



# **PROCESOS**

**Serie Cuadernos de Trabajo  
No. 2005-02**

## **Guía para evaluar el impacto de programas presupuestarios estatales sobre la igualdad de género**

**-Versión preliminar en proceso de prueba-**

Guillermo Monge

Este documento fue elaborado con el apoyo financiero del Programa regional de política fiscal pro-equidad de género en América Latina y el Caribe, de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ) y la colaboración técnica del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)

**Junio, 2005**



## PROCESOS

PROCESOS es un centro de investigación, asesoría, capacitación y promoción para el desarrollo de los regímenes democráticos de Centroamérica y el Caribe.

Nuestro propósito es contribuir al fortalecimiento de la democracia en Centroamérica y el Caribe mediante acciones que desarrollen y reproduzcan valores y actitudes democráticas; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y de generación de consensos.

Es una organización privada sin fines de lucro ni afiliación política partidaria, creada en 1996 con el apoyo de los Presidentes de los países centroamericanos.

PROCESOS ofrece servicios y actividades dirigidos a instituciones públicas, organizaciones sociales y políticas, y empresas privadas en los países de la región.

### PROCESOS

Teléfonos (506) 231-1116, 231-1125 Fax (506) 220-1580

Correo electrónico: [procesos@procesos.org](mailto:procesos@procesos.org)

Página Web: <http://www.procesos.org>

## **Presentación**

Este documento es el segundo de la serie Cuadernos de Trabajo del año 2005, a través de la cual PROCESOS busca dar a conocer estudios y debates de importancia para el desarrollo democrático sostenible de nuestros países.

PROCESOS es un centro de investigación, promoción, capacitación y asesoría que promueve el desarrollo de la democracia sostenible en Centroamérica y el Caribe. Busca llevar a cabo acciones que desarrollen y reproduzcan valores democráticos; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y generación de consensos.

Esperamos que los resultados que aquí presentamos sean una contribución importante para todos aquellos ocupados en este tema.

Florisabel Rodríguez  
Directora General

# Índice

A.	Consideraciones previas .....	1
1.	Contexto institucional de esta guía.....	1
2.	La estrategia de “mainstreaming”: el marco general del tipo de evaluación que se propone. ....	1
3.	Los tipos de evaluación que se proponen .....	4
4.	Sobre la relación entre evaluación de programas y análisis de presupuestos.....	5
5.	El proceso institucional que está pendiente .....	8
B.	Tipos de evaluaciones y orientaciones para realizarlas .....	11
1.	Prueba de relevancia del programa para la igualdad de género.....	11
2.	Construcción del marco de análisis de las relaciones de género en el ámbito de influencia del programa .....	14
3.	Evaluación del diseño básico del programa .....	21
4.	Evaluación de procesos .....	24
5.	Evaluación del desempeño del programa .....	28
	Anexo: Explicaciones sobre las principales fuentes de información .....	35

## **A. Consideraciones previas**

### **1. Contexto institucional de esta guía**

Esta guía de evaluación es uno de los productos de la iniciativa “De los presupuestos estatales a la igualdad de género en Costa Rica”, el cual a su vez forma parte del proyecto regional “Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe” de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Subsección para México, Centroamérica y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

El proyecto es ejecutado por PROCESOS y tiene por contraparte institucional a la Ministra de la Condición de la Mujer y Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). Su objetivo es desarrollar y aplicar por primera vez una metodología de incidencia en el contenido de los presupuestos estatales de Costa Rica, desde la perspectiva de la igualdad de género.

Una de las funciones estatales sobre las que se aspira a incidir mediante el proyecto es la de control y evaluación de la ejecución de los presupuestos estatales. Las acciones del proyecto en este campo, que corresponden al componente 2 del documento del proyecto, están orientadas hacia el diseño y la institucionalización de varios procedimientos especializados en fiscalizar y evaluar el impacto efectivo o potencial de los programas estatales sobre la igualdad de género. Dentro del citado componente, se han previsto las siguientes actividades: a) diseñar un instrumento de evaluación del impacto sobre la igualdad de género de los programas estatales; b) probar el instrumento con estudios de casos; c) capacitar funcionarios técnicos de varias entidades clave para la institucionalización del procedimiento de evaluación; d) promover la creación de una norma institucional que oficialice las evaluaciones mencionadas; y e) promover la incorporación de la norma dentro de las directrices de fiscalización de la Contraloría General de la República.

Se espera que los resultados de las evaluaciones antes mencionadas sirvan de sustento para propuestas de modificaciones en los presupuestos de los ciclos presupuestarios siguientes. Además, se espera que la aplicación de los instrumentos de evaluación contribuya a generar una cultura institucional propicia para el aumento sostenido de los impactos de los presupuestos estatales sobre la igualdad de género.

### **2. La estrategia de “mainstreaming”: el marco general del tipo de evaluación que se propone.**

En la Unión Europea, los modelos de evaluación del impacto de las políticas estatales sobre la igualdad de género han sido concebidos en el contexto de las estrategias de “mainstreaming” de la dimensión de género.

El concepto de “mainstreaming” de género fue introducido en el lenguaje de los organismos internacionales durante la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Nairobi en 1985. El concepto experimentó un desarrollo posterior en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer que tuvo lugar en Beijing en 1995 (Women & Equality Unit, s.f.)

Una definición ampliamente aceptada de “mainstreaming” de género –aunque no la única- es la del Grupo de especialistas en “mainstreaming del Consejo Europeo: “El “mainstreaming” de género es la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de política, tendiente a que la perspectiva de la igualdad de género sea incorporada en todas las políticas y dentro de ellas, en todos los niveles, y en todas las etapas, por los actores que normalmente están involucrados en la formulación de las políticas”. (CE, 1998: 15).

La noción de género es un elemento central en la definición de “gender mainstreaming”. Con esa noción, se hace referencia a aquellas diferencias sociales entre mujeres y hombres que han sido aprendidas, que cambian con el tiempo, y que son transmitidas y reproducidas en contextos culturales específicos. Por tanto, cuando se habla de género no se está haciendo referencia al sexo de las personas sino más bien a las relaciones sociales que están determinadas por los distintos papeles que las mujeres y los hombres desempeñan en la sociedad. Las relaciones de género cubren toda la actividad económica, social, política y cultural de una nación. Al analizar estas relaciones con perspectiva histórica y sistémica, desde la perspectiva de las ciencias sociales y de la experiencia de las personas, se encuentra que son propias de un modo particular de dominación social que ha prevalecido en sus elementos básicos durante los últimos milenios de la historia humana. Este modo de dominación es el patriarcado al cual se puede definir como la institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y las niñas y los niños, a lo largo de todo su ciclo de vida. A veces, es posible percibir las desigualdades de género con relativa facilidad; pero en virtud del velo cultural que las oculta naturalizándolas, a menudo van más allá del sentido común y son de difícil identificación. Con frecuencia, a pesar de que ciertas desigualdades de género llegan a ser identificadas, se las tiende a considerar ajenas a la agenda de política pública.

Debido a los factores históricos y estructurales que determinan las desigualdades de género, las desventajas derivadas de esas desigualdades tienden a recaer sistemáticamente sobre las mujeres. Sin embargo, en situaciones particulares es posible encontrar desigualdades de género que perjudican a grupos de hombres.<sup>1</sup>

Las desigualdades de género se encuentran presentes en todo el tejido social, y son reproducidas por los procesos de toma de decisiones que afectan tanto la dimensión pública como la individual, y tanto la dimensión estatal como la privada. En consecuencia, esas desigualdades también tiñen el diseño y la aplicación de todas las políticas estatales. De hecho, es posible encontrar que muchas de las principales

---

<sup>1</sup> En Costa Rica, un ejemplo de políticas que entrañan desigualdades de género que perjudican a los hombres se encuentra en las debilidades institucionales de la Caja Costarricense de Seguro Social en el campo de la prevención del cáncer de próstata; las limitaciones de esta institución en este campo parecen ser mayores que en las que se relacionan con la prevención de tipos de cáncer específicos de las mujeres, como el del útero o el de mama.

políticas estatales generan efectos que mantienen o profundizan la desigualdad de género.

Precisamente, la definición de “mainstreaming” parte del reconocimiento de que las perspectivas y los procesos que reproducen la desigualdad de género están presentes en una gama muy amplia de políticas estatales de todo tipo. A partir de esta consideración, el “mainstreaming” es propuesto como una ambiciosa estrategia política de carácter regional y nacional, cuyo norte es la incorporación de la perspectiva de la igualdad de género en todas las políticas estatales. La citada definición también expresa que para incorporar la perspectiva de la igualdad de género en las políticas estatales es preciso revisar y modificar sus contenidos, llevar a la práctica los cambios en su concepción que pueden hacer la diferencia en términos de su impacto sobre la igualdad de género, y también, evaluar esos impactos en distintos momentos. A eso se hace referencia cuando se expresa que el “mainstreaming” es “la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de política...”.

Se puede decir entonces que las estrategias de “mainstreaming” buscan introducir las consideraciones sobre igualdad de género en la corriente principal de la política estatal. En este sentido, estas estrategias tienen al menos dos rasgos básicos: la “transversalidad”, es decir, la condición de permear transversalmente el conjunto de las políticas estatales; y la “centralidad”, es decir, la colocación de las consideraciones sobre igualdad de género entre los aspectos más importantes que se toman en cuenta en los procesos de decisión estatal.<sup>2</sup>

La evaluación del impacto sobre la igualdad de género de los programas y políticas estatales es uno de los componentes básicos de una estrategia de “mainstreaming”. En la Unión Europea es donde se ha producido un mayor desarrollo de los métodos especializados en ese tipo de evaluaciones. Originalmente, esos métodos fueron inspirados en los de evaluación del impacto ambiental de las políticas estatales. A partir del impulso generado desde la Comisión Europea, se desarrollaron distintos métodos de evaluación en varios de los países europeos desde mediados de los años noventas. Actualmente, en los países europeos y sus instituciones regionales existe una considerable experiencia en el campo de las evaluaciones de políticas y programas desde la perspectiva de género (Vara y Carrasco, 2003).

Para las iniciativas de análisis de presupuestos estatales desde la perspectiva de la igualdad de género en los países latinoamericanos, el enfoque de “mainstreaming” ofrece un marco de referencia muy valioso. La experiencia europea en el desarrollo de estrategias de “mainstreaming” recuerda que las iniciativas aisladas que buscan provocar efectos en la igualdad de género tienen un potencial transformador muy limitado, a menos que se enmarquen dentro de una estrategia más general que aspire a la movilización de toda la sociedad en pro de la lucha por la igualdad de género. Además, los desarrollos aludidos en materia de evaluación ayudan a contextualizar los ejercicios de análisis de presupuestos dentro de una perspectiva amplia en la cual esos ejercicios

---

<sup>2</sup> Está muy extendido el uso del término “transversalidad” para traducir al español la noción de “mainstreaming”. Tal traducción deja por fuera la condición de centralidad. Desafortunadamente, no se nos ocurre un término en español que ofrezca una mejor traducción. Por tanto, optamos por emplear el vocablo inglés.

forman parte del análisis de las políticas estatales. Desde esa perspectiva, se abren opciones para el análisis de los presupuestos en todas las fases del ciclo presupuestario: formulación, ejecución, y evaluación.

En la iniciativa “De los presupuestos estatales a la igualdad de género en Costa Rica” se está promoviendo el desarrollo y el uso institucional de las herramientas para evaluar impactos de programas estatales sobre la igualdad de género, como parte de una estrategia más amplia que apunta hacia la incorporación de las consideraciones sobre género en los procesos de toma de decisiones del Estado. En este sentido, se busca aprovechar de forma crítica la experiencia europea a la cual se ha hecho mención.

### **3. Los tipos de evaluación que se proponen**

La presente guía de evaluación contiene instrucciones para realizar los siguientes tres tipos de evaluaciones de impacto de programas estatales en la igualdad de género:

- a) Del diseño básico del programa.
- b) De los principales procedimientos de planificación, ejecución y evaluación<sup>3</sup> del programa, incluyendo la presupuestación.
- c) Del desempeño del programa.

Además, se ofrecen indicaciones para establecer la relevancia de los programas desde el punto de vista de la igualdad de género. También se brindan orientaciones para realizar el análisis de las principales relaciones de género que son afectadas por el programa y que por tanto, deben ser evaluadas.

Algunas de las características generales de los tres tipos de evaluación son las siguientes:

- a) Los tres tipos de evaluación se pueden aplicar a programas estatales en proceso de ejecución. En ese sentido, se trata de evaluaciones “ex post”.
- b) La evaluación de diseño básico se puede aplicar a programas en proceso de diseño que aún no empiezan a ser ejecutados (evaluaciones “ex ante”).
- c) Las evaluaciones de desempeño implican el uso de indicadores de monitoreo que usualmente son usados en evaluaciones de tipo periódico.
- d) En lo fundamental, las evaluaciones han sido pensadas para brindar información clave a las autoridades estatales de nivel superior –tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo- sobre los impactos de los programas evaluados en la igualdad de

---

<sup>3</sup> Es decir, evaluación de la forma en que los procedimientos de evaluación del programa incorporan la dimensión de género. En este sentido, se trata de un ejercicio de metaevaluación acotado al propósito antes expresado.

género. A la vez, la información de las evaluaciones puede ser útil para los funcionarios que ejecutan los programas.

En esta guía no se ofrecen criterios para seleccionar los programas a evaluar, porque se reconoce que casi cualquier programa puede ser relevante desde la perspectiva de la igualdad de género. Los criterios de selección pueden depender de factores técnicos y políticos que varíen según las circunstancias.

Los métodos de evaluación que se proponen en este documento sirven tanto para identificar y analizar desigualdades de género que perjudican a las mujeres como desigualdades de género que perjudican a los hombres. Debido al contexto institucional dentro del cual se enmarca este documento, el énfasis de sus orientaciones está puesto en las desigualdades de género que perjudican a las mujeres.

Una última observación que es válida para todos los tipos de evaluación propuestos en esta guía: Si el programa bajo evaluación está dividido en subprogramas o proyectos que apuntan hacia distintos grupos de beneficiarios y ofrecen diferentes tipos de productos, entonces se deberá analizar cada componente por separado.

#### **4. Sobre la relación entre evaluación de programas y análisis de presupuestos**

La iniciativa de la cual forma parte este documento se enmarca en un proyecto de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ) sobre análisis de presupuestos con perspectiva de género en América Latina. Precisamente, fue a partir de un proceso de búsqueda de las formas más adecuadas para analizar los presupuestos estatales de Costa Rica desde la perspectiva de la igualdad de género, que se llegó a la conclusión de que los métodos de evaluación de programas eran la mejor opción disponible para lograr ese objetivo. Al respecto, en este acápite se desea hacer referencia a dos aspectos. En primer lugar, se explica por qué para los autores de esta guía, la evaluación de programas es entendida como una forma particular de análisis de presupuestos. En segundo lugar, se mencionan las razones que condujeron a optar por los métodos de evaluación de programas en lugar de tomar la vía de los análisis de documentos de presupuestos.

##### **La evaluación de programas es una forma de análisis de presupuestos**

¿Por qué se puede afirmar que –en buena medida– la evaluación de programas es una forma particular de análisis de presupuestos?

Como antecedente para esa explicación, es necesario hacer dos precisiones:

a) La noción de presupuesto estatal que se tiene presente parte de comprender al presupuesto como un proceso más que como el documento en que ese proceso se llega a materializar. En este sentido, la noción de presupuesto abarca las tres fases básicas del ciclo presupuestario: formulación, ejecución y evaluación.

b) En este documento se hace adhesión a la posición ampliamente aceptada en la actualidad, en el sentido de que el presupuesto anual y el plan operativo que le sirve de orientación forman una unidad indivisible. Es por esa razón que los especialistas en gestión pública emplean con frecuencia el término “plan presupuesto” para hacer referencia a que la planificación y la presupuestación son un solo proceso y a que el plan y el presupuesto conforman un producto único de ese proceso.

Teniendo en cuenta ambos antecedentes, se pasa a explicar la relación entre evaluación de programas y análisis de presupuestos para cada uno de los métodos de evaluación expuestos en esta guía.

- d) La evaluación del diseño básico de los programas busca develar el modelo de intervención que determina la estructura y el contenido de los planes y presupuestos de los programas, y compararlo modelo con otros modelos alternativos. De esta forma, se busca tomar perspectiva analítica para valorar la lógica general de los planes y presupuestos. Así, se busca evitar el riesgo de emprender análisis detallados de los planes y presupuestos suponiendo tácitamente que su concepción general es adecuada.
- e) La evaluación de procedimientos comprende cinco áreas de la gestión del programa: planificación, elaboración del presupuesto, asignación de recursos, prestación de servicios, monitoreo y evaluación. En esas áreas están presentes las tres fases del ciclo presupuestario. Las áreas de planificación y elaboración del presupuesto corresponden a la fase de formulación del presupuesto, e incluyen no solamente los procedimientos de elaboración de los planes presupuestos sino también el análisis de la estructura de los documentos en los que estos se plasman. Las áreas de asignación de recursos y prestación de servicios corresponden a la fase de ejecución del presupuesto. Y las áreas de monitoreo y evaluación corresponden a la fase de evaluación del presupuesto.
- f) La evaluación del desempeño del programa puede ser entendida como una evaluación de la ejecución del presupuesto. Los indicadores de monitoreo y evaluación pueden ser apreciados como indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad en la ejecución del presupuesto. La mayoría de esos indicadores contienen elementos de tipo presupuestario, como por ejemplo las relaciones entre productos generados y recursos asignados. Lo deseable es que el diseño de estos indicadores deba ser efectuado en la fase de elaboración de los planes presupuestos. De otra forma, los planes y presupuestos difícilmente serían evaluables.

### **¿Por qué se optó por la evaluación de programas?**

A continuación se expresan algunas razones por las cuales se optó por los métodos de evaluación de programas como la mejor alternativa de análisis de presupuestos.

En primer lugar, hay que decir que para los autores de esta guía, la estrategia de evaluación de programas es entendida como una estrategia complementaria con aquellas que se centran en el análisis de los documentos de los presupuestos estatales.

Mientras que los primeros permiten un análisis más detallado y profundo de los presupuestos específicos de los programas, los segundos pueden ofrecer una perspectiva más amplia de la relación entre gasto estatal e igualdad de género en el nivel nacional, provincial o municipal.

En el caso particular de Costa Rica, la decisión que condujo a optar por el enfoque de la evaluación de impacto de programas en la igualdad de género estuvo basada en las siguientes consideraciones:

- a) Desde el inicio, se trazó el objetivo de introducir nuevos procesos de análisis de los presupuestos estatales desde el interior del Estado, es decir, de procesos institucionales sistemáticos que lleguen a ser parte de la práctica periódica de entidades como la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, el INAMU y el Ministerio de Planificación.
- b) Se tomó en cuenta que la institucionalidad democrática en el Estado costarricense, a pesar de sus limitaciones, presenta un nivel de desarrollo relativamente alto en el contexto latinoamericano. Más específicamente, se consideró que en el Estado costarricense existen las siguientes condiciones favorables para la evaluación de programas con perspectiva de género: i) un ente de fiscalización superior con un alto nivel de desarrollo institucional, incluso en comparación con ciertos países desarrollados; ii) la existencia en el Estado de normas y prácticas de presupuestación y planeamiento que son coherentes con las corrientes más avanzadas de planeamiento por resultados; iii) una considerable proporción de unidades organizacionales especializadas en planificación, presupuestación o evaluación con niveles significativos de desarrollo profesional; iv) una considerable oferta de información sobre los planes y los presupuestos estatales cuyo acceso es relativamente fácil; v) la existencia de unidades de promoción de la igualdad de género en muchas entidades estatales; vi) un clima bastante favorable en los niveles intermedios y altos de las entidades estatales para promover la igualdad de género.
- c) Se trazó el propósito de promover una fuerte corriente de análisis crítico del gasto estatal con perspectiva de género, tanto dentro del Estado como en las organizaciones ciudadanas. Al respecto, se consideró que los procesos de evaluación de programas específicos pueden facilitar el desarrollo de esa corriente dentro del Estado al generar las siguientes condiciones: una red de funcionarias(os) formados en ese tipo de evaluación, una mayor claridad sobre los aspectos realmente importantes a tener presentes en el diseño de los programas futuros y de los aspectos realmente importantes que deberían ser modificados en los programas vigentes, una veta permanente de cambio cultural, y un sentido de "proyecto compartido" entre quienes participan en estos procesos de evaluación, entre otras. Se consideró además que el desarrollo de ese tipo de capacidades y conocimientos puede ser muy refrescante para los movimientos ciudadanos por la igualdad de género, porque puede alimentar las agendas reivindicativas con temas y demandas concretos y vigentes, y porque los sistemas de evaluación y monitoreo facilitan la rendición de cuentas hacia la sociedad civil.

- d) Se consideró que para lograr los propósitos expresados, es más favorable una estrategia basada en el análisis detallado de programas específicos, que una basada en el análisis extensivo del conjunto de programas incluidos en el Presupuesto Nacional. La mayor riqueza de información, la posibilidad de analizar procesos institucionales concretos, y la combinación del análisis de gastos con el de los aspectos sustantivos de los programas –entre otros aspectos- favorecen el interés y la motivación de los(as) funcionarias(os) a la hora de hacer las evaluaciones.
- e) Adicionalmente, se tomaron en cuenta las limitaciones de información de los documentos del Presupuesto Nacional. En Costa Rica, los presupuestos nacionales no están clasificados por programas sino por insumos, y aunque en los últimos años se ha hecho un esfuerzo significativo para clasificarlos por programas, el resultado aún es insuficiente.

No se tienen criterios suficientes para opinar sobre qué tan viable es una estrategia basada en la evaluación de impacto sobre la igualdad de género en otros países de América Latina. Sin embargo, no se desea pasar la oportunidad de plantear las siguientes hipótesis:

- a) Ese tipo de estrategia es más viable en países con mayor desarrollo de la institucionalidad democrática, porque se requiere de amplio acceso a la información y de voluntad institucional en los niveles intermedios y altos para someter los programas a procesos de evaluación y rendición de cuentas, y porque además se requiere de cierta capacidad operativa para hacer evaluación sistemática.
- b) Sin embargo, aún en los Estados más autoritarios o con menor desarrollo institucional pueda haber espacio para realizar este tipo de evaluaciones en situaciones acotadas, y en algunos casos, desde la sociedad civil.

Se tiene además la hipótesis de que la estrategia basada en el análisis de los documentos de presupuesto puede ser especialmente valiosa en los Estados más autoritarios y más cerrados a la rendición de cuentas. Esta ventaja reside en que el acceso a los documentos de presupuesto es más fácil que se pueda tener a documentos institucionales sobre el planeamiento, la ejecución y la evaluación de programas específicos. En esos contextos, el análisis de los documentos de presupuesto puede ser una herramienta útil para hacer incidencia política desde la sociedad civil sobre los Parlamentos o los Consejos Municipales. Esto no quiere decir que esas estrategias no sean valiosas en países con mayor desarrollo democrático. Aquí precisamente se abre la pregunta sobre cómo integrar ambos tipos de estrategias en ese tipo de países (la secuencia, los tiempos, los énfasis, etc.).

## **5. El proceso institucional que está pendiente**

La elaboración de esta guía es el paso inicial del complejo proceso de desarrollo de la evaluación del impacto en la igualdad de género dentro del Estado costarricense. El rumbo que tome ese proceso depende, en buena medida, del sentido estratégico que se

le asigne en los hechos a este tipo de instrumentos de evaluación. De esos instrumentos se podría derivar el mayor potencial transformador de las relaciones de género predominantes, si llegaran a ser asumidos como elementos centrales de una estrategia de “mainstreaming” de género en el Estado costarricense. En ese posible escenario, el tipo de evaluación que se propone puede ser un poderoso motor para introducir las consideraciones de género en los contenidos de todo tipo de política estatal. Si se careciera de tal estrategia, la repercusión del uso de los instrumentos mencionados quedaría restringida –en el mejor de los casos- a situaciones aisladas que no llegarían a estar engarzadas en un proceso de acumulación creciente de experiencia, alcance e impacto en la superación de las desigualdades de género. Dentro de una estrategia ambiciosa de “mainstreaming de género” en Costa Rica, el primer paso a dar es la asimilación institucional de la guía propuesta. Esa asimilación pasa por el análisis y la adaptación de los métodos de evaluación propuestos en la guía, tomando en cuenta las circunstancias concretas del Estado costarricense. Para que sea exitoso, el instrumental de evaluación resultante del proceso de adopción y adaptación institucional debería cumplir algunos requisitos básicos como los siguientes:

- a) Que pueda ser aplicado en un lapso no muy largo.
- b) Que no requiera de personal muy especializado en análisis de relaciones de género ni en técnicas de evaluación.
- c) Que genere resultados relevantes para la toma de decisiones en política pública.
- d) Que ofrezca un marco de análisis riguroso y coherente.

Además, el éxito de una estrategia de desarrollo y difusión de los instrumentos de evaluación de impacto en la igualdad de género depende de condiciones institucionales y sociales como las siguientes:

- a) La existencia de procedimientos institucionales claros que contemplen, entre otros aspectos, la participación de cada entidad estatal en el proceso, y los criterios y formas de selección de los proyectos a evaluar.
- b) La existencia de una institución que lidere y oriente el desarrollo y la difusión de los instrumentos de evaluación, para lo cual es indispensable que esa institución genere la capacidad técnica necesaria para tales tareas. Esa institución no podría ser otra que el INAMU.
- c) El desarrollo de una alianza a favor del tipo de evaluación propuesto, entre tres instituciones que son vitales para que este tipo de prácticas prosperen dentro del Estado costarricense: la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, y el INAMU. Eventualmente, es conveniente que el Ministerio de Planificación Nacional llegue a formar parte de esa alianza, pues esa institución tiene potestades legales importantes en el campo de la rendición de cuentas.

- d) La creación de una base de apoyo creciente entre las(os) funcionarias(os) estatales a la aplicación de los instrumentos de evaluación, lo cual pasa por la capacitación de esos(as) funcionarios(as) y por la inducción de una red informal de evaluadores(as) que se apoyen y estimulen mutuamente en las actividades relacionadas con el diseño, la evaluación y la modificación de las políticas estatales desde la perspectiva de la igualdad de género.
- e) La creación de una base de apoyo social a las prácticas de evaluación propuestas, desde las organizaciones que reivindican los derechos de las mujeres, la academia, y otros tipos de organizaciones.

Es claro que el avance en la dirección expresada no está ajeno de riesgos y obstáculos. Entre los más importantes, se pueden citar los siguientes:

- a) Es previsible que se generen rechazos frontales o solapados a las evaluaciones propuestas originados en prejuicios de género y en esquemas de poder preexistentes. Los rechazos pueden ser mayores cuando se trata de aplicar las recomendaciones que resulten de las evaluaciones. La estrategia deberá partir de esa realidad para encontrar las formas más eficaces de superar gradualmente esos obstáculos. En este sentido, la vía del convencimiento, la creación de alianzas y la negociación puede ser más efectiva que la vía de la confrontación frontal. Téngase presente que el éxito de la institucionalización de los instrumentos propuestos sólo será posible si estos llegan a ser efectivamente legitimados como parte de las prácticas estatales normales.
- b) Es preciso evitar los rechazos de las instituciones derivados de sobrecargas excesivas de trabajo asociadas con normas que obligan a efectuar muchas evaluaciones anuales. La calidad es más importante que la cantidad, sobre todo en las primeras etapas.
- c) Es preciso estar preparados –es decir, con instrumentos de evaluación bien diseñados y adecuadamente probados, con capacitación previa de funcionarios, con suficiente capacidad de asesoría a los evaluadores de las instituciones, etc.- antes de empezar la aplicación institucional de las evaluaciones. De otras formas, la iniciativa se puede desprestigiar y deslegitimar desde el comienzo.
- d) Hay que evitar el riesgo de tecnocratizar las evaluaciones de impacto en la igualdad de género. En su esencia, estas evaluaciones constituyen análisis de las relaciones de poder que se encuentran en el fondo de los patrones de género predominantes. No se trata de aplicar técnicas que cobran vida como fines en sí mismos sino de buscar formas de superar desigualdades sociales, económicas y políticas particulares con ayuda de ciertas técnicas.

## B. Tipos de evaluaciones y orientaciones para realizarlas

### 1. Prueba de relevancia del programa para la igualdad de género

**Prueba de relevancia**

**Objetivo:** establecer si el programa considerado es relevante para la igualdad de género. Si se concluyera que no es relevante, la evaluación carecería de sentido.

**Pasos:**

1. Establecer si el programa está orientado hacia grupos objetivo.
2. Identificar algunas diferencias entre hombres y mujeres en uno o varios ámbitos de la vida en comunidad (ámbitos económico, social, cultural, político y de derechos humanos). Se trata de diferencias que podrían ser afectadas por el programa.
3. Llegar a una conclusión acerca de la relevancia de evaluar el impacto del programa sobre la igualdad de género.
4. Justificar y documentar la conclusión a la que se llegó.

Para cumplir el objetivo de esta fase, se recomienda usar la herramienta SMART (Roggeband, 2003), que sirve para evaluar la pertinencia de evaluar el impacto sobre las relaciones de género de un programa o un proyecto estatal. Se puede aplicar en la etapa de diseño del programa, o también para evaluar un programa en ejecución. Este es un método de fácil aplicación que está basado en los siguientes supuestos:

- a. Si los productos del programa están dirigidos a grupos objetivo, se trata en todos los casos de una situación de distribución de recursos o de aplicación de regulaciones.
- b. Dado que en las sociedades actuales prevalecen la distribución desigual de recursos entre hombres y mujeres y la influencia de patrones de género en las reglas estatales, es casi seguro que si el programa está dirigido a grupos objetivo estará provocando efectos diferenciados entre sexos en cuanto a recursos y valores.
- c. Entonces, si el programa está orientado hacia grupos objetivo es pertinente que se evalúe su impacto en la igualdad de género.

El método SMART consiste en responder dos preguntas:

¿Está dirigido el programa a uno o más grupos objetivo (como por ejemplo personas que trabajan en la agricultura, minorías étnicas, personas que conducen coches, personas con alguna discapacidad, etc.)?

- a. ¿Existen en el ámbito de influencia –potencial o efectivo– del programa algunas diferencias entre las mujeres y los hombres (en cuanto a los derechos, los recursos, las posiciones, la representación política, las normas y los valores)?

Si la respuesta a cualquiera de estas dos preguntas es afirmativa, entonces es pertinente la evaluación del impacto del programa sobre la igualdad de género. Para justificar el resultado de este ejercicio, es conveniente que se utilicen datos específicos.

Es conveniente que además de llegar a la conclusión correspondiente, ésta sea justificada y documentada. Con ese propósito, se propone a continuación un esquema para estructurar la información sobre relaciones de género relevantes en el ámbito de influencia de un programa estatal.

**Cuadro 1**  
**Una posible forma de estructurar la información para establecer relaciones de género relevantes en el ámbito de influencia de un programa estatal**

<b>Comportamiento</b>	<b>Dato y fuente Del comportamiento</b>	<b>Factores explicativos</b>	<b>Dato y fuente de los factores</b>
<b>Descripción:</b>			
Caracterización del comportamiento de mujeres y/u hombres que está influenciado por la desigualdad de género	Datos o evidencia cualitativa que apoyan la afirmación sobre el comportamiento	Factores que pueden explicar la diferencia en comportamiento de mujeres y hombres	Datos o evidencia cualitativa que apoyan la afirmación sobre los factores
<b>Ejemplo:</b>			
Las mujeres tienden a usar el transporte público más que los hombres, tanto para asistir al trabajo como para fines recreativos	El porcentaje de de mujeres que residen en el área del Gran Dublín y que viajan al trabajo o a los centros educativos por bus o por tren es de 25%, comparado con el 17% en el caso de los hombres. Fuente: NDP gender equality databank.	El ingreso promedio disponible de las mujeres es menor que el de los hombres.	A causa de sus responsabilidades familiares, las mujeres tienden a tener empleos de jornada parcial en mayor proporción que los hombres. Fuente: Fitzgerald y Michie (2001)*
		Las mujeres tienen un acceso a vehículos privados menor que los hombres. Porcentualmente, las mujeres poseen menos vehículos privados que los hombres.	En Irlanda, 36% de las mujeres y 57% de los hombres posee automóvil. Fuente: Fitzgerald y Michie (2001)*
		Porcentualmente, las mujeres tienen menos licencias de conducir que los hombres.	En Irlanda, el 46% de las mujeres y el 63% de los hombres poseen licencia de conducir. Fuente: Fitzgerald y Michie (2001)*
		La longitud de los trayectos que recorren las mujeres es menor que en el caso de los hombres.	La distancia promedio que recorren las mujeres para ir al trabajo o a centros educativos es menor que la que recorren los hombres. Las mujeres buscan trabajar cerca de casa por sus responsabilidades familiares. Fuente: NDP gender equality databank y Fitzgerald y Michie (2001)*
Las mujeres tienden a hacer más viajes múltiples en transporte público que los hombres	Fuente: Fitzgerald y Michie (2001)*	Las mujeres hacen más viajes múltiples en transporte público para llevar niños a la escuela o a la guardería, hacer compras, visitar familiares enfermos o ancianos, etc. Para los hombres, el principal destino es el trabajo.	Fuente: NDP gender equality databank

\*Fitzgerald, R. y Michie, R. (2001). Economic and Social Infrastructure Factsheet. Irish NDP Equality Unit, Dublin.  
Fuente: Polverani y Fitzgerald (2002b).

## 2. Construcción del marco de análisis de las relaciones de género en el ámbito de influencia del programa

**Objetivo:** establecer la situación actual y, de ser posible, establecer las tendencias, en cuanto a las relaciones de género que afectan más directamente el ámbito de influencia del programa.

**Pasos:**

1. Delimitar el ámbito de influencia del proyecto.
2. Construir el marco conceptual.
3. Generar la base empírica del análisis.
4. Identificar las desigualdades de género más importantes.
  - 4.1. Identificar las necesidades.
  - 4.2. Identificar las desigualdades y sus causas

Para establecer las posibilidades de impacto –positivo o negativo- del proyecto bajo evaluación sobre la igualdad de género, es necesario construir previamente una interpretación sobre la forma que toman las relaciones de género dentro del ámbito de influencia del programa.

Aquí se entiende el ámbito de influencia del programa como la confluencia de al menos cuatro dimensiones:

- a) la dimensión sectorial, definida en términos de los tipos de problemas o necesidades de las personas que el programa busca enfrentar (salud, educación, vivienda, transporte, etc.);
- b) la dimensión demográfica, definida como el conjunto de grupos de población que son –o deberían ser- beneficiados por el programa de forma directa o indirecta;
- c) la dimensión socioeconómica, entendida como las características sociales y económicas de los grupos de población antes mencionados;
- d) la dimensión territorial, entendida como los determinantes que surgen del ámbito territorial en el que se aplica el programa.

Con este ejercicio, lo que se busca es identificar los “nudos críticos” donde las relaciones de género provocan los mayores impactos positivos o negativos sobre la igualdad de género. También se busca identificar las áreas y formas de intervención más efectivas para amortiguar o revertir los impactos negativos, o para potenciar los positivos.

Los pasos más generales del ejercicio que se propone para esta fase son los siguientes:

- a. Delimitar de forma inicial y preliminar del ámbito de influencia -potencial o efectiva- del programa bajo evaluación.

- b. Definir el marco conceptual. En primer lugar, es preciso seleccionar y operacionalizar las categorías conceptuales con las cuales se analizarán las relaciones de género en el ámbito de influencia del proyecto. Estas categorías conforman el marco conceptual central. Además, es necesario definir los elementos conceptuales de tipo contextual que se emplearán.
- c. Armar la base empírica. Con la guía del marco conceptual, se deben obtener datos estadísticos desagregados por sexo que sean significativos para el análisis. Además: otro tipo de información estadística, análisis documental, consultas a informantes calificados, y en ciertos casos, aplicación de instrumentos específicos de investigación social.
- d. Hacer un diagnóstico de la situación y las tendencias de las relaciones de género en el ámbito de influencia del proyecto, con ayuda de las categorías del marco conceptual central y de otros conceptos y nociones que resulten útiles para entender la dinámica de los grupos presentes en el ámbito de influencia del proyecto. Ese diagnóstico debe conducir a identificar –hasta donde sea posible- dónde se encuentran las desigualdades más agudas entre poblaciones de distintos sexos y cuáles son los factores de género que más están influyendo en esas desigualdades.

### **Sobre la delimitación del ámbito de influencia del proyecto**

En consecuencia con la definición de “ámbito de influencia” que se propuso anteriormente, hay que precisar al menos los siguientes aspectos: i) el sector en el que se enfoca el programa, el cual delimita el conjunto de necesidades de las personas que justifican la existencia del programa; ii) el ámbito geográfico de aplicación del programa; y iii) las características demográficas y socioeconómicas de los grupos de población que el programa afecta o podría afectar de forma directa o indirecta. En realidad, se trata de delimitar el ámbito de influencia que fue definido formalmente en los documentos oficiales que corresponden a las fases de diseño y planeamiento del programa.

### **Sobre el marco conceptual**

La base conceptual habrá de tener un componente central y otro contextual. El componente central corresponde a la teoría sobre la naturaleza y dinámica de las relaciones de género. El componente contextual abarca el conjunto de conocimientos de economía, ciencia política, sociología, antropología, etc., que resulten útiles para entender la dinámica económica, política, social y cultural que caracteriza a los grupos de población presentes en el ámbito de influencia del programa.

En cuanto al marco conceptual central, se parte de una concepción de las relaciones de género entendidas como aquellas relaciones sociales que están determinadas por los distintos papeles que las mujeres y los hombres desempeñan en la sociedad. Aquí se

sigue la propuesta de Verloo (1998),<sup>4</sup> quien propone una distinción entre las estructuras básicas y los mecanismos que son centrales en las desigualdades de género. La principal fuente de información en este punto es Roggeband (2003).

Las dos estructuras básicas son la división del trabajo (es decir, las normas y valores, las instituciones y las organizaciones relacionadas con el trabajado remunerado y no remunerado) y la organización de la vida privada (es decir, las normas y valores, las instituciones y la organización de las formas de vida de las personas, incluyendo la reproducción y la sexualidad). Se les llama estructuras porque se parte de que el carácter de las desigualdades entre hombres y mujeres es estructural.

Los procesos concretos donde se producen las desigualdades de género están relacionados con dos ámbitos básicos: el de los recursos y el de las reglas.

### **Recursos**

Se parte de la existencia de causas estructurales que inciden en una distribución desigual entre hombres y mujeres de los recursos que la sociedad genera. Se considera además que esa desigualdad en la distribución está determinada por factores que provocan un menor acceso de las mujeres a esos recursos, y que entre esos factores tienen un lugar predominante los que determinan una distribución desigual entre hombres y mujeres de los recursos de poder que se expresan en la toma de decisiones.

En el análisis de desigualdades en acceso a recursos determinadas por factores de género se toman en cuenta tanto los recursos materiales como los inmateriales. Entre estos últimos, se encuentran los recursos de tiempo, espacio, poder político y económico, y conocimiento, entre otros.

En consecuencia con lo expresado anteriormente, el análisis de los recursos incluye tres ámbitos de desigualdad:

- **Distribución:** las diferencias en la distribución por sexo de los recursos que ofrecen los programas.
- **Acceso:** las diferencias por sexo en el acceso a los recursos.
- **Control:** la posibilidad de que las mujeres mantengan el poder de decisión sobre recursos o procesos productivos que originalmente les han pertenecido.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Verloo, M. in M. de Viell (ed) Mainstreaming Sex Equality in the Public Sector: Report of a Joint Equal Opportunities Commission and European Commission Conference, held in London 22 June, 1998. Citado por Mackay y Bilton (2003).

<sup>5</sup> La categoría de control ha sido incluida por sugerencia de Mabel Figueroa, Directora del Área de Gestión de Políticas Públicas del INAMU. El tema del control es vital para darle contenido al principio de la autonomía, entendido como la posibilidad de que tanto hombres como mujeres decidan sobre sus vidas. La autonomía es una precondition para la igualdad.

- Participación: las diferencias en la participación de hombres y mujeres durante los procesos de toma de decisiones que definen las orientaciones de los programas que inciden en la distribución de recursos y el acceso a ellos.

### ***Reglas***

Por otra parte, se considera que la sociedad ha construido y continúa reproduciendo determinados valores y normas básicos sobre lo que se considera masculino o femenino, y que esos valores y normas se aplican de manera cotidiana mediante reglas formales e informales. Esas son las llamadas “reglas de género”, cuya aplicación tiende a generar posiciones desiguales de las mujeres en la sociedad. Esas reglas son socializadas mediante la educación y la experiencia.

Otros autores (CE, 2001) incorporan una dimensión adicional en el análisis de las desigualdades determinadas por género: la de los derechos humanos. Como es sabido, el enfoque de los derechos humanos se basa en la comparación de las conductas específicas de los actores sociales y políticos con las normas jurídicas internacionales y nacionales que definen los derechos fundamentales e inalienables de las personas. En las evaluaciones de programas estatales, los actores cuyo análisis es importante son las organizaciones y autoridades estatales. En CE (2001) se menciona que el análisis desde el punto de vista de los derechos humanos debe incluir los siguientes aspectos:

- los derechos para hacer frente a la discriminación directa o indirecta,
- los derechos humanos básicos, (incluida la libertad frente a toda violencia de naturaleza sexual o de connotaciones sexistas que afecta a la dignidad), y
- el acceso a la justicia en un entorno jurídico, político o socioeconómico.

En resumen: el análisis de desigualdades entre sexos generadas por factores de género abarca al menos los siguientes ámbitos de desigualdad:

- Distribución de los recursos
- Acceso a los recursos
- Control de recursos y procesos
- Participación en la toma de decisiones sobre recursos
- Reglas de género
- Respeto de los derechos humanos

## **Sobre la generación de la base empírica**

Hay que tener presente que si no se cuenta con datos estadísticos desagregados por sexo, se reducen mucho las posibilidades de análisis de las relaciones de género y se pierde la opción de contar con “líneas base” para monitorear el desempeño futuro de los programas.

También puede ser útil otra información estadística que arroje luz sobre la situación de determinados grupos minoritarios o en situaciones de desventaja económica o social: mediciones de pobreza, grupos de edad, minorías étnicas, entre otros. Es sabido que la superposición de las desigualdades de grupos en desventaja económica o social y las desigualdades de género promueve círculos viciosos que llevan a la profundización mutua y acumulativa de los distintos tipos de desigualdades. Además, conviene acceder a información documental atinente al objeto de análisis y hacer consultas en distintos tipos de organizaciones y a distintos tipos de informantes calificados (entidades estatales, centros de investigación, organizaciones gremiales o de apoyo, líderes comunales, académicos, consultores, etc.) En algunos casos, se puede considerar la aplicación de instrumentos de investigación social, como encuestas o “focus groups”.

## **Sobre la identificación de las desigualdades de género más importantes**

En esta fase, lo que corresponde es aplicar el esquema conceptual que se explicó anteriormente para identificar desigualdades de género en cuanto a distribución de recursos, acceso a recursos, participación en la toma de decisiones sobre el programa, normas que reproducen desigualdades de género, y cumplimiento desigual de derechos humanos en razón del sexo de las personas.

### ***Primer paso: identificación de las necesidades***

El primer paso del análisis tiene que ver con la precisión de las necesidades particulares de las mujeres. Hay que tener presente que un programa cualquiera logrará reducir las desigualdades que afectan a las mujeres por causas de género, en la medida en que contribuya a satisfacer las necesidades particulares de las mujeres que se encuentran dentro de su ámbito de influencia. No se trata, por ejemplo, solamente de que la distribución o el acceso sean fines en sí mismos. El asunto no es tan simple como aspirar a que mujeres u hombres reciban respectivamente el 50% de los recursos que genera la sociedad en un territorio determinado. La distribución de recursos y el acceso a ellos pueden ser adecuados para superar desigualdades de género en contra de las mujeres en la medida en que contribuyen a satisfacer necesidades específicas de los grupos de mujeres que son o deberían ser atendidos por el programa bajo análisis.

Entonces, en cualquier análisis sobre diferencias en distribución, acceso o participación, debe estar presente la siguiente pregunta: ¿la forma en que ocurre la distribución, el acceso o la participación favorece o no la satisfacción de las necesidades de los grupos

de mujeres bajo análisis? Para contestar esa pregunta, es claro que primero se necesita tener identificadas las necesidades.

Este ejercicio se facilita con la orientación de un marco conceptual sobre los determinantes de género en general y en determinados ámbitos de la vida social o económica. También es necesario revisar la información empírica disponible sobre los grupos de mujeres y hombres que son o podrían ser afectados por el proyecto. Además de la información secundaria, pueden ser muy importantes las consultas a grupos de mujeres y hombres con ayuda de distintos instrumentos de investigación social: grupos focales, entrevistas a profundidad, historias de vida, etc.

En la identificación de necesidades se puede distinguir entre las que se vinculan principalmente con el mundo del trabajo productivo y las que se relacionan predominantemente con el mundo del trabajo reproductivo. Por ejemplo, si se trata de un programa de guarderías infantiles, el análisis de necesidades podría dividirse de la siguiente forma:

- a. Las necesidades específicas de las mujeres (según grupos de edad, niveles de formación profesional, zonas donde habitan, etc.) en cuanto a servicios de cuidado infantil, desde el punto de vista de sus posibilidades de acceso al mercado de trabajo.
- b. Las necesidades específicas de las mujeres (según grupos de edad, niveles de formación profesional, zonas donde habitan, etc.) en cuanto a servicios de cuidado infantil desde el punto de vista de su vida privada. Aquí intervienen necesidades “personales” que son obstaculizadas por las rigideces propias de la asignación del trabajo reproductivo por sexo. Entre ellas, necesidad de recreación, de participar en actividades comunales, de intervenir de forma más estimulante en las actividades familiares, etc.

### ***Segundo paso: identificación de las desigualdades y sus causas***

En este paso, el análisis estará guiado por una matriz que tiene en los ejes horizontales los cinco aspectos desde los que se pueden generar desigualdades de género. Y en los ejes verticales, están: las necesidades de las mujeres que deberían ser satisfechas en relación con cada aspecto, las desigualdades que no permiten satisfacer plenamente las necesidades citadas, los factores de género determinantes de esas desigualdades, y las fuentes de información que sustentan las afirmaciones hechas a propósito de las necesidades, las desigualdades y los factores.

**Cuadro 2**  
**Marco para la identificación de desigualdades de género en el ámbito de influencia de un programa**

Ámbitos	Necesidades	Desigualdades	Factores	Fuentes
• Distribución				
• Acceso				
• Control				
• Participación				
• Reglas				
• Derechos				

Fuente: Elaboración propia con base en Polverani y Fitzgerald (2002b) y otras fuentes.

No se pretende que el análisis de desigualdades conduzca a identificar necesidades, desigualdades y factores en relación con todos los ámbitos generadores. Hay que tener presente que el nivel de exhaustividad en el análisis dependerá de la cantidad y calidad de información disponible, de los recursos y el tiempo disponibles para realizar este tipo de ejercicio, y de la formación y experiencia del equipo encargado de llevarlo a cabo. Además, tómesese en cuenta que la evaluación de desigualdades de género en algunos ámbitos entraña complejidades conceptuales y de investigación particulares. Tales son los casos de las evaluaciones sobre reglas de género y sobre cumplimiento de derechos:

- El estudio de las reglas de género requiere de modelos específicos de análisis de contenido de los sesgos de género presentes en los valores y actitudes que están detrás de las reglas. También se requiere del uso de instrumentos de investigación específicos para identificar reglas informales.
- El análisis de género desde la perspectiva de los derechos requiere de un referente conceptual acerca de los tipos de derechos a identificar y las posibles formas de incumplimiento de esos derechos que entrañan desigualdades de género.

Lo más importante, como se expresó en la Sección A.4., es que los ejercicios de evaluación particulares formen parte de procesos de aumento sostenido y acumulativo de las capacidades institucionales en este tipo de evaluaciones.

### 3. Evaluación del diseño básico del programa<sup>6</sup>

<p style="text-align: center;"><b>Evaluación del diseño básico</b></p> <p><b>Objetivos:</b> a) analizar la idoneidad del diseño básico del programa para superar las desigualdades de género previamente identificadas; y b) plantear posibles modificaciones de ese diseño –o diseños alternativos- que podrían aumentar los impactos positivos sobre la igualdad de género.</p> <p><b>Pasos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Análisis del potencial del diseño básico del programa para reducir las desigualdades de género.</li><li>2. Hacer un ejercicio de “benchmarking” para comparar el esquema de intervención del programa con otros diseños alternativos.</li><li>3. Formular conclusiones sobre las fortalezas y debilidades del diseño básico del programa y recomendaciones para mejorarlo o sustituirlo por otro diseño alternativo.</li></ol>
--

Se sugiere que la primera evaluación del programa sea la que aquí se expone. Consiste en evaluar el diseño básico del programa, independientemente del desempeño concreto que este haya tenido durante el lapso en que ha sido ejecutado. En otras palabras: aún si se supone que el desempeño del programa ha sido óptimo según lo previsto en los documentos que establecen sus objetivos, metas, actividades y demás parámetros de desempeño, ¿hasta qué tanto constituye una respuesta apropiada para enfrentar las desigualdades de género previamente identificadas?, y si fuera posible: ¿habría otros esquemas de prestación de servicios con un mayor potencial que el evaluado, para promover la igualdad de género?

En su forma más acabada, esta evaluación puede constar de dos fases. La primera fase se enfoca en analizar el potencial que tiene el diseño básico del programa para promover la igualdad de género. La segunda fase consistiría en un “benchmarking” con otros modelos de prestación de servicios alternativos al que está presente en el diseño básico del programa.

En la primera fase se tratará de establecer de qué manera se tratan las relaciones de género dentro del esquema básico de prestación de servicios por el que se optó al diseñar el programa bajo evaluación. Esta evaluación permitiría hacer cambios que mejoren el impacto del programa sobre la igualdad de género, dentro del esquema existente.

La segunda fase permitiría tomar perspectiva sobre la selección inicial del esquema de prestación de servicios, al comparar este esquema con otros alternativos. De este análisis se podría concluir, por ejemplo, que aunque el diseño básico del programa permitiría generar efectos positivos sobre la igualdad de género en su ámbito de influencia, si se hubiera optado por un esquema de atención distinto esos efectos podrían ser mayores. En esta guía solamente se ofrecen indicaciones sobre la

---

<sup>6</sup> También se podría llamar “evaluación del esquema o modelo de intervención”.

primera fase. Sin embargo, se desea hacer la advertencia sobre la importancia de efectuar análisis de “benchmarking” o de “mejores prácticas” siempre que sea posible.

En la primera fase, tal como se indicó, se busca hacer una evaluación de los vínculos más importantes entre el programa y las relaciones de género que están dentro de su ámbito de influencia. La evaluación de los aspectos que tienen que ver con el diseño de los procedimientos de gestión será abordada en una fase posterior.

Téngase presente que el análisis que se propone en esta fase guarda similitud con la evaluación “ex ante” que se aplica a los programas o proyectos recién diseñados, con el propósito de identificar probables efectos positivos y negativos de su ejecución futura. Este tipo de evaluación se ha aplicado en la Unión Europea para prever posibles efectos sobre la igualdad de género de las políticas públicas, cuando están en su fase de diseño. De esta forma, se pueden evitar efectos negativos antes de que sucedan y también es posible potenciar efectos positivos sin pérdida de tiempo. Un ejemplo de metodología para hacer evaluación “ex ante” con perspectiva de género es Crawley y O’Meara (2002).

El uso de metodologías similares a las de evaluación “ex ante” para analizar el esquema de intervención de un programa que ya ha estado en ejecución permite identificar aquellos impactos positivos o negativos del programa sobre la igualdad de género que no dependen de la efectividad de su ejecución, sino más bien de la forma como han sido concebidos y estructurados. La utilidad de este tipo de análisis reside en identificar aspectos propios de la concepción misma del programa que deben ser modificados, sea para evitar impactos negativos como para potenciar impactos positivos. En otras palabras, se trata de provocar mejoras que no podrían ser efectuadas con el solo aumento en la eficiencia o la eficacia del programa, tal y como se encuentre diseñado.

Las cuatro categorías que se proponen para evaluar el diseño general del programa han sido tomadas de Polverani y Fitzgerald (2002b): necesidades, resultados, acceso y participación.<sup>7</sup> A continuación se las explica:

- a) Necesidades: ¿Es capaz el programa de atender las necesidades de hombres y mujeres que se encuentran dentro del ámbito de influencia del programa, tal y como fueron identificadas en la Sección B.2?; ¿cuáles de esas necesidades busca atender el programa de forma explícita y cuáles no?; y en cuanto a las necesidades que el programa busca atender, ¿en qué medida las considera?
- b) Resultados: ¿El programa genera resultados que afectan de forma distinta a los hombres y a las mujeres?; ¿en qué medida compensan o profundizan esos

---

<sup>7</sup> Se ha cambiado el orden de análisis con respecto al que se sugiere en Polverani y Fitzgerald (2002), por uno que parte de la identificación de las necesidades, pasa a la revisión de los resultados que podrían satisfacer o no esas necesidades, luego a detectar posibles dificultades de acceso a esos resultados, y finalmente, a analizar los márgenes de decisión de las mujeres para incidir en las formas de distribución y acceso de bienes y servicios provenientes de los programas bajo evaluación. Esta secuencia se consideró más favorable para el análisis del diseño básico del programa que la que presentan las citadas autoras, que es la siguiente: participación, acceso, necesidades y resultados. Además, se ha reformulado el contenido de la categoría de “necesidades” en el sentido que se explica posteriormente.

resultados el patrón de distribución de recursos identificado en la Sección B.2?; ¿en qué medida satisfacen esos resultados las necesidades de los grupos de mujeres y hombres a los que el programa debería beneficiar?

- c) Acceso: ¿Tienen los hombres y las mujeres la posibilidad (entiéndase, capacidad, oportunidad, etc.) de acceder a los productos del programa de manera equitativa?; ¿en qué medida logra el programa superar las barreras que impiden ese acceso, identificadas previamente en la Sección B.2?; ¿en qué medida impiden esas barreras la satisfacción de las necesidades de los grupos de hombres y mujeres a los que el programa debería beneficiar, según fueron identificadas en la sección B.2?
- d) Control: ¿Tienen los hombres y las mujeres la posibilidad de mantener el control de recursos que les fueron brindados mediante un programa, o de procesos productivos apoyados por un programa?; ¿establece el programa algunas previsiones para facilitar ese control?<sup>8</sup>
- e) Participación: ¿pueden las mujeres y los hombres en el programa influenciar de forma igualitaria el proceso de toma de decisiones sobre los servicios o apoyos que brinda el programa?; ¿pueden las mujeres y los hombres participar de forma igualitaria durante la ejecución del programa?; ¿en qué medida logra el programa modificar los sesgos de género en los procesos de toma de decisiones sobre acceso y distribución de recursos que el programa provee, que tienen lugar más allá del programa (gobiernos locales, instituciones estatales sectoriales, otros programas, etc.)<sup>9</sup>?

Se puede notar que varias de esas cinco categorías son las mismas que las que se utilizan en la fase de identificación de desigualdades de género. Las diferencias entre unas y otras son las siguientes:

- La categoría de necesidades se aplica de dos maneras: a) al inicio, para identificar qué necesidades son atendidas por el proyecto y cuáles no lo son; y b) en relación con las demás categorías, para evaluar en qué medida las limitaciones en cuanto a resultados, acceso y participación afectan la satisfacción de las necesidades.
- El término “distribución de recursos” que está presente en la sección de identificación de desigualdades de género ha sido cambiada por el de “resultados”, que indica más claramente la función de distribución de recursos propia de un programa.

---

<sup>8</sup> Un ejemplo de falla en el control de recursos transferidos a beneficiarias de un programa de se presenta en los programas de subsidios para la vivienda: en algunos casos, las mujeres beneficiarias pierden la vivienda que les fue otorgada mediante un subsidio, porque su compañero las obliga a venderla o porque se queda con ella después de que la pareja se separa. Un ejemplo de falla en el control de procesos productivos se presenta en los proyectos de apoyo a microempresas de mujeres: en algunos casos, una vez que una beneficiaria de esos programas logra desarrollar exitosamente su microempresa, su compañero decide convertirse en gerente o cogente de la empresa, y por esa razón esta fracasa pues el negocio no logra ser suficientemente rentable para generar un ingreso para ambos.

<sup>9</sup> Estos procesos de toma de decisiones son los que debieron haber sido identificados y analizados en la fase de análisis de desigualdades de género (sección A.2).

- Se omitieron las categorías de “normas de género” y “derechos”, para simplificar el análisis del diseño básico del programa. Queda a discreción de los ejecutantes de la evaluación si se incorporan esas categorías dentro de este tipo de análisis.

En esta fase, es posible que surjan necesidades de información adicionales sobre la dinámica de las relaciones de género. Con respecto a la información sobre el programa, solamente es necesaria aquella que está presente en los documentos donde se ha definido el diseño básico del proyecto. Entre estos documentos, hay que considerar las propuestas que justificaron su creación o las posteriores modificaciones de su diseño, y también las versiones más recientes de sus planes estratégicos y operativos.

## **Evaluación de procesos**

<p><b>Evaluación de procesos</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Analizar si en los procesos de ejecución del programa bajo evaluación están presentes de manera explícita los elementos necesarios para que el programa maximice su impacto positivo sobre la igualdad de género.</p> <p><b>Pasos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obtención y procesamiento de la información.</li> <li>2. Análisis de la información.             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Planificación</li> <li>2.2. Elaboración del presupuesto</li> <li>2.3. Asignación de recursos Prestación de los servicios</li> <li>2.4. Monitoreo</li> <li>2.5. Evaluación</li> </ol> </li> <li>3. Formulación de recomendaciones.</li> </ol>
---

Aún suponiendo que determinado programa estatal ha sido diseñado adecuadamente para provocar impactos positivos en la igualdad de género, es claro que esos impactos no se llegarían a concretar si los procesos de ejecución del programa no contienen elementos que conduzcan a provocar esos impactos. Por tanto, es necesario evaluar acerca de la existencia y las calidades de esos elementos.

Las fases del proceso de ejecución de los programas en las cuales conviene hacer evaluaciones son las siguientes:

- Planificación
- Elaboración del presupuesto
- Asignación de recursos (selección de servicios a brindar y de personas a beneficiar)
- Prestación de los servicios
- Monitoreo
- Evaluación

Dentro de cada fase, la evaluación se centrará en dos tipos de análisis: a) contextual y b) específico.

El análisis contextual abarca el estado general de los principales procesos correspondientes a cada fase. El objetivo es establecer si esos procesos ofrecen condiciones mínimas para que dentro de ellos existan componentes especializados en asegurar impactos positivos en la igualdad de género. Por ejemplo, si no existe un proceso de planificación y elaboración de presupuestos orientado hacia resultados y de buena calidad, no será posible establecer metas e indicadores específicos sobre igualdad de género que estén integrados en la planificación del programa en su conjunto, y que además sean susceptibles de ser monitoreados y evaluados.

El análisis específico se orienta hacia la identificación y caracterización de los elementos de tipo organizativo, procedimental o metodológico (objetivos, metas, indicadores, criterios de selección, procesos operativos, etc.) que son especialmente significativos para lograr impactos en la igualdad de género. Se sugiere que en cada uno de esos elementos se revisen cuatro aspectos:

- a) La calidad del elemento en sí.
- b) El proceso o procedimiento mediante el cual se aplica o se genera el elemento bajo análisis.
- c) El esquema organizativo dentro del cual se aplica el proceso o procedimiento.
- d) El contexto político dentro del cual opera el esquema organizativo.

Adicionalmente, hay que tener presente que en los casos en que los programas contengan varios proyectos, es necesario hacer la evaluación de procedimientos para cada proyecto en particular.

En el cuadro 3 se propone un conjunto de aspectos a considerar tanto en el análisis contextual como en el análisis específico. No es una lista exhaustiva de aspectos; puede haber otros que se podrían incluir.

**Cuadro 3**  
**Condiciones contextuales y elementos específicos a considerar en las evaluaciones de proceso de programas estatales**

<b>Fase del programa o proyecto</b>	<b>Condiciones contextuales para que existan consideraciones sobre género</b>	<b>Elementos significativos para la igualdad de género</b>	<b>Aspectos a evaluar</b>
<b>Planificación</b>	Un proceso de planificación por resultados de buena calidad.  Planes estratégicos y operativos que sean monitoreables y evaluables.	Objetivos, metas e indicadores vinculados explícitamente con igualdad de género, en los planes operativos anuales.	El elemento en sí: Calidad de los objetivos, metas e indicadores.  Procesos: Sistemática y consistencia de los procedimientos de definición de los objetivos, metas e indicadores.  Organización: Presencia de personas (mujeres, hombres) con formación, motivación y poder necesarios para aplicar los procedimientos citados.  Poder: Condiciones políticas favorables (internas y externas al programa) para aplicar los procedimientos citados.
<b>Elaboración del presupuesto</b>	Un proceso de buena calidad de elaboración de presupuestos, que sea coherente con el proceso de planificación por resultados.	Componentes de los presupuestos que sean coherentes con los objetivos, metas e indicadores vinculados con igualdad de género.	El elemento en sí: Calidad de los componentes presupuestarios relacionados con igualdad de género.  Procesos: Sistemática y consistencia de los procedimientos de definición de los componentes presupuestarios relacionados con igualdad de género.  Organización: Presencia de personas (mujeres, hombres) con formación y motivación adecuadas para aplicar los procedimientos citados.  Poder: Condiciones políticas favorables (internas y externas al programa) para aplicar los procedimientos citados.
<b>Asignación de recursos</b>	Procedimientos y criterios explícitos, sistemáticos y rigurosos para la asignación de recursos	Procedimientos y criterios para seleccionar los servicios a brindar a determinados grupos o personas.  Criterios y procedimientos para seleccionar beneficiarios de servicios previamente identificados.	El elemento en sí: Calidad de los objetivos, metas e indicadores.  Procesos: Sistemática y consistencia de los procedimientos de definición de los objetivos, metas e indicadores.  Organización: Presencia de personas (mujeres, hombres) con formación y motivación adecuadas para aplicar los procedimientos citados.  Poder: Condiciones políticas favorables (internas y externas al programa) para aplicar los procedimientos citados.
<b>Prestación de servicios</b>	Procesos de prestación de servicios con procedimientos sistemáticos y programados explícitamente, y susceptibles de ser monitoreados periódicamente.	Servicios mediante los cuales se espera generar los impactos en igualdad de género.	El elemento en sí: Calidad de los procesos de prestación de servicios mediante los cuales se espera generar los impactos en igualdad de género.  Organización: Presencia de personas (mujeres, hombres) con formación y motivación adecuadas para ejecutar los procesos citados.

			Poder: Condiciones políticas favorables (internas y externas al programa) para ejecutar los procesos citados.
<b>Monitoreo</b>	Procedimientos regulares de monitoreo periódico de los resultados, productos e impactos de los servicios prestados.	Instrumentos de monitoreo de la ejecución de las metas relacionadas con igualdad de género.	El elemento en sí: Calidad de los instrumentos de monitoreo de la ejecución de las metas relacionadas con igualdad de género.  Procesos: Sistemática y consistencia en la aplicación de los instrumentos citados. Organización: Presencia de personas (mujeres, hombres) con formación y motivación adecuadas para aplicar los instrumentos citados. Poder: Condiciones políticas favorables (internas y externas al programa) para aplicar los instrumentos citados.
<b>Evaluación</b>	Procesos sistemáticos de evaluación periódica del programa y sus proyectos.	Instrumentos de evaluación sobre impacto del programa en la igualdad de género.	El elemento en sí: Calidad de los instrumentos de evaluación de la ejecución de las metas relacionadas con igualdad de género.  Procesos: Sistemática y consistencia en la aplicación de los instrumentos citados. Organización: Presencia de personas (mujeres, hombres) con formación y motivación adecuadas para aplicar los instrumentos citados. Poder: Condiciones políticas favorables (internas y externas al programa) para aplicar los instrumentos citados.

Fuente: Elaboración propia

Esta evaluación consta de tres pasos: a) obtención y procesamiento de la información, b) análisis de la información, y c) formulación de recomendaciones.

## 4. Evaluación del desempeño del programa

<b>Evaluación del desempeño</b>	
<b>Objetivo:</b>	valorar el desempeño del programa en cuanto a su impacto directo o indirecto sobre la igualdad de género.
<b>Pasos:</b>	
1.	Análisis de los indicadores generales del programa
2.	Diseño y generación de los indicadores específicos sobre igualdad de género De monitoreo De evaluación
3.	Obtención de información complementaria para la evaluación
4.	Evaluaciones De eficiencia De eficacia De efectividad o impacto
5.	Formulación de recomendaciones a partir de las evaluaciones

En general, se considera que la evaluación de las “salidas” (es decir, los productos, resultados e impactos de los programas o proyectos) es la forma más adecuada para valorar el desempeño de un programa o proyecto en un período determinado. Ese enfoque es el adoptado en las metodologías europeas de evaluación de impactos en la igualdad de género.

En los materiales de la Unión Europea y de algunos de sus países que se han tomado de referencia para elaborar esta guía, todos los métodos que se proponen para la evaluación del desempeño desde la perspectiva de la igualdad de género se basan en el análisis diferenciado de información clasificada por sexo. Al respecto, en esta sección, se desea defender la tesis de que en determinados programas la evaluación de las “salidas” del programa como un todo puede ser tan importante como la evaluación de las salidas discriminándolas por sexo. Esto es especialmente cierto en aquellos programas cuya importancia general para la igualdad de género ya ha sido establecida. Se puede afirmar en estos casos que cuanto mayor sea el desempeño general del programa, mayores serán sus efectos en pro de la igualdad de género.

En muchos casos, los procesos de ejecución del programa que generan beneficios para las mujeres son los mismos que los que generan beneficios para los hombres, más allá de las proporciones en que se distribuyan estos beneficios y de las calidades y características de unos y otros. En estos casos, hay que concluir que desde la perspectiva de la igualdad de género, tiene mucho sentido evaluar el desempeño general de esos procesos. Y la mejor forma de hacerlo, tal como se expresó, es analizando la eficiencia y la eficacia general del programa.

En países donde existen sistemas de evaluación de programas estatales de buena calidad, como pueden ser los países de la Unión Europea, la única recomendación que tendría sentido para quienes estén interesados en la igualdad de género es que conviene aprovechar los informes de evaluación general de los programas que son producidos por los sistemas institucionales de evaluación. Pero en países en desarrollo como Costa Rica, donde los sistemas de evaluación a menudo son inexistentes o defectuosos, a las/os promotores/as de la igualdad de género no les queda más opción que promover el desarrollo de buenos sistemas de evaluación, e incluso, de contribuir en esa tarea.

Hay una razón adicional muy importante para emprender los esfuerzos recomendados: es difícil de imaginar la existencia de un sistema de evaluación y monitoreo del desempeño de un programa que se especialice en la perspectiva de la igualdad de género, si ese sistema no forma parte del sistema de evaluación y monitoreo del programa como un todo. Y si este último no existe o es de calidad deficiente, ¿de qué otra forma se podría medir de manera sistemática los indicadores específicos sobre impacto en la igualdad de género?

A continuación se proponen varios tipos de indicadores para valorar efectos e impactos sobre la igualdad de género, con base en Polverani y Fitzgerald (2002). El proceso de generación de esos indicadores consta de dos pasos. El primero corresponde a los indicadores para el monitoreo del desempeño del programa y el segundo, a los indicadores para la evaluación.

En la fase de monitoreo, se obtiene información periódica formalizada en un conjunto de indicadores sobre una gama amplia de actividades, productos y resultados.

En la fase de evaluación se emplean como insumos los indicadores resultantes de la fase de monitoreo, para calcular otros indicadores, mediante los cuales se busca valorar el desempeño del programa. Además, en la fase de evaluación se obtiene y procesa información que no corresponde a los procesos de ejecución del programa, sino más bien a los impactos generados por el programa en los beneficiarios directos o indirectos. También es importante obtener información adicional a la que proviene del monitoreo; más aún, cuando el monitoreo es defectuoso o inexistente, la información adicional es la única opción.

### **5.1. Indicadores para el monitoreo**

Con ayuda de Polverani y Fitzgerald (2002), se proponen los siguientes indicadores para el monitoreo del desempeño del programa en relación con la igualdad de género:<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> En Polverani y Fitzgerald (2002) no se incluyen los indicadores financieros, aunque se les considera implícitamente al describir los indicadores de eficiencia. Además, se mencionan los indicadores de impacto como un tipo de indicador de monitoreo, cuando en realidad estos no corresponden al monitoreo periódico del desempeño de los programas o proyectos y más bien forman parte de la fase de evaluación.

**Indicadores financieros.** Tienen relación con los recursos financieros gastados en los productos del programa, segregados por sexo. Ejemplos: a) los recursos gastados en asistencia técnica sobre mercadeo de productos a pequeñas empresas dirigidas por mujeres durante el último año; b) los recursos gastados en reparación de caminos vecinales en una comunidad determinada.

**Indicadores de producto.** Hacen referencia a la magnitud del conjunto de servicios prestados o de obra realizada. Si se trata de servicios dirigidos a beneficiarios específicos, el indicador debe indicar el número de beneficiarios atendidos. Por ejemplo, en un programa de apoyo a pequeñas empresas el indicador cuantificaría la cantidad de empresas apoyadas. Si se trata de un programa que produce obra física, como por ejemplo un programa de construcción o reparación de caminos vecinales, el indicador puede consistir en la cantidad de kilómetros construidos o reparados.

**Indicadores de resultado.** Se refieren a los efectos directos o inmediatos que genera un programa. Por ejemplo, en el caso de un programa de apoyo a pequeñas empresas, un indicador podría ser el número de empleados(as) de empresas que terminaron exitosamente los cursos brindados por el programa. En el mismo programa, otro ejemplo de resultado podría ser la cantidad de sistemas informáticos de apoyo a la gestión empresarial que fueron incorporados o modificados como resultado de las asesorías brindadas por el programa en este campo.

## 5.2. Indicadores para la evaluación

A menudo la construcción de los indicadores que sirven para la evaluación requiere de agregar la información proveniente de la fase de monitoreo. Esto se logra, agrupando los datos sobre productos, resultados y recursos financieros.

Se proponen a continuación tres tipos de indicadores para evaluación. Todos ellos deben contener información segregada por sexo, para poder analizar los efectos o impactos sobre la igualdad de género. Cada tipo de indicador corresponde a una modalidad particular de evaluación. Son los siguientes:

- a) Indicadores de la **eficiencia** del programa en cuanto a su contribución a la igualdad de género. Se construyen a partir de la comparación de los productos o resultados distribuidos con los recursos empleados en ello. Por ejemplo, en un programa de apoyo a microempresas dirigidas por mujeres, un indicador de eficiencia en la generación de productos podría ser el costo promedio por hora de capacitación y por persona capacitada que corresponde al conjunto de cursos impartidos en un lapso determinado. En el mismo programa, un indicador de la eficiencia en la generación de resultados podría ser el costo unitario de las mejoras en los sistemas informáticos de las empresas inducidas por el programa, es decir, el cociente entre el total de recursos destinados por el programa para brindar asesoría en sistemas informáticos y el total de cambios en los sistemas realizados por las microempresas asesoradas por el programa con base en los conocimientos aportados mediante esas asesorías.

- b) Indicadores de la **eficacia** del programa en cuanto a su contribución a la igualdad de género. Se calculan como proporciones de productos o resultados generados con respecto a los proyectados en los planes operativos. En el programa de capacitación de microempresarias al que se hizo mención en el punto anterior, un indicador de eficiencia podría ser el cociente entre el número de horas de capacitación brindadas en un período dado y el número de horas de capacitación que se había proyectado para ese mismo período. Un ejemplo de eficacia en la generación de resultados podría ser el cociente entre el número de empresas cuyos sistemas de informática fueron mejorados como resultado de las asesorías brindadas por el programa en un lapso dado y el número de empresas con sistemas mejorados que se había proyectado para ese mismo lapso.
- c) Indicadores de **efectividad o impacto** del programa sobre la igualdad de género. Miden las consecuencias del programa más allá de los efectos inmediatos sobre los beneficiarios directos. Los impactos pueden ser específicos, cuando están ligados directamente a las acciones del programa y se hacen efectivos después de cierto lapso. Pueden ser generales, cuando se produce un efecto a más largo plazo sobre una población mayor que la que fue afectada directamente por el programa. En el ejemplo del programa de apoyo a la pequeña empresa, el impacto específico podría corresponder a las mejoras financieras y de generación de empleo que experimentan las empresas apoyadas después de cierto tiempo de haber recibido el apoyo, en comparación con empresas similares que no recibieron ese apoyo. En el mismo ejemplo, los impactos generales podrían consistir en la mejora de las condiciones socioeconómicas de la zona donde están ubicadas las empresas, como resultado de las mejoras en generación de empleo y riqueza vinculadas con la ayuda del programa.

Los indicadores de eficiencia y eficacia son formas indirectas de medir el potencial de los programas para provocar los impactos deseados. En esa medida, forman parte de la evaluación de impacto en un sentido amplio.

### **Información adicional a la del monitoreo**

Cuando el sistema de monitoreo no existe o no ofrece información suficiente, es posible compensar esa limitación en alguna medida mediante investigaciones particulares con ayuda de determinados instrumentos de investigación. La ausencia de datos adecuados provenientes del monitoreo no justifica la renuncia a evaluar los impactos de un programa sobre la igualdad de género. Sin embargo, la carencia de un sistema de monitoreo limita mucho la posibilidad de hacer evaluaciones periódicas. Si no existiera, lo más conveniente sería promover su creación.

Aún en los casos en los que existe un sistema de monitoreo adecuado para la evaluación con perspectiva de género, es conveniente complementar la información de ese sistema con información adicional de tipo cualitativo y cualitativo.

La información cualitativa es especialmente importante en los análisis con perspectiva de género, en los que se busca captar no solamente los logros fácilmente tangibles

sino también los de tipo menos observable como pueden ser los cambios en actitudes. Además, la información cualitativa puede ofrecer indicios sobre la calidad de los servicios brindados por los programas o sobre la calidad de los beneficios generados por ellos. Los sistemas de monitoreo difícilmente logran ofrecer ese tipo de información.

La generación de información cuantitativa detallada sobre ciertas áreas críticas del programa puede ser necesaria para comprender mejor ciertas situaciones importantes que no logran ser explicadas a partir de los indicadores.

Hay al menos tres tipos de instrumentos de investigación que pueden ser usados para generar información cuantitativa o cualitativa adicional: las encuestas, los “focus groups” y las entrevistas a profundidad a ciertos funcionarios o beneficiarios.

**Cuadro 4**  
**Ejemplos de indicadores para evaluar las implicaciones de programas de desarrollo rural y agrícola sobre la igualdad de género**

Tipo de indicador	Indicador	Indicador relacionado con género
<b>Programa de capacitación a agricultoras(es)</b>		
<b>Producto</b>	Volumen de capacitación brindada (se multiplican las horas de cada curso por la cantidad de personas capacitadas, y luego se suman los resultados de todos los cursos)	Volumen de capacitación recibida (horas por personas capacitadas) desagregado por sexo
<b>Resultado</b>	Personas capacitadas que completaron exitosamente su curso	Personas capacitadas que completaron exitosamente su curso, desagregadas por sexo
<b>Eficiencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiencia de productos: Costo de cada hora de capacitación brindada (Cociente entre el total de recursos destinados a capacitación y el total de horas de capacitación)</li> <li>• Eficiencia de resultados: Costo de la capacitación de cada persona que terminó exitosamente su curso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiencia de productos: Costo de cada hora de capacitación, desagregado por sexo.</li> <li>• Eficiencia de resultados: Costo de la capacitación de cada persona que terminó exitosamente su curso, desagregado por sexo.</li> </ul>
<b>Eficacia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficacia de producto: Cociente entre el volumen de capacitación brindada y el volumen de capacitación proyectada, para un período dado.</li> <li>• Eficacia de resultado: Cociente entre el número de personas capacitadas exitosamente y el número proyectado de personas capacitadas exitosamente, para un período dado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficacia de producto: Cociente entre el volumen de capacitación brindada y el volumen de capacitación proyectada, para un período dado, desagregado por sexo.</li> <li>• Eficacia de resultado: Cociente entre el número de personas capacitadas exitosamente y el número proyectado de personas capacitadas exitosamente, para un período dado, desagregado por sexo.</li> </ul>
<b>Impacto</b>	Empleo bruto o neto creado y mantenido como resultado de la capacitación después de N meses o años (número y % del total de empleos)	Empleo bruto o neto creado y mantenido como resultado de la capacitación después de N meses o años (número y % del total de empleos), desagregado por sexo
<b>Programa de apoyo a empresas rurales</b>		
<b>Producto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de empresas que recibieron apoyo financiero</li> <li>• Número de empresas nuevas que recibieron apoyo financiero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de empresas que recibieron apoyo financiero, desagregado por sexo</li> <li>• Número de empresas nuevas que recibieron apoyo financiero, desagregado por sexo</li> </ul>

<b>Resultado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión privada directa en las empresas apoyadas</li> <li>• Ventas nuevas o aumento en ventas en las empresas apoyadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión privada directa en las empresas apoyadas, divididas en tres categorías: hombres propietarios, mujeres propietarias, propietarios de ambos sexos.</li> <li>• Ventas nuevas o aumento en ventas en las empresas apoyadas, divididas en tres categorías: hombres propietarios, mujeres propietarios, propietarios de ambos sexos.</li> </ul>
<b>Eficiencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiencia de producto: cantidad promedio de recursos transferidos a las empresas que recibieron apoyo financiero.</li> <li>• Eficiencia de resultado: cociente entre el volumen de ventas nuevas de las empresas apoyadas y los recursos transferidos a las empresas apoyadas financieramente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiencia de producto: cantidad promedio de recursos transferidos a las empresas que recibieron apoyo financiero. Los resultados se calculan por aparte para tres categorías: hombres propietarios, mujeres propietarios, propietarios de ambos sexos.</li> <li>• Eficiencia de resultado: cociente entre el volumen de ventas nuevas de las empresas apoyadas y los recursos transferidos a las empresas apoyadas financieramente. Los resultados se calculan por aparte para tres categorías: hombres propietarios, mujeres propietarias, propietarios de ambos sexos.</li> </ul>
<b>Eficacia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficacia de producto: cociente entre los recursos financieros transferidos y los programados en un período dado.</li> <li>• Eficacia de resultados: cociente entre las ventas nuevas en empresas apoyadas y las que fueron proyectadas, en un período dado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficacia de producto: cociente entre los recursos financieros transferidos y los programados en un período dado. Los resultados se calculan por aparte para tres categorías: hombres propietarios, mujeres propietarios, propietarios de ambos sexos.</li> <li>• Eficacia de resultados: cociente entre las ventas nuevas en empresas apoyadas y las que fueron proyectadas, en un período dado. Los resultados se calculan por aparte para tres categorías: hombres propietarios, mujeres propietarias, propietarios de ambos sexos.</li> </ul>
<b>Impacto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de supervivencia de las empresas después de N meses o años</li> <li>• Empleo bruto o neto creado o protegido después de N años (número y porcentaje)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de supervivencia de las empresas después de N meses o años, divididas en tres categorías: hombres propietarios, mujeres propietarios, propietarios de ambos sexos.</li> <li>• Empleo bruto o neto creado o protegido después de N años (número y porcentaje), por sexo.</li> </ul>

Fuente: Polverani y Fitzgerald (2002), p. 46 con excepción de los indicadores de eficiencia y eficacia que fueron introducidos por el autor.

## Bibliografía

- Crawley, Marie y O'Meara, Louise (2002). "Gender Proofing Handbook". National Development Plan Gender Equality Unit of the Department of Justice, Equality and Law Reform. Dublin, Ireland. En: [http://www.ndpgenderequality.ie/publications/publications\\_01.html](http://www.ndpgenderequality.ie/publications/publications_01.html)
- Consejo Europeo (CE) (2001). "Guía para la evaluación del impacto en función del género". En: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/gender/gender\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/gender/gender_es.pdf)
- Consejo Europeo (CE) (1998). "Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology, and presentation of good practices". Council of Europe, Strasbourg.
- Polverari, Laura and Rona Fitzgerald (2002a). "Integrating Gender Equality in the Evaluation of the Irish 2000-06 National Development Plan". Volume 1: Background Concepts and Methods". Documento elaborado para el National Development Plan Gender Equality Unit del Department of Justice, Equality and Law Reform por el European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Ireland. En: [http://www.ndpgenderequality.ie/downloads/guide\\_volume1.pdf](http://www.ndpgenderequality.ie/downloads/guide_volume1.pdf)
- Polverari, Laura and Rona Fitzgerald (2002b). "Integrating Gender Equality in the Evaluation of the Irish 2000-06 National Development Plan". Volume 2: Tool Kit for Gender Evaluation". Documento elaborado para el National Development Plan Gender Equality Unit del Department of Justice, Equality and Law Reform por el European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Ireland. En: [http://www.ndpgenderequality.ie/downloads/guide\\_volume2.pdf](http://www.ndpgenderequality.ie/downloads/guide_volume2.pdf)
- Mackay, Fiona y Kate Bilton (2003). Learning from experience: lessons in mainstreaming equal opportunities. Governance of Scotland Forum, University of Edinburgh, Scotland.
- Status of Women Canada (2003) Gender-Based Analysis (GBA). Performance Measurement of its Application. En: [http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/gbaperformance/index\\_e.html](http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/gbaperformance/index_e.html)
- United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) (1997). "Agreed Conclusions on Gender Mainstreaming." Ginebra. En: <http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1997/e1997-66.htm>
- Roggeband, Conny (2003). "Igualdad de género y técnicas del mainstreaming de género: metodología SMART (método simple para evaluar la relevancia del género en las políticas) y la evaluación del impacto en función del género". Ponencia presentada en las Jornadas Internacionales de Mainstreaming de Género. Unidad de Igualdad y Género, Junta de Andalucía. Instituto Andaluz de la Mujer, 2003. En: <http://www.unidadgenero.com/documentos/68.pdf>
- Vara, Gracia y Laura Carrasco (2003). "Gender Equality and the EU". Eipascope, No. 1 del 2003. En: <http://www.eipa.nl>
- Women & Equality Unit, Department of Trade and Industry (2004). "Gender Impact Assessment". Reino Unido. En: [http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/gender\\_impact\\_assessment.pdf](http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/gender_impact_assessment.pdf)
- Women & Equality Unit, Department of Trade and Industry (s.f.) "Gender Mainstreaming explained". Reino Unido. En: [http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/mainstreaming\\_explained.htm](http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/mainstreaming_explained.htm)

## **Anexo: Explicaciones sobre las principales fuentes de información**

En esta sección se hacen algunas precisiones acerca del uso de las principales fuentes de información en la elaboración de la guía.

### **Prueba de relevancia:**

Para la prueba de relevancia del programa para la igualdad de género (sección B.1), se asumió la metodología SMART desarrollada por Verloo y Roggeband, según se explica en Roggeband (2003).

### **Construcción del marco analítico:**

La metodología de construcción del marco analítico de las relaciones de género (Sección B.2) se elaboró con base en varias fuentes:

- a) Las categorías principales del marco conceptual están tomadas de Verloo (1998), según son citadas por Mackay y Bilton (2003). La principal fuente en este punto es Roggeband (2003).
- b) Se agregaron además aportes secundarios provenientes de CE (2003), especialmente en lo que respecta al análisis de la desigualdad de género desde la perspectiva de los derechos humanos.
- c) En la fase del análisis de las relaciones de género, se empleó un esquema proveniente de Polverani y Fitzgerald (2002b) para analizar desigualdades y factores que las causan. Se hicieron dos variantes en el esquema: a) mientras que las citadas autoras aplican el esquema al análisis de los programas, en este punto se le aplicó a las relaciones de género que si bien pueden ser afectadas por el programa existen de forma independiente a éste; y b) se introdujo la categoría de “necesidades” de las mujeres o los hombres, como referente central para definir las desigualdades.
- d) La organización secuencial de la evaluación fue resuelta por el autor de esta guía.

### **Evaluación del diseño básico:**

La evaluación del diseño básico del programa es en realidad una adaptación de las metodologías de evaluación “ex ante” para analizar el esquema de intervención de un programa que ya está en ejecución. Esa adaptación ha sido planteada por el autor de esta guía.

La secuencia de los pasos de la evaluación, que incluye un análisis de ciertos componentes internos del diseño del programa y un análisis comparativo tipo “benchmarking”<sup>11</sup> tal vez sería bueno en una nota a pie de página explicar el término, ha sido propuesta por el autor de la guía.

---

<sup>11</sup> Una definición sencilla de “benchmarking” es la que ofrece el Código de Conducta Europeo de “Benchmarking”: “hacer comparaciones con otras organizaciones para aprender las lecciones que esas comparaciones muestran”. En: [http://www.benchmarking.gov.uk/about\\_bench/whatisit.asp](http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/whatisit.asp).

Las categorías a considerar en el método de evaluación de los componentes internos del diseño básico están tomadas de Polverani y Fitzgerald (2002b). Sin embargo, hay varias diferencias: a) esas autoras hacen un análisis simultáneo de las relaciones de género detectadas en el ámbito de influencia del proyecto y los rasgos del diseño del proyecto en sí, mientras que en esta guía, se ha preferido separar ambos análisis en dos momentos separados: el de la construcción del marco de análisis y el del diseño básico del programa; b) se modificó la secuencia de revisión de las cuatro categorías propuestas por esas autoras –necesidades, resultados, acceso y participación; y c) se reformuló el contenido de la categoría de necesidades. Además, se utilizó como referencia la guía de Status of Women Canada (2003), que incluye tres de las cuatro categorías antes citadas: resultados, acceso y participación (llamada “inclusión” en esa guía).

### **Evaluación de procesos**

La lógica general de la evaluación de procesos fue tomada de Polverani y Fitzgerald (2002b). Sin embargo, el desarrollo del proceso de evaluación fue resuelto por el autor de esta guía con ayuda de las guías de evaluación de planes y presupuestos de la Contraloría General de la República de Costa Rica.

### **Evaluación del desempeño:**

Los pasos de la evaluación de desempeño fueron tomados en lo fundamental de Polverani y Fitzgerald (2002b), con pequeños reajustes en la secuencia expositiva para hacerla más didáctica.