H. Fernando.
1984 "Las Políticas Sociales en Crisis: ¿Nuevas Opciones? en Desarrollo Social en los 80". CEPAL-ILPES-UNICEF. Primera Edición, Chile.
- CAR/UNESCO - URSHSLAC/Doc. 1
1990 "Propuesta de un instrumento para la intervención en Políticas Sociales Integradas", Caracas, Junio.
- DIETZ G., Mary.
1990 "El Contexto es lo que Cuenta: Feminismo y Teorías de la Ciudadanía", ensayo publicado en DAEDALUS, Otoño 1987 y en Debate Feminista, Marzo.
- CASTRO, Gregorio y CHAVEZ, Patricio.
1994 "Metodología de Evaluación de Impacto de Proyectos Sociales", UNESCO, Caracas, Marzo.
- CENTRO DE LA TRIBUNA INTERNACIONAL DE LA MUJER
1986 "El Decenio para la Mujer / Imágenes de Nairobi", Nueva York - EE.UU, Julio.
- CEPAL / NACIONES UNIDAS
1986 "El Decenio de la Mujer en el Escenario Latinoamericano: Realidades y Perspectivas", Santiago de Chile.
- CEPAL/ NACIONES UNIDAS
1988 "El Marco del Desarrollo Económico y Social" en Mujer, Trabajo y Crisis. Cuarta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social en América Latina y el Caribe, Guatemala, Septiembre.
- CEPAL/ NACIONES UNIDAS
1989 "Proyectos Productivos de Mujeres en América Latina: Una Compilación", preparado por la División de Desarrollo Social de CEPAL, Diciembre.

CEPAL y CELADE

s/f “La Situación de las Mujeres de la Región ha Experimentado Cambios Inéditos en los Últimos Decenios” y “Aumentaron las Oportunidades de Participación de las Mujeres en la Vida Pública”, Crónicas de la CEPAL.

CEPAL/ NACIONES UNIDAS

1992 “Integración de lo Femenino en la Cultura Latinoamericana: En Busca de un Nuevo Modelo de Sociedad”, Serie Mujer y Desarrollo N. 9, División de Desarrollo Social-Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile, Marzo.

CEPAL/ NACIONES UNIDAS

1994 “Development And Gender Equity: An Uncompleted Task”. Serie Mujer y Desarrollo N.13. Social Development Division Woman And Development Unit. Santiago, Chile, May.

CEPAR

1986 Resumen del Estudio “ECUADOR: Compendio Estadístico Sobre la Mujer”, Quito.

CEPAR

1986 “Resumen del Estudio: La Mujer, el Empleo y la Fecundidad en el Ecuador”, Quito-Ecuador, Junio.

CONADE, PNUD, UNESCO, UNICEF

1991 “El Marco Contextual e Institucional de la Planificación Sectorial Social en el Ecuador”, Quito-Ecuador, 30-VII.

CONADE

1989 “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992”, Tomo III, Módulo Mujer, Quito, Julio 26.

COHEN, Hernesto y FRANCO, Rolando.

1988 “Evaluación de Proyectos Sociales” (Capítulos: I, II III, IV, V y X). Instituto Latinoamericano y Del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES/ONU), Centro Interamericano de Desarrollo Social (CIDES/OEA). Grupo Editor Latinoamericano (GEL). Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, Argentina.

CORNIA, Andrea Giovanni.

s/f “Formulación de la Política Social: reestructuración, objetivos, eficiencia”, Cap. VIII, en Ajuste con Rostro Humano: protección de los Grupos Vulnerables y Promoción del Crecimiento.

CUADERNOS DE NUEVA MUJER N° 1

1984 “Democracia en América Latina: Las Mujeres Tienen la Palabra”. Quito-Ecuador, Enero.

CHANT, Silvia.

- s/f "Producción y Reproducción: Las Mujeres y la Labor Reproductiva". Conferencia N°3.
- s/f "Estructura Familiar: Familia Extendida y Familia Nuclear", Conferencia N°5.
- s/f "Hogares Encabezados por Mujeres", Conferencia N°6.
- s/f "La Familia y la Participación Femenina en la Fuerza de Trabajo".
- 1991 Conferencia N°4. Conferencias dictadas en el curso de especialización "MUJER Y DESARROLLO", FLACSO, marzo, Quito-Ecuador.

DE BARBIERI, Teresita.

- 1989 "Mujer y Hogares en la Crisis", Mecanografiado, México.

DE MATOS, Carlos A.

- 1979 "Planes Versus Planificación en la Experiencia Latinoamericana" en Revista de la CEPAL N°8, Agosto.

DE MATOS, Carlos A.

- 1986 "Estado, Procesos Decisionales y Planificación en América Latina", ponencia presentada al Seminario Internacional sobre O ESTADO E O PLANEJAMENTO: OS SONHOS E A REALIDADE, realizado en Brasilia en Septiembre.

DINAMU-MBS

- 1991 "Informe de Gestión 1988 - 1991. Quito, Septiembre.

DINAMU-MBS

- 1994 "Plan de Acción Nacional de las Mujeres Ecuatorianas", Quito - Ecuador.

VANES, Janny y BARRIG, Maruja

- 1994 Evaluación Final: Proyecto "Mujeres en el Desarrollo Social". DINAMU - UNICEF. Quito-Ecuador, Septiembre.

FUNDETEC /UNICEF

- 1994 "Género e Identidades", Segunda Edición, Ecuador, Junio.

GARCIA PRINCE, Evangelina.

- 1992 "Políticas Públicas en el Enfoque de Género en América Latina y el Caribe", Intervención en el Seminario Latinoamericano "Mujeres, Género y Desarrollo". Comisión Femenina Asesora de la Presidencia de la República de Venezuela-Caracas.

GALER M., Nora.

- 1985 "Mujer y Desarrollo: Balance de Acciones y Propuesta de Política". Serie Experiencias de Desarrollo Popular N°7. Lima.

GALILEA, Sergio.

- 1983 "Los Métodos de Evaluación y el Análisis de Proyectos en Planificación Social", documento PR-4 presentado al Seminario de Políticas de Desarrollo Social. ILPES-APSAL. Santiago de Chile, Octubre.

GUZMAN, Virginia.

- 1985 “Mujer y Desarrollo: Proyectos Productivos, Empleo y Cooperación” en *Mujer en el Desarrollo*. Patricia Portocarrero. Editora Flora Tristán, Lima.

HAMILTON-SMITH, Elery.

- 1974 “La Estrategia y la Metodología de la Evaluación de Programas de Desarrollo Social”. Documento CPS-25, publicado por el Commonwealth Secretariat, Commonwealth Youth Programme, Londres.

IULA/CELCADEL RHUDO/SA-AID

- 1991 “Mujer y Municipio: Una Nueva Presencia Comunitaria en el Desarrollo Local de América Latina”. Programa Mujer y Desarrollo Local, Marzo. Quito-Ecuador.

KRISPE, Lourdes.

- 1986 “Democracia para un Pequeño Planeta Bigenérico”, en *Ciudadanía e Identidad*, Julio.

LEMOS, Lucía.

- 1990 “Análisis de Situación” en *Mujer Desafíos de la Comunicación*. Revista Latinoamericana de Comunicación CHASQUI N° 34, Abril-Junio.

LEON, Magdalena.

- 1986 “Política Agraria en Colombia y Debate sobre Políticas para la Mujer Rural”, en *La Mujer y la Política Agraria en América Latina*, Bogotá, Siglo XXI.

LOPEZ M., Cecilia y POLLACK E., Molly

- 1989 “La Incorporación de la Mujer en las Políticas de Desarrollo” en *Revista de la CEPAL* N. 39, Diciembre.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto.

- 1989 “La Evaluación para el Análisis y la Planificación de las Organizaciones”, GADIS, Chile, Octubre.

MATUS, Carlos.

- 1992 “Gobierno y Planificación. Guía de Análisis Teórico”, Fundación ALTADIR, Caracas-Venezuela. Versión 05.

MATUS, Carlos.

- 1992 Tema: Planificación y Gobierno “El Líder Sin Estado Mayor”. V. Curso Internacional de Alta Dirección, Caracas, Julio-Septiembre.

MATUS, Carlos.

- 1987 “Adiós, Señor Presidente. Planificación, Antiplanificación y Gobierno”, Editorial POMAIRE Venezuela S. A., Caracas-Venezuela.

MERINO, Rossana.

- 1994 Informe “Componente Generación de Ingresos” del Proyecto Mujeres en el Desarrollo Social. Período Marzo-Septiembre, DINAMU.

MOSER, Caroline

- 1989 "Planificación de Género en el Tercer Mundo: Enfrentando las Necesidades Prácticas y Estratégicas de Género". Traducción de Gender Planing in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs" en World Development Vol. 17, N°11, Gran Bretaña.

MONTAÑO V. Sonia.

- 1990 "Mujer, Donaciones Alimentarias y Poder Local". CIEPLAN, La Paz - Bolivia, Julio.

MUSTO, Stefan A.

- 1975 "Análisis de Eficiencia. Metodología de la Evaluación de Proyectos Sociales de Desarrollo", Editorial Tecnos. Colección de Ciencias Sociales/ Serie de Sociología, Madrid.

NACIONES UNIDAS

- 1987 "Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer". Issued by the United Nations Department of Public Information, División for Economic and Social Information, Printed in U.S.A., July.

ORTI, Alfonso.

- s/f "La Apertura y el Enfoque Cualitativo o Estructural: La Entrevista Abierta, Semidirectiva y la Discusión de Grupo, mimeo.

PHILLIPS, Lynne

- 1986 "La Mujer, el Desarrollo Rural y el Estado Ecuatoriano" en La Mujer y la Política Agraria en América Latina, Bogotá S. XXI. PNUD
1992 "Pautas para los Evaluadores", Febrero.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

- 1993 "Política Integral para las Mujeres Colombianas", Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia, Santa Fé de Bogotá, Marzo.

PROYECTO "MUJERES EN EL DESARROLLO SOCIAL"

- 1992 Documento de Trabajo para Análisis y Discusión del Comité Interinstitucional, preparado por el Equipo de Coordinación del Proyecto. 12 de Mayo.

ROSETO, Rocío.

- 1987 "Políticas Estatales hacia la Mujer en el Ecuador, Aportes N°9. ILDIS, Quito-Ecuador.

ROSETO, Rocío y DÁVILA Mónica.

- 1989 "Situación de la Mujer Pobre en el Ecuador", UNICEF, Septiembre, Quito.

ROWBOTHAM, Sheila.

- s/f "Mujeres y Estado". Una Experiencia Basada en el GLC (Greater London Council) Como Guía para la Acción y la Estrategia Futuras. (referencia bibliográfica incompleta).

- RUBIN, Gayle.
1986 "El Tráfico de Mujeres: Notas Sobre la "Economía Política" del Sexo", Nueva Antropología, Vol. VIII, N. 30, México.
- SENGE, Peter M.
s/f "La Quinta Disciplina; El Arte y la Práctica de la Organización Abierta al Aprendizaje". Capítulo 11, Mimeo.
- SERRANO M., Claudia.
1990 "Entre la Autonomía y la Integración", CIEPLAN, Isis Internacional, Chile. Ediciones de las Mujeres N° 13.
- SIERRA, Juan Enrique
1993 "Ecuador Subempleo y Respuestas" Quito-Ecuador, Enero.
- GIRALDO, Amparo, WALTZ, Susan,
1984 "La Mujer y la Vivienda". Oficina de la Vivienda y de Programas Urbanos. Agencia para el Desarrollo Internacional, Washington, D.C., Enero.
- THRELFALL, Mónica.
1987 "¿Patriarca, Palanca, Paraguas? Planteamientos Feministas en torno al Estado Asistencial", en Participación Política de las Mujeres, Londres.
- UNICEF
1988 "LA CRISIS: Efectos en Niños y Mujeres Ecuatorianos". UNICEF-Quito-Ecuador, Mayo.
- UNICEF
1990 "Documento del Proyecto Mujeres en el Desarrollo Social". Quito, Enero.
- UNICEF
1992 "Evaluación Externa del Proyecto Mujeres en el Desarrollo Social", realizada entre el 13 y 30 de julio de 1992, a los 19 meses de iniciado el proyecto por un equipo conformado por los representantes del Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, el Señor Edgar Pita, una consultora representando al donante, El Gobierno de los Países Bajos, la señora Jimena Valdez, y una consultora en representación de UNICEF, la señora Rosalía Cortéz. Quito, Agosto.
- UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer).
1987 "Programa de Acción Participativo en Latinoamérica y El Caribe. (PAPLAC). Nueva York.
- VICIOSO, Chiqui.
1991 "Mulhere e Desenvolvimento: O Que Significa Ver a Mulher Como Sujeito" en Mulher e Políticas Públicas. IBAM / UNICEF. Río de Janeiro.
- YOUNG, Kate.
s/f "Reflexiones Sobre Como Enfrentar las Necesidades de las Mujeres".