

LAS CUESTIONES DE GENERO EN LA EVALUACION DE PROYECTOS RURALES

Susana Balarezo*

INTRODUCCION

“El Banco Comunal es manejado por las mujeres (...), les da los préstamos en forma rápida, sin mucha papelería, les ayuda a mejorar sus ‘haceres’; por el banco han aprendido muchas cosas (...) y los resultados son buenos también para nosotros los hombres y para toda la familia (...)”, manifestaba el esposo de una socia de un Banco Comunal en el Altiplano Guatemalteco, en una reunión de Evaluación¹. Al escuchar esta expresión, las mujeres presentes comenzaron a reflexionar sobre los aspectos positivos y negativos de su proyecto y sobre lo que éste ha significado en sus vidas y en su trabajo.

Los años noventa se iniciaron con la preocupación de analizar los resultados de más de tres décadas de ejecutar proyectos orientados a mejorar la vida de las poblaciones marginadas, mientras se ha incrementado la pobreza y la indigencia de miles de familias en toda la región latinoamericana. Las preguntas no siempre fueron planteadas correctamente y los métodos empleados, con frecuencia, no permitieron identificar las causas de los escasos resultados de los proyectos.

Más recientemente, surge también la preocupación por evaluar los resultados de numerosas acciones dirigidas específicamente a las mujeres, formuladas y ejecutadas bajo los postulados del enfoque de “mujer en desarrollo”, en boga desde finales de los años setenta, y en las propuestas de los organismos internacionales, asumidas con algún retraso por los gobiernos de los países.

El marco de análisis de las actuales evaluaciones procura incorporar el desarrollo teórico y conceptual del nuevo enfoque, que analiza que no es suficiente centrar la atención únicamente en la mujer, sino que es necesario introducir en la evaluación las “cuestiones de género”, pues permiten calibrar mejor la participación de hombres y mujeres en los beneficios de los proyectos.

No obstante, los objetivos de las evaluaciones no siempre son claros, como tampoco lo son los mandatos de los evaluadores y evaluadoras; por tal causa, sus resultados, en términos

* Master en Estudios del Desarrollo. Especialista en Seguimiento y Evaluación y en Género.

1. Se trataba de la Evaluación del Programa de Promoción de la Mujer Rural (PROMUJER), ejecutado por la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente de la República de Guatemala. Junio de 1997.

de analizar las cuestiones de género, son bastante ambiguos. Hay quienes se dedican a comparar los resultados de la ejecución con las propuestas iniciales del proyecto. Otras evaluaciones analizan la concordancia del proyecto con la realidad del área, en la que interactúan poblaciones neutras, sin un análisis de las relaciones existentes entre hombres y mujeres para acceder a los servicios de los proyectos y beneficiarse de ellos.

Por lo tanto, si la evaluación como instrumento de manejo gerencial de proyectos tiene un desarrollo reciente, más aún lo es la evaluación de las cuestiones de género, en tanto estos desarrollos han cambiado rápidamente en estos últimos años con el aporte de las mujeres; por lo tanto, es necesario que quienes se dedican a la evaluación de distintas intervenciones de desarrollo aporten a este proceso en construcción.

En esta dirección, en la Evaluación de proyectos será importante averiguar: ¿En qué medida se ha examinado y tenido en cuenta, durante la formulación y ejecución de proyectos, la naturaleza de la dinámica familiar entre hombres y mujeres en diferentes contextos socioeconómicos? ¿De qué manera y en qué magnitud los hombres y mujeres han accedido a los servicios y recursos ofrecidos por el proyecto y se benefician de ellos? ¿En qué medida el proyecto ha contribuido a que las mujeres mejoren su poder al interior de la familia, en la comunidad y en su entorno más amplio? ¿En qué medida el proyecto ha contribuido a mejorar el poder en manos de la mujer, mediante la capacitación?

Las respuestas a estas preguntas han sido analizadas con atención y franqueza por distintos grupos de hombres y mujeres que han participado en distintos eventos organizados para evaluar varios proyectos en los que ha participado la autora de estas reflexiones. Los temas tratados no contienen elementos acabados; son parte de las discusiones mantenidas con los equipos de trabajo de los proyectos evaluados y con los grupos de campesinos y campesinas con las cuales se ha compartido la reflexión sobre sus resultados.

Para ordenar la presentación, se incluyen los elementos conceptuales para abordar las interrelaciones entre evaluación y género. Más adelante se hace referencia a las distintas experiencias de proyectos evaluados desde una visión de género. Luego se documentan los mecanismos y métodos utilizados para la evaluación de las cuestiones de género, y se aborda el tratamiento de los indicadores como herramientas poderosas para estas evaluaciones. Finalmente, se reflexiona sobre las lecciones obtenidas de estas experiencias.

LAS CUESTIONES DE GÉNERO EN LA EVALUACION DE PROYECTOS RURALES DE COMBATE A LA POBREZA

Las nuevas concepciones sobre desarrollo y género

Las nuevas concepciones sobre desarrollo proponen combinar "crecimiento" con "equidad", para lo cual es necesario promover el potencial de los individuos y los grupos sociales y la redistribución de recursos y oportunidades entre las personas y los grupos sociales. Los avances conceptuales sobre la construcción social de las relaciones de género han incidido significativamente en la reformulación de los objetivos de desarrollo.

Este postulado requiere que tanto las políticas, estrategias, programas y proyectos de desarrollo del sector público, como las distintas iniciativas de la sociedad civil, incluyan en sus agendas no sólo la revisión de los problemas que enfrentan las mujeres, sino que incorporen las cuestiones de género en el diseño, ejecución y evaluación de todas las acciones de desarrollo.

Para ello, es también indispensable que se elaboren métodos, instrumentos y herramientas que faciliten la incorporación de este nuevo enfoque no sólo en la formulación de las propuestas sino en su evaluación. Para llegar a los mecanismos concretos de abordaje de esta temática es necesario revisar sus antecedentes y los contenidos más importantes de su propuesta.

Inicialmente, el enfoque de la Mujer en el Desarrollo (MED) puso en el centro del debate el interés, la legitimidad y el compromiso de los países y los organismos nacionales e internacionales de desarrollo para que se ocupen de las cuestiones de la mujer. Dos aspectos se destacan de este momento: el primero, se refiere a que por primera vez se explicitó la forma cómo la mujer ve el desarrollo, que es sustancialmente distinto de cómo el desarrollo veía a la mujer; el segundo muestra cómo el enfoque MED plantea que sea reconocido el rol productivo de la mujer, para superar la visión tradicional de la mujer como reproductora. Los proyectos productivos para mujeres, hijos legítimos de estas propuestas², se generalizaron por toda la región; muchos de ellos se encuentran en la actualidad en procesos de evaluación.

La experiencia de numerosos proyectos, en los últimos años del decenio de los ochenta, permitieron evolucionar no sólo en el marco conceptual, sino también en las propuestas de desarrollo, al ponerse de manifiesto que no es suficiente ni es sostenible concentrar la atención exclusivamente en la mujer, a quien, en numerosas propuestas de desarrollo, se la considera principalmente como instrumento para mejorar la familia y la comunidad, más que como sujeto de desarrollo. En la mayoría de los casos, el enfoque basado en las cuestiones de género es más adecuado, pues aporta una visión más integral y permite conseguir de mejor manera los objetivos de desarrollo que persiguen los proyectos (FIDA 1995).

El enfoque de Género en el Desarrollo interpreta que las relaciones entre hombres y mujeres son relaciones de poder, en las que han persistido manifestaciones de subordinación de la mujer respecto del hombre; con ello, ubica en el tapete de la discusión temas como la redistribución entre los géneros de la participación en la toma de decisiones, las posiciones de poder y autoridad, la valoración del trabajo de hombres y mujeres, la asignación de derechos civiles y recursos públicos (entre ellos los proyectos de desarrollo).

Por tal motivo, las evaluaciones deben tomar en cuenta las cuestiones de género, calibrando en qué medida se han examinado y tomado en cuenta, durante el diseño y ejecución del proyecto, las dinámicas familiares entre hombres y mujeres en diferentes estratos socioeconómicos, étnicos o culturales. En la Evaluación de proyectos, el análisis basado en género debe ser objetivo, para analizar la situación real de los géneros en cada comunidad en estudio, de manera que permita evaluar la adecuación de las acciones desarrolladas a las condiciones de hombres y mujeres del grupo-objetivo.

2. Utilizamos una expresión de Magdalena León, en un Taller sobre La Mujer y la Tierra. Quito. 1997.

Conceptos y criterios importantes

El significado atribuido a las diferencias de género es dinámico e histórico. Su contenido no es único ni estático. Se construye a partir de una concepción política, teórica y ética de las relaciones entre hombres y mujeres y de la propia sociedad (Guzmán y Ríos 1995). En consecuencia, cuando, en una determinada sociedad nacional, regional o local, se realizan propuestas de equidad, con igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se está aludiendo a determinados contenidos que esa sociedad concreta, y sobre todo sus organizaciones, son capaces de distinguir, formular y respetar, en distintos aspectos en que existen diferencias según género (Gálvez 1994).

Los proyectos de desarrollo rural, y en general de combate a la pobreza, deben incidir para que estas aspiraciones superiores de la sociedad se transformen en acciones concretas. Para ello, un principio básico a tomar en cuenta en la Evaluación es que tanto hombres como mujeres tienen derecho a participar en todas las acciones y a recibir todos los servicios y recursos del proyecto, incluyendo aquellos que tradicionalmente son calificados con estereotipos de 'masculinos' o 'femeninos'. Por ejemplo, en numerosos proyectos el crédito está orientado a los hombres, partiendo del supuesto de que el hombre es el único responsable de la producción parcelaria. Del otro lado, los proyectos de planificación familiar están orientados casi exclusivamente a la mujer.

Para entender las relaciones de género en la economía campesina en áreas rurales, es necesario que en la Evaluación se tome conciencia de que los hogares rurales no pueden conceptualizarse como unidades económicas monolíticas, controladas por el hombre productor. Es necesario que en los proyectos: a) se considere que en la Unidad Agrícola Familiar (UAF) hombres y mujeres mantienen subunidades productivas y económicas, distintas pero interdependientes, y que a menudo adoptan estrategias económicas y productivas diferenciadas; b) que en los hogares pobres, el ingreso del hombre no puede garantizar la sobrevivencia de la familia; que es necesario el ingreso de ambos porque se utiliza de manera diferente, para el bienestar de la familia; c) es necesario que el ingreso de hombres y mujeres sea incrementado, haciendo extensivos los recursos y servicios del proyecto también a las mujeres.

Junto con la concepción más amplia de lo que es la UAF, es necesario que la Evaluación sea realizada en forma participativa. Esto requiere que los grupos de hombres y mujeres beneficiarios/as estén preparados para evaluar hasta qué punto las actividades del proyecto han respondido a sus necesidades reales y les han transferido recursos y capacidades para satisfacer sus necesidades en el futuro. Es decir que, para que las evaluaciones sean verdaderamente participativas, necesitan ser preparadas de antemano. Las respuestas campesinas no rebasan el ámbito de sus limitados conocimientos; les falta información para construir sus demandas.

Es necesario que los evaluadores tomen en cuenta que se deben analizar los resultados de la ejecución del proyecto entre los beneficiarios; por lo tanto, las grandes preguntas de este estudio no se refieren al comportamiento de componentes o acciones, sino que debe preocuparse por determinar si se logró que hombres y mujeres participen, no sólo en la ejecución de actividades, sino en la toma de decisiones del proyecto: si los campesinos y

campesinas están más ricos o más pobres que antes del proyecto, si los hombres y mujeres están en mejores condiciones que antes para lograr su desarrollo humano y personal, si se logró que las mujeres vean valorado su trabajo y su aporte al bienestar familiar al mismo tiempo que mejorados sus derechos como ciudadanas. Finalmente, si estos procesos son sostenibles en el futuro para hombres y mujeres.

Además, para evaluar que hombres y mujeres hayan accedido a los recursos y servicios del proyecto, es necesario revisar los procedimientos utilizados: (i) que la información sobre los recursos y servicios del proyecto haya llegado por igual a hombres y mujeres; (ii) que hombres y mujeres hayan sido convocados a los distintos eventos y actividades ejecutadas por el proyecto; (iii) que se eliminaron las restricciones que impiden a hombres o mujeres acceder a los recursos del proyecto; (iv) que se hayan establecido mecanismos novedosos y requisitos creativos para propiciar la participación activa de hombres y mujeres; (v) que se analicen las necesidades y limitaciones para que hombres y mujeres accedan a los recursos del proyecto, eliminando los obstáculos que impiden a unos u otras la participación en las actividades.

Las experiencias recientes muestran la necesidad de que las Evaluaciones se preocupen de analizar no sólo los resultados de las actividades y sus efectos en hombres y mujeres, sino también las metodologías que se utilizaron para que ambos accedan a los servicios y éstos sean sostenibles en el futuro. Existe poca sistematización y pocos estudios sobre los métodos y las herramientas más eficaces para que las mujeres también accedan a determinados servicios, como el crédito, por ejemplo; sin embargo, varios proyectos han fracasado, no por falta de recursos o de decisión política, sino porque fallaron los procedimientos con los que se pretendió llegar a la mujer.

Finalmente, se llama la atención sobre la necesidad de analizar los resultados de incorporar o no a mujeres en el equipo del proyecto. Al final de los años ochenta, se generalizó en el diseño de proyectos la recomendación de incorporar a mujeres para atender a mujeres. Esto es correcto en determinados contextos, en que los estereotipos machistas o religiosos impiden a mujeres trabajar con técnicos hombres; no obstante, la recomendación se generalizó a todo tipo de proyectos. La práctica de las experiencias analizadas mostró que las mujeres no están más capacitadas ni mejor dispuestas que los hombres para trabajar con las mujeres.

LAS EXPERIENCIAS DE EVALUACION CON CONTENIDOS DE GENERO

Proyectos de mujeres

Como consecuencia de las propuestas del enfoque de Mujer en Desarrollo, se crearon espacios públicos (como Oficinas Nacionales, Ministerios o Viceministerios) encargados de los asuntos de la mujer; se formularon en todos los países de la región numerosos 'proyectos productivos' dirigidos a grupos de mujeres en condiciones de pobreza; se destinaron recursos, en forma explícita, para apoyar las propuestas de las mujeres, y se fortaleció la organización de la mujer, con el surgimiento de un, en algunos casos, incipiente movimiento de mujeres.

Los proyectos dirigidos exclusivamente a mujeres fueron impulsados - y en algunos casos aún siguen siendo impulsados - por organizaciones y ONG de mujeres y por las Oficinas

de la Mujer. Su objetivo principal fue posibilitar que las mujeres puedan generar ingresos controlados directamente por ellas, ya que, en numerosas investigaciones realizadas en la época, mostraron que el ingreso en manos de la mujer se destina en su totalidad al bienestar familiar, a diferencia del ingreso en manos de otros miembros de la familia, incluido el padre.

La formulación de estos proyectos generadores de ingresos partieron de la premisa de que las mujeres suelen estar más desfavorecidas que los hombres, tanto por factores históricos y estructurales, como porque las anteriores propuestas de desarrollo olvidaron a la mujer. A pesar de ello, estos proyectos carecieron de un buen Diagnóstico que facilitara el diseño de acciones adecuadas a las condiciones de las mujeres, especialmente las más pobres.

También en estos años surgió otra línea de proyectos, los de carácter social dirigidos a cubrir los aspectos de salud, cuidado de los niños y capacitación de la mujer en temas como autonomía, autoestima y valoración de la mujer y sus espacios. Siendo importante este segundo grupo de proyectos, no los vamos a considerar más adelante, en la medida en que las experiencias analizadas en las evaluaciones pertenecen al primer grupo.

Con la ejecución de estos proyectos se han generado importantes efectos positivos y negativos entre las mujeres participantes. Sin embargo, no se realizaron evaluaciones profundas que analicen los resultados reales de dichas intervenciones. Es más, existen evidencias de que varios de estos proyectos fallaron precisamente en el propósito de generar ingresos en manos de la mujer, deviniendo más bien en proyectos de apoyo social a la organización y capacitación de la mujer.

Por tal motivo, una preocupación constante de las instituciones responsables de la ejecución de estos proyectos, así como de las agencias financieras y de cooperación técnica, apunta a realizar evaluaciones, desde una visión de género de estas propuestas, con la finalidad de sacar lecciones importantes para mejorar los programas o proyectos en marcha o para mejorar la formulación de nuevas intervenciones.

Una mirada de género a proyectos formulados desde un enfoque de mujer en desarrollo, es el aspecto más interesante de estas experiencias. Tal es el caso de las evaluaciones realizadas recientemente al Programa de Promoción de la Mujer Rural -PROMUJER- en Guatemala y del proyecto de Apoyo a las Bordadoras de Cuenca, Ecuador, entre otras. Ambos ejemplos entran en esta categoría y permitieron estas reflexiones.

Este abordaje reflejó, por un lado, la preocupación de sus responsables por introducir mejoras en las estrategias de los proyectos mediante sugerencias más integrales desde la perspectiva de género y, por otro lado, la evidencia de que la ausencia del enfoque de género en la formulación de proyectos no es excusa para incorporar, en cualquier momento, acciones más adecuadas desde esta perspectiva, para lo cual sólo hace falta decisión política de sus directivas.

Los resultados de las evaluaciones arrojaron algunas enseñanzas relacionadas con este tipo de proyectos, como las siguientes:

- a) Los efectos positivos de estos proyectos para mejorar los ingresos en manos de la mujer y la calidad de vida de las beneficiarias, ha sido posible lograrlos sólo en la medida en que han incorporado servicios y recursos económicamente productivos a los que las mujeres no tenían acceso, como: crédito e inversiones, tecnología y asesoría técnica, capacitación socio-organizativa y apoyo decidido a la organización de las mujeres.

- b) En áreas de extrema pobreza, como puede ser el caso de Guatemala, tampoco los hombres tienen acceso a estos servicios pero, por la orientación del programa, tampoco pueden ser beneficiados. Una intervención unilateral como la analizada, puede tener un efecto de desequilibrio en las familias y en la comunidad. De hecho, durante la Evaluación algunos hombres manifestaron pesar por estar marginados de estos recursos. En otros casos se pudo observar que los recursos a los que accede la mujer luego son compartidos con los esposos, quienes, en algún caso, llegan a tener el control total en el uso del crédito.
- c) Frente a esta situación, ha sido necesario que los proyectos capaciten a las mujeres para el buen uso del crédito, mediante la asesoría y el acompañamiento permanentes.
- d) La solidez en la conformación de la empresa, la incorporación de los principios de la gerencia moderna, de la calidad total, el posicionamiento en el mercado internacional y la organización de las mujeres, en la experiencia de las bordadoras, son elementos que han permitido el éxito del proyecto. Esta es una enseñanza para que en futuros proyectos orientados a mujeres la apuesta sea a actividades de punta, con buena calidad, evitando los fracasos de actividades poco rentables y sin una clara orientación a la generación de rentabilidad económica.
- e) En ambos casos, al analizar los efectos del proyecto en el nivel personal y familiar, las mujeres manifestaron su interés de que en el futuro se incorpore a los esposos, padres y otros miembros masculinos de la familia en la capacitación socio-organizativa, ya que sienten que los cambios en las relaciones hombre-mujer requieren incidir decisivamente también en los hombres.
- f) La sostenibilidad de los grupos vinculados a los proyectos analizados parece estar ligada, más que a actividades exitosas, a una buena integración en la comunidad, en donde las mujeres pueden apoyar procesos de gestión comunitaria y adquieren reconocimiento y visibilidad. A menudo son invitadas a participar en las directivas comunitarias e incluso en la representaciones políticas, a las que antes no tenían acceso, lo que ha significado mejoras cualitativas en la posición de la mujer.

Los proyectos integrales con componentes para la mujer

Los proyectos integrales o que tienen varios componentes de apoyo al desarrollo de los grupos involucrados, generalmente son proyectos grandes ejecutados por organismos estatales, en coordinación con organismos descentralizados, ONG y organizaciones locales; cuentan con estudios de factibilidad para acceder al financiamiento externo³; están localizados geográficamente en zonas de pobreza y atienden a poblaciones focalizadas.

Estos proyectos también son hijos legítimos de las propuestas del enfoque de Mujer en el Desarrollo, por su preocupación por definir acciones específicamente orientadas a las mujeres en su calidad de productoras, tradicionalmente olvidadas en los anteriores programas

3. En Centroamérica existen numerosos proyectos de desarrollo agrícola rural, financiados por organismos multilaterales de financiamiento como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), entre otros.

de desarrollo. Por tal motivo, estos proyectos, formulados en la segunda mitad de los años ochenta o inicios de los noventa, incluyen componentes aparte para la mujer, con la recomendación de que ésta sea incorporada a los restantes componentes. En algunas ocasiones, estos proyectos incluyen metas cuantitativas de incorporación de mujeres entre los beneficiarios.

La formulación de componentes a favor de la mujer en el marco de proyectos más amplios, parte de la premisa de que la mujer tiene necesidades e intereses específicos y distintos a los de los hombres, por lo que es necesario diseñar actividades 'apropiadas' para ellas. Aunque esta propuesta puede ser adecuada en determinadas circunstancias socioculturales, como en áreas en que existe población indígena, donde las mujeres tienen dificultades para integrarse a actividades en grupos mixtos, las experiencias analizadas permiten ver la necesidad de que ésta sea una situación transitoria, para pasar a la integración plena y sostenible de la mujer en las acciones más importantes de los proyectos.

La rigidez en la formulación y ejecución de estos proyectos, al responder a esquemas institucionales complejos y a los compromisos con los contratos de préstamo, en ocasiones ha arrinconado el apoyo a la mujer a acciones muy puntuales y aisladas de los componentes centrales referidos a la entrega de recursos económicamente productivos. De esta manera, las mujeres tienen dificultades para acceder a la tierra, al crédito o a la tecnología si los proyectos no establecen mecanismos para superar el aislamiento de los componentes para la mujer.

Al contrario de los proyectos anteriores, estos proyectos generalmente tienen incorporados componentes de Seguimiento y Evaluación en sus estructuras, con recursos específicos para las actividades previstas. Sus evaluaciones han encontrado dificultades en la ejecución, derivadas principalmente de la falta de información desagregada por sexo, de la ausencia de un marco de análisis claro y de la carencia de metodologías y herramientas adecuadas para su ejecución.

Esta es precisamente un área de reflexión de algunos de los organismos financieros involucrados en estos proyectos. Entre los esfuerzos más serios en este tema se puede mencionar el Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Evaluación de los Proyectos de Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe, PREVAL, que actualmente ejecuta el FIDA en coordinación con el IICA.

De los resultados de evaluaciones llevadas adelante en este ámbito de proyectos se pueden obtener algunas enseñanzas:

- a) El diseño de componentes aparte para la mujer respondió al enfoque de Mujer en Desarrollo, que partió por reconocer las profundas diferencias existente entre hombres y mujeres, siendo éstas olvidadas por las propuestas de desarrollo, por lo que había que integrar a la mujer, mediante componentes específicos que, reconociendo su rol productivo, mejoraran la generación de ingresos en sus propias manos y bajo su control.
- b) La existencia de componentes específicos para la mujer en muchas ocasiones aisló a las beneficiarias femeninas de los servicios y recursos más importantes de los proyectos, como tierra, crédito, tecnología. Para evitar el aislamiento de las acciones en favor de la mujer, es necesario que en los proyectos exista decisión política para incorporar a las mujeres tanto como a los hombres, como sujetos preferentes de las propuestas de desarrollo.
- c) En caso contrario, existe el peligro de que los componentes para la mujer reproduzcan la discriminación que ésta sufre en la sociedad. Como contrapartida, está claro que sólo

los grandes proyectos o programas (como los mencionados en el apartado anterior) dirigidos específicamente a la mujer, que cuentan con recursos para responder a las necesidades cruciales de las mujeres pobres, como el crédito o la tierra, pueden mejorar sustancialmente la condición de mujeres y hombres pobres.

- d) En este caso también se identificó la necesidad de que las Evaluaciones sean participativas, incorporando a los y las beneficiarios/as tanto como sea posible, para analizar conjuntamente los resultados de los proyectos. No obstante, las experiencias muestran que los esquemas burocráticos de los proyectos estatales presentan mayores dificultades para incorporar a la población. Además, los mecanismos de contratación de servicios generalizados en la actualidad en estos proyectos, presentan mayores dificultades para que los campesinos y las campesinas participen desde la formulación de los términos de referencia y en la Evaluación misma.
- e) Existe una mejor infraestructura en este tipo de proyectos para la elaboración de información desagregada por sexo de los beneficiarios. No obstante, existen grandes vacíos en el marco de análisis para la Evaluación de las cuestiones de género y en el diseño de indicadores adecuados para ordenar, procesar y analizar esta información, por lo que los avances son aún débiles.
- f) Tampoco en este caso, la contratación de mujeres en los equipos técnicos fue garantía para involucrar a las mujeres de manera equitativa en los servicios ofrecidos por el proyecto. Puede mencionarse un proyecto en Guatemala, en el que las responsables del componente de la Mujer encontraron más resistencia en las propias mujeres promotoras que en los hombres promotores para trabajar con la mujer.
- g) Una enseñanza obtenida de la Evaluación de este tipo de proyectos se refiere a la necesidad de identificar los factores culturales e ideológicos, en especial si hay distintos grupos étnicos (indígenas, ladinos, negros) entre el grupo objetivo, para establecer mecanismos adecuados para promover la participación de hombres y mujeres.

LOS MECANISMOS Y LOS METODOS UTILIZADOS PARA LA EVALUACION DE LAS CUESTIONES DE GENERO

La participación de las y los beneficiarios en la Evaluación

La Evaluación, más allá de ser un instrumento de la gerencia social de proyectos de desarrollo, constituye un poderoso instrumento de capacitación de directivos, técnicos y beneficiarios. Aprender de la experiencia es una lección aprendida conjuntamente entre evaluadores, equipos de los proyectos y beneficiarios. La práctica de numerosas evaluaciones muestra, sin embargo, que no basta tener experiencia para aprender. Es importante reflexionar sobre la experiencia, procesarla, destilarla, sintetizarla. El aprendizaje no necesariamente resulta de la experiencia (Feinstein 1994).

Para reflexionar y aprender de la evaluación, es necesario tomar en cuenta cómo los distintos actores participantes en los proyectos asocian la evaluación con la oportunidad para

encontrar todo lo malo de las actividades ejecutadas; resulta difícil identificar los éxitos y resultados positivos, porque no se puede perder la oportunidad de sacar lo malo al momento de evaluar. Pero, una vez identificados los resultados, resulta más fácil aprender de las cosas positivas antes que de las negativas; cuesta aprender de los errores para mejorarlos y superarlos en el futuro.

La incorporación de las cuestiones de género en la Evaluación de proyectos es un proceso de aprendizaje continuo, con base en el análisis de las cambiantes propuestas de los proyectos y la aplicación de los marcos de análisis relacionados con género y de las metodologías innovadoras consecuentes.

Para lograr este aprendizaje que, en relación a los aspectos de género, sirve simultáneamente para la implementación y para la evaluación de los proyectos, se requiere la activa participación de los beneficiarios. No obstante, existen grandes limitaciones para la participación. La falta de recursos en el caso de pequeños proyectos para mujeres y la falta de tiempo, atentan casi siempre contra la participación de los hombres y mujeres.

Los procesos participativos requieren tiempos más largos que los que normalmente existen en los proyectos. Las mejores experiencias de Evaluación Participativa se pueden encontrar en proyectos ejecutados por algunas ONG con recursos de donantes externos no tradicionales (Brand y Wakatama 1994) y en varios proyectos con apoyo de algunas Agencias del Sistema de Naciones Unidas.

La falta de organización de los beneficiarios, hombres y mujeres, para lograr una buena representatividad de sus líderes, para que puedan expresar sus demandas y opiniones autorizadas y para incorporarse a los equipos de evaluadores, es otra dificultad para lograr una buena participación en la Evaluación.

La mentalidad poco democrática de los directores/as de proyectos así como de los responsables de la Evaluación, es una limitante para lograr procesos participativos. Además, los esquemas organizativos, especialmente en proyectos complejos, impiden llevar a la práctica propuestas participativas en el análisis de los proyectos. Asimismo, la falta de métodos y herramientas adecuadas impiden lograr procesos participativos en la Evaluación.

Estas evidencias ponen de relieve la necesidad de continuar trabajando en el diseño de estrategias y mecanismos que permitan en el futuro contar con evaluaciones participativas. Ello implica: identificar evaluadores que quieran poner en práctica estrategias participativas para la evaluación; capacitar de antemano a los hombres y mujeres del grupo objetivo para que estén en condiciones de analizar los resultados de los proyectos en sus vidas, en sus familias y en la comunidad; desarrollar metodologías e instrumentos adecuados y capacitarse en su uso; involucrar a todos los participantes en los proyectos para su incorporación en la Evaluación y gestionar recursos para destinarlos a financiar estos procesos participativos.

Los métodos que facilitan la incorporación de las cuestiones de género

La experiencia de numerosas evaluaciones demuestra que no hay *un* método de Evaluación para garantizar la incorporación de hombres y mujeres y para que sean tratados los temas concerniente a las cuestiones de género. Los mejores resultados se han logrado en evaluaciones que han contado con metodologías flexibles, en las que ha sido posible una buena combinación de técnicas grupales con individuales; en las que se han usado, en forma combinada, instrumentos de recolección de información estructurados (como las encuestas o guías de entrevista), con instrumentos no estructurados (como las discusiones en grupos informales).

Cabe señalar que en los últimos años se ha dado un gran desarrollo y producción de métodos y herramientas para el Diagnóstico y la Evaluación de proyectos de desarrollo. Lo importante, en este caso, es el diseño de una estrategia y un plan de trabajo, debidamente concertados con los distintos actores del proyecto y de las instituciones ejecutoras y financieras, para utilizar los métodos adecuados a cada bloque o áreas de concentración de información.

Entre los métodos de campo más utilizados en la Evaluación de proyectos rurales se han identificado los siguientes:

- a) Discusiones con grupos informales
- b) Entrevistas individuales con informantes clave
- c) Grupos focales, con núcleos seleccionados y homogéneos
- d) La observación
- e) Estudios de caso
- f) Historias de vida
- g) La investigación de archivo
- h) Los cuestionarios sobre temas específicos

Para el caso de poblaciones femeninas analfabetas se recomienda utilizar fundamentalmente técnicas orales, combinadas con material audiovisual atractivo, para provocar la expresión espontánea de las mujeres y los hombres.

El proceso de Evaluación

En la Evaluación participativa

El proceso de Evaluación depende de si ésta es participativa o no. Las evaluaciones participativas inician discutiendo y analizando los contenidos de los Términos de Referencia y los Objetivos de la Evaluación con las mujeres y los hombres beneficiarios. Adicionalmente, estos procesos continúan con la elaboración del diseño de la estrategia y el plan de trabajo de la Evaluación, mediante el análisis de las técnicas más adecuadas para llegar y generar confianza tanto en las mujeres como en los hombres de la comunidad, poniendo atención en los horarios y días de trabajo, para garantizar una buena representación de las mujeres entre los informantes.

Las evaluaciones participativas también destinan recursos para entrenar a las mujeres y hombres que participan en las distintas etapas de la Evaluación. Así, las y los delegados de

los beneficiarios que participan en el equipo de Evaluación son capacitados tanto para apoyar la recolección de información, como para el procesamiento y análisis de los datos de campo.

La incorporación de hombres y mujeres en los equipos de Evaluación cumple un doble objetivo: por un lado, ayuda a generar confianza en los evaluadores para obtener información de buena calidad y, por otro lado, al tener conocimiento del día a día de las comunidades, facilitan la interpretación de la información que a veces no está al alcance de los evaluadores externos.

De ahí en adelante las evaluaciones participativas ejecutan etapas similares a las evaluaciones que se pueden llamar no participativas o más tradicionales.

En la Evaluación no participativa

Las evaluaciones más frecuentemente realizadas en el ámbito de los proyectos analizados inician con la contratación de instituciones (que pueden ser ONG, Universidades o empresas consultoras) o equipos de consultores individuales, para que se responsabilicen de la ejecución de la Evaluación. Para ello, el proyecto cuenta ya con los términos de referencia y con los recursos destinados a la Evaluación.

Generalmente los Términos de Referencia (T.R.) incluyen los objetivos, la metodología, las fuentes de información y los resultados que se esperan de la Evaluación. En muchos casos, el contenido de los T.R. se incluye en el diseño del proyecto, al cual los Directivos hacen ajustes de acuerdo a la realidad actual del proyecto. Muchas veces los T.R. no cuentan con una definición explícita ni de los objetivos, ni de los contenidos de la Evaluación con relación a las cuestiones de género. Esta es una de las causas para que estos aspectos sean omitidos o débilmente tratados en tales evaluaciones.

LOS INDICADORES COMO HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACION DE LAS CUESTIONES DE GENERO

Conceptos y contenidos

La comprensión de los procesos generados con la ejecución de proyectos de desarrollo rural y de combate a la pobreza, debe guiar la selección de áreas o temas que deben ser priorizados y ordenados en las *estadísticas*. Los *indicadores* se construyen a partir de la información estadística existente para responder a determinadas preguntas, formuladas en el contexto de proyectos específicos de cambio social (Gálvez 1994, cit. por Guzmán y Ríos 1995).

Para describir una situación existente, así como para medir los avances y los logros de un programa o proyecto (expresados en sus resultados) respecto a sus objetivos, es necesario incorporar en la Evaluación, de forma clara y precisa, los indicadores adecuados para cada nivel de objetivos.

Los *indicadores* son herramientas que permiten hacer el seguimiento de la ejecución y la evaluación de los efectos e impactos de un programa o proyecto (FIDA 1982). Los indicadores son señales de éxito y efectividad que permiten saber si el programa o proyecto está

cumpliendo los objetivos propuestos. Estas señales cambian de acuerdo con la naturaleza del programa o proyecto.

Los *indicadores* se definen como las medidas específicas (explícitas) y objetivamente verificables de los cambios o resultados generados por una actividad. En otras palabras, los indicadores sirven para mostrar el progreso de una actividad (indicadores de insumos), la obtención de productos (indicadores de productos) y el logro de los objetivos (indicadores de efectos e impactos) (FIDA 1982).

En la actualidad, se puede encontrar un buen desarrollo de indicadores para la evaluación económica y financiera *ex ante* de proyectos de inversión (tasa interna de rendimiento, valor presente neto), así como para la formulación de algunos programas sociales como los de salud y educación. Sin embargo, sobre los temas de desarrollo rural campesino y sobre las cuestiones de género existe poco desarrollo de indicadores adecuados.

Los indicadores

En la práctica de los proyectos, se suele confundir los indicadores con las variables, usándolos como términos sinónimos. La diferencia esencial estriba en que, mientras la variable consiste en el atributo que se quiere medir, los indicadores son el nexo entre "lo que se quiere medir" (variable) y "lo que se puede observar" (Feinstein 1987).

Un ejemplo permite visualizar mejor la diferencia. La "adopción de tecnología" no es un indicador; en cambio, "la proporción de agricultores que utilizan determinada recomendación técnica impartida en un proyecto" sí es un indicador de adopción de tecnología. El acceso diferenciado de hombres y mujeres a esta adopción y los mecanismos de acceso de ambos son ejemplo de indicadores de género, cualitativos y cuantitativos.

Los indicadores deben medir lo importante, los cambios logrados como consecuencia de los proyectos en ejecución y no de otros factores. De ahí que, en su construcción, sea necesario apelar a los equipos técnicos de los proyectos.

Un sistema de indicadores sobre las cuestiones de género

Dado el carácter transversal de las cuestiones de género en todo el contenido del proyecto, la experiencia aconseja elaborar un "sistema de indicadores de género", conformado por distintos indicadores interrelacionados entre sí en función de los contenidos de género que se quiere evaluar.

El diseño de este sistema de indicadores de género para evaluar los proyectos se propone porque se considera que es posible medir y valorar las desigualdades entre los sexos en diferentes esferas de la vida familiar y comunitaria y los cambios hacia relaciones más equitativas como consecuencia o no de la acción de un proyecto. En tal sentido, se deberán definir distintos indicadores -pues no todos cumplen la misma función- para medir diferentes aspectos (variables) de las relaciones de género.

Para justificar la capacidad explicativa de los indicadores, varios autores proponen diferentes formas de clasificarlos. Una primera clasificación, enfatiza en lo complejo de su procesamiento y dice que pueden ser: **directos** (FIDA 1987) cuando se refieren a los recur-

tos o servicios ofrecidos por los proyectos; sirven para Seguimiento. Los indicadores **indirectos**, relacionados con los efectos e impactos, son aquellos que no son factibles de medición directa, porque son la síntesis de otras informaciones. Su recolección es objeto de aplicación de instrumentos '*ad hoc*', como las encuestas; son costosos y difíciles de obtener (p.ej. los indicadores de ingresos, empleo o nutrición).

Aspectos cualitativos y cuantitativos

Las evaluaciones requieren un adecuado balance entre la información cualitativa y la información cuantitativa. Para ello, al momento de realizar el diseño de la Evaluación es necesario establecer un equilibrio de la información que requiere ser analizada para mostrar los procesos que se han generado entre los hombres y las mujeres, con la ejecución del proyecto.

El análisis de las cuestiones de género se refiere fundamentalmente a procesos más que a actividades cuantificables y medibles. Las cuestiones de género se refieren a cambios de actitud de las personas para valorar el aporte de hombres y mujeres en la generación del ingreso y del bienestar de las familias. Por tanto, en la Evaluación es necesario documentar estos cambios mediante análisis y uso de información cuantitativa que permita hacer comparaciones con situaciones anteriores o con otros grupos involucrados.

¿QUE HEMOS APRENDIDO DE ESTAS EXPERIENCIAS?

Las experiencias analizadas han permitido algunas enseñanzas, entre las que podemos mencionar:

- Para evaluar las cuestiones de género es necesario que todo el equipo evaluador cuente con un adecuado marco de análisis, compartido y consensuado entre todos sus miembros. Al respecto cabe señalar que existen grandes diferencias, no sólo semánticas sino de contenido, entre el marco de análisis de Mujer en Desarrollo y el de Género en Desarrollo. Sin embargo, en muchos proyectos se les continúa utilizando indistintamente; incluso cuando se incorporan definiciones de género, no se pone el acento en el análisis de las relaciones de hombres y mujeres al interior de las unidades agrícolas familiares, sino que se insiste en destacar las dificultades de las mujeres en el contexto de los proyectos. Esta indefinición ha llevado a que se asocie género con mujer, repercutiendo negativamente en la comprensión de este enfoque más integrador, como es el de género.
- Para que la Evaluación de proyectos rurales incluya el análisis de las cuestiones de género, es necesario que en sus objetivos se incluyan, en forma explícita y clara, los intereses de género para la Evaluación. Esto ayudará a definir el tipo de información que debe ser buscada, a qué nivel recogerla y los métodos de trabajo a usar. Por otro lado, hay que evitar el riesgo de elaborar largas listas de objetivos, con mucha información en cada uno, lo que se vuelve difícil de manejar. Lo importante para la incorporación de las cuestiones de género es contestar las preguntas que se plantearon al inicio de este trabajo, observando los efectos de los proyectos en hombres y mujeres en forma permanente.

- La aspiración de las propuestas de género de lograr mayor equidad en las relaciones entre hombres y mujeres implica mejorar la participación de hombres y mujeres. Por ello, la Evaluación de las cuestiones de género requiere esquemas participativos, tanto con los equipos locales de los proyectos, como con los hombres y mujeres beneficiarios. Su participación logrará que la Evaluación sea vista como una herramienta para mejorar el proyecto, lo que no se puede conseguir cuando la Evaluación es enteramente realizada por consultores externos; en este caso las recomendaciones no son tomadas con agrado y suelen quedarse en un estante. Además, las recomendaciones relacionadas con los aspectos de género suelen ser mejor aceptadas cuando provienen de evaluaciones participativas, en las que hombres y mujeres sienten que han expresado sus propios criterios.
- La Evaluación participativa e integral de los procesos vividos por hombres y mujeres de las comunidades rurales beneficiarias de proyectos es un reto difícil, consume tiempo y es compleja. Generalmente, los directivos de los proyectos (o de las instituciones) tienden a subestimar los tiempos y los recursos necesarios. Hay resistencia a la evaluación participativa, que utiliza principalmente información cualitativa y que es muy utilizada para evaluar cuestiones de género, en proyectos en que se cree que la prioridad es el análisis de la eficacia y la eficiencia, con información básicamente cuantitativa. Esta es una falsa dicotomía, en la medida en que, como ya dijimos, las variables cualitativas pueden ser objeto de cuantificación y las variables puramente cuantitativas requieren un análisis valorativo.
- Los aspectos culturales e ideológicos son fundamentales para la evaluación de las cuestiones de género, por lo que deben ser considerados en su planificación. En determinados contextos culturales o ideológicos es muy difícil lograr la participación de las mujeres, peor aún en actividades mixtas. En estos casos se debe diseñar una estrategia que incluya cuestionarios indirectos o reuniones aparte con las mujeres, utilizando además técnicas muy dinámicas y participativas para motivar a las mujeres a hablar y a expresar sus opiniones en forma independiente de sus esposos.
- La incorporación de hombres y mujeres del grupo meta en los equipos de Evaluación es muy positiva para reflexionar con ellos sobre cómo perciben unos y otras los beneficios de los proyectos. Ello requiere que en el equipo de Evaluación existan personas con buenas destrezas de registro, para captar lo esencial de estas reflexiones; estas destrezas no pueden ser sustituidas ni siquiera con el uso de otros medios. Es recomendable la división de tareas y la retroalimentación, para asegurar que la experiencia, las observaciones y las percepciones de todos los actores sean captadas en la Evaluación.
- La Evaluación de las cuestiones de género requiere la elaboración de estadísticas desglosadas por sexo del beneficiario de los servicios del proyecto y la construcción de un sistema de indicadores con contenidos de género. Para ello, es necesario incorporar el uso de programas computarizados para el almacenamiento y recuperación de información valiosa sobre el comportamiento de hombres y mujeres beneficiarios del proyecto. Estas ayudas pueden servir para que el equipo de Evaluación utilice su tiempo en relacionarse con la gente, antes que en un complicado procesamiento de los datos.

BIBLIOGRAFIA

- Arboleda Vélez, Germán . 1990. *Proyectos: Formulación, evaluación y control*. Cali, Colombia.
- Balarezo, Susana. 1997. *Evaluación del Proyecto de Apoyo a las Bordadoras de Cuenca*. COSUDE. (mimeo). Quito, Ecuador.
- Balarezo, Susana. 1997. *Evaluación del Programa de Promoción de la Mujer Rural de Guatemala*. PROMUJER-IICA. Guatemala.
- Balarezo, Susana. 1996. *Bases para el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Reforma Agraria Colombiana*. FAO - INCORA. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Balarezo, Susana. 1991. *El contenido de género en los procesos de seguimiento y evaluación de proyectos de mujeres como beneficiarias*. En: *Seminario sobre el Progreso Económico y Social de la Mujer en América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica.
- Balarezo, Susana. 1989. *El Sistema de seguimiento de los proyectos de Desarrollo Rural Integral*. Ministerio de Bienestar Social - Subsecretaría de Desarrollo Rural. Quito, Ecuador.
- Brand, Verónica; Wakatama, Cosmas. 1994. *Evaluating Social Development: A Case Study of the Catholic Development Commission, Zimbabwe*. En: *David Marsden, Peter Oakley y Brian Pratt et al. Measuring the process: Guidelines for evaluating social development*.
- Costa, Humberto. 1994. *Lecciones de la Experiencia en SyE en Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay*. En: *Feinstein, O.N. et al. Experiencias latinoamericanas en Seguimiento y Evaluación*. IICA-FIDA. Quito, Ecuador.
- Departamento Nacional de Planeación. 1993. *Sistema de indicadores socioeconómicos sobre mujer*. Santafé de Bogotá.
- Faletto, Enzo; Baño, Rodrigo. 1993. *Propuesta para la construcción de un sistema de indicadores sociales en función del desarrollo productivo y la equidad*. (mimeo). INE - UNICEF.
- Feinstein, Osvaldo N. 1987. *Aspectos críticos en seguimiento y evaluación de proyectos agropecuarios en América Latina*. En: *Taller Latinoamericano de Ejecución de Proyectos del FIDA en América Latina*. (mimeo). Maracay, Venezuela.
- Feinstein, Osvaldo. 1994. *Seguimiento y Evaluación: Aprendizaje de la experiencia y algunos interrogantes*. Feinstein, O.N. et al. FIDA-IICA. Quito.
- FIDA 1982. *Directrices operacionales sobre vigilancia y evaluación*. Edit. FIDA. Roma.
- FIDA. 1984. *Pautas básicas para el diseño y uso de los sistemas de seguimiento y evaluación de Proyectos y Programas de Desarrollo Rural en Países en Desarrollo*. Roma.
- FIDA. 1995. *Directrices básicas para la evaluación de las cuestiones de género*. Edición reservada. Roma.
- Galvez, Thelma. 1994. *Igualdad de oportunidades: Indicadores estadísticos*. Estadística y Economía. INE. Santiago, Chile.
- Garzón, Ana Victoria; Alvarez de Orejuela, Ma. Eugenia. 1994. *Propuesta metodológica para el análisis de la realidad*. Fundación Social. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Guzmán, Virginia; Marcela Ríos. 1995. *Propuesta para la elaboración de indicadores de género*. Centro de Estudios de la Mujer. SERNAM. Santiago, Chile.
- Llano García, Aníbal. 1995. *Sistema de gestión*. Plan Pacífico. DNP. Santafé de Bogotá, Colombia.
- ONU. 1988. *Mejoramiento de los conceptos y métodos para la compilación de estadísticas e indicadores de la situación de la mujer*. ONU. Estudios de Métodos, Serie F, 33. Nueva York, EE.UU.
- Quintero, Víctor Manuel. 1995. *Evaluación de proyectos sociales: Construcción de indicadores*. Fundación FES. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Quintero, Víctor Manuel. 1994. *La construcción y utilización de los indicadores sociales. Una propuesta metodológica para la Fundación FES*. En: *Economía N° 18*. Universidad San Buenaventura. Cali, Colombia.
- Valencia, Fernando. 1992. *Los sistemas de información. Administración de las operaciones*. Instituto FES de Liderazgo. Cali, Colombia.