



**Evaluación Externa de Medio Término del Programa Regional  
“Incorporación de las Dimensiones de Igualdad de Género e Igualdad Racial y Étnica en los  
Programas de Lucha contra la Pobreza en Cuatro países de Latinoamérica”**

**ONU MUJERES-AECID (2006 – 2011)  
Solicitud de Propuesta (SDP) 02-2009**

***Informe Final***

**Agrupación:**



**Diciembre 2011**

## TABLA DE CONTENIDOS

### ACRÓNIMOS

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>6</b>
<b>INFORME FINAL DE EVALUACIÓN</b>	<b>24</b>
1. INTRODUCCIÓN	24
2. OBJETIVOS, RESULTADOS ESPERADOS Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	25
3. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	27
4. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN	30
4.1. Pertinencia del Programa	30
4.2. Diseño del Programa	32
4.3. Eficiencia del Programa	36
4.4. Eficacia del Programa	46
4.5. Sostenibilidad del Programa	57
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	61
6. LECCIONES APRENDIDAS	71

### ANEXOS

#### i. Graficas Anexas

##### ANEXO A

- Organigrama de Gestión y flujo de la comunicación del PGREP

##### ANEXO B/B1

- Gráfica 1 Diferencia anual entre presupuesto asignado y gasto
- Gráfica 2 Porcentaje anual del gasto del presupuesto asignado por país
- Gráfica 3 Distribución de los recursos asignados al proyecto
- Gráfica 4 Distribución de los recursos Regional/Brasil
- Gráfica 5 Distribución de los recursos Ecuador/Bolivia
- Gráfica 6 Distribución de los recursos México/Guatemala

#### ii. Documentos Anexos

##### ANEXO B/B1

- Síntesis de Entrevistas sobre la relación nacional – regional

##### ANEXO B/B2

- Documento Avance en el logro de los resultados esperados y productos por país

##### ANEXO B/B3

- Síntesis Nota Conceptual: “Análisis de las contrapartes”
- Matriz 1 Potencial de sostenibilidad de las organizaciones vinculadas en el PGREP según ámbito territorial (matriz en construcción)

##### ANEXO C/C1

- Documento propuesta para la reformulación del diseño: Pistas desde el EBDH y pasos

iii. **Tablas Anexas**

**ANEXO B/B1**

- Tabla 1 Evolución anual de actividades desarrolladas por país y a nivel regional de acuerdo a resultados esperados
- Tabla 2 Cantidad de publicaciones según tema y estado
- Tabla 3 Evolución del presupuesto asignado y del gasto anual por país

**ANEXO B/B2**

- Tabla 1 Productos y resultados logrados en Brasil de acuerdo a los resultados esperados del PGREP
- Tabla 2 Productos y resultados logrados en Bolivia de acuerdo a los resultados esperados del PGREP
- Tabla 3 Productos y resultados logrados en Paraguay de acuerdo a los resultados esperados del PGREP
- Tabla 4 Productos y resultados logrados en Guatemala de acuerdo a los resultados esperados del PGREP
- Tabla 5 Productos y resultados logrados a nivel Regional de acuerdo a los resultados esperados del PGREP
- Tabla 6 Listado de contrapartes del programa según tiempo del apoyo recibido
- Tabla 7 Listado de contrapartes del programa en Bolivia
- Tabla 8 Listado de contrapartes del programa en Guatemala
- Tabla 9 Listado de contrapartes del programa en Paraguay
- Tabla 10 Listado de contrapartes del programa en Brasil
- Tabla 11 Listado de contrapartes del programa a nivel Regional
- Tabla 12 Contrapartes gubernamentales según nivel de vinculación

**ANEXO B/B3**

- Tabla 1 Ámbito y ubicación territorial de las posibles “contrapartes” del PGREP consideradas en 2007 según tipo y nombre
- Tabla 2 Interrelaciones de organizaciones con el PGREP, según duración

iv. **Instrumentos para la recolección de la información**

**ANEXO D**

- Matriz de Integral de Evaluación para la recolección y análisis de la información
- Técnicas e instrumentos de recolección de datos e información

v. **Fuentes primarias**

**ANEXO E**

- Listado de entrevistas realizadas

vi. **Bibliografía**

**ANEXO F**

- Documentos claves consultados

vii. **Términos de referencia**

**ANEXO G**

- Términos de referencia para la evaluación de medio término del programa regional “incorporación de las dimensiones de igualdad de género e igualdad racial y étnica en los programas de lucha contra la pobreza en cuatro países de Latinoamérica”

## ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AR	Argentina
ASOCASA	Asociación por los Derechos de la Trabajadora de Casa Particular, Madre Soltera y Mujer Rural
ATRAHDOM	Asociación de Trabajadoras del Hogar a Domicilio y de Maquila
BO	Bolivia
BRA	Brasil
CADIC	Centro Afroboliviano para el Desarrollo Integral y Comunitario
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CENTRACAP	Centro de Atención de la Trabajadora de Casa Particular
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CESAT	Centro de Servicios y Acompañamiento Técnico
CMIB	Central de Mujeres Indígenas del Beni
CODEHUPY	Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
CONAMURI	Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas
CONMAGAXI	Coordinadora Nacional de Mujeres Mayas, Garífunas y Xincas
CPITCP/SAMU	Central de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba
CV	Curriculum Vitae
DAHCD	Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
DDHH	Derechos Humanos
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Estudios y Censos
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos (HRBA)
EDGO	Cartilla sobre el Ejercicio Dual de Gobierno Originario
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FENATRAD	Federación Nacional de Trabajadoras Domesticas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GIGAM	Grupo Interagencial de Género y Avance de las Mujeres
GPP-GER	Curso de Gestión de Políticas Públicas en Género y Raza
GpR	Gestión por Resultados
GTG	Grupo Interagencial de Género de Naciones Unidas
GUA	Guatemala
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas
IDH	Informe de Desarrollo Humano
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer
IPC-IG	Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

IPEA	Instituto de Investigación Económica Aplicada
LA	Latinoamérica
MEC	Ministerio de Educación
MI	Ministerio del Interior
MOLOJ	Asociación Política de Mujeres Mayas
MTE	Ministerio del Trabajo y Empleo
MX	México
NC	Nota Conceptual
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OG	Organización Gubernamental
OIM	Organización internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONU Mujeres LAC	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres Sección de Latinoamérica y el Caribe
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PGREP	Programa para la Incorporación de las Dimensiones de Igualdad de Género, Racial y Étnica en los Programas de Lucha contra la Pobreza
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRODOC	Documento del Proyecto
PRONAPI	Programa Nacional para Pueblos Indígenas
PY	Paraguay
RE	Resultados Esperados
REMIOCA	Red de Mujeres Indígenas Originarias Campesinas y Afro Bolivianas
SC	Cono Sur
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SEPPIR	Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial
SEPREM	Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República
SINTRADOC	Sindicato de Empleadas Domesticas
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SPIEP	Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional
SPM	Secretaría de Políticas para la Mujer
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNICRI	Encuesta interregional de las Naciones Unidas para investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
VGAG	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales
VIO	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades

## RESUMEN EJECUTIVO

**Programa:** Programa para la Incorporación de las Dimensiones de Igualdad de Género, Raza, y Etnia en los Programas de Lucha contra la Pobreza en Cuatro Países de América Latina.

**Objetivo:** *“Incorporación de los temas de género, igualdad racial y étnica en las acciones de los actores sociales y políticos, a fin de contribuir a la reducción de las condiciones de desigualdad social en América Latina, y al mismo tiempo, la incorporación de estas dimensiones en los programas y proyectos para la erradicación de la pobreza”.*

**Alcance:** Regional, con implementación en 4 países: Brasil, Paraguay, Bolivia y Guatemala.

**Tema Estratégico:** *Interseccionalidad* de género, raza y etnia como dimensiones claves que determinan el fenómeno de la pobreza.

**Áreas de Resultado:** 4 líneas estratégicas y 7 resultados definidos en el PRODOC, Documento del Programa.

**Agencia Ejecutora:** ONU Mujeres, Oficina Subregional de Brasil y Cono Sur.

**Duración:** 2006-2009. Extensión: hasta el 2011.

**Presupuesto total (Cooperación AECID):** 5.000.000 Euros

**Palabras claves:** Género, raza, etnia, pobreza.

### OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación externa de medio término con avances orientativos de resultados del Programa Regional “Incorporación de las Dimensiones de Igualdad de Género, Igualdad Racial y Étnica en los Programas de Lucha contra la Pobreza en Cuatro Países de Latinoamérica” UNIFEM/AECID 2006-2011, fue desarrollada acogiéndose a los Términos de Referencia del contrato de servicios de Consultoría Profesional No. 006/2010 entre el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, actualmente ONU Mujeres) e Ideaborn líder de la agrupación Ideaborn/COTECNO.

La evaluación se desarrolló entre el 15 de diciembre del 2010 y octubre del 2011, y contempló en primer lugar, una fase de trabajo de gabinete con el equipo de Coordinación Regional en Brasilia, el diseño de los instrumentos de recolección de información y un análisis documental preliminar. En segundo lugar, la fase de trabajo de campo, que se desarrolló desde finales de diciembre del 2010 hasta mediados de abril del 2011, en los cuatro países en los que se desarrolla el Programa (Brasil, Paraguay, Bolivia y Guatemala) y en las Oficinas Subregionales de Ecuador y México. Por último, el procesamiento, análisis, elaboración de conclusiones y redacción del informe final, que se inició desde la 2da semana de abril del 2011 y finalizó en septiembre del mismo año.

#### **Los objetivos de la evaluación fueron:**

- Analizar el grado de avance hacia los resultados esperados, a nivel nacional y regional.
- Valorar la eficacia y la pertinencia de las estrategias seguidas a nivel local, nacional y regional, y los vínculos existentes entre ellas.
- Identificar los elementos que permitan la mejora del diseño del programa en relación a su sistema de seguimiento y a los mecanismos que permitan medir su impacto a futuro.

### **La metodología de la evaluación contempló las siguientes actividades:**

- Revisión de documentación oficial e histórica del proyecto.
- Redacción de un informe de gabinete con análisis documental preliminar, ajuste de la metodología, diseño de instrumentos de recolección y análisis de la información.
- Trabajo de campo: visitas, observaciones, entrevistas, grupo focales y cuestionario a una muestra de beneficiarias. Procesamiento y Categorización de la información recolectada.
- Interpretación y Análisis de la información.
- Redacción de un borrador de informe final.
- Taller de socialización del borrador de informe final que permitió una retroalimentación con el Grupo de Gestión de la evaluación y el Grupo de Referencia.
- Redacción del Informe final definitivo

### **Técnicas de levantamiento de información utilizadas:**

1. Entrevistas semi-estructuradas. Se han realizado un total de 66 entrevistas a informantes clave de ONU Mujeres, actores involucrados en la ejecución del programa: socios/as estratégicos/as, representantes nacionales de ONU Mujeres, OTC-AECID, y destinatarias.
2. Observación de experiencias desarrolladas en el marco del programa en los cuatro países de implementación. Esto permitió contrastar en el terreno los resultados descritos en los informes y entrevistas.
3. Revisión documental de informes y otros registros documentales relevantes elaborados dentro del marco de actuación del programa.
4. Grupos focales: un total de 7 grupos, desarrollados exclusivamente con beneficiarias/os de los proyectos apoyados por el programa.
5. Cuestionario semi-estructurado para una muestra de beneficiarias. En total se aplicaron 133 cuestionarios a miembros de grupos beneficiarios de las acciones del PGREP. El cuestionario sirve a los fines de triangular esta información con la obtenida a través de las demás técnicas cualitativas utilizadas

### **IDENTIFICACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA**

El Programa “Incorporación de las Dimensiones de igualdad de género, racial y étnica en los Programas de Lucha contra la Pobreza” (PGREP), desarrollado por la Oficina Subregional de Brasil y Cono Sur con financiamiento de la AECID, inició su ejecución en Febrero del 2006, bajo la coordinación de la Oficina Subregional de Brasil y Cono Sur, en cuatro países de la región seleccionados al efecto (Brasil, Paraguay, Bolivia y Guatemala) contando además con un componente de acción regional.

El documento del proyecto señala que el objetivo general del Programa es:

*“La incorporación de los temas de género, igualdad racial y étnica en las acciones de los actores sociales y políticos, a fin de contribuir a la reducción de las condiciones de desigualdad social en América Latina, y al mismo tiempo, la incorporación de estas dimensiones en los programas y proyectos para la erradicación de la pobreza”<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Traducción libre del texto original en Inglés: La incorporación de los tópicos relativos a la igualdad de género, racial y étnica dentro de las acciones de los actores sociales y políticos que han contribuido a la reducción de las condiciones de desigualdad en América Latina y el Caribe, y al mismo tiempo han incorporado estas dimensiones en los programas y proyectos de reducción de la pobreza. Ver PRODOC 2.

### **Sus cuatro áreas estratégicas de acción son:**

- Sistematización de conceptos y metodologías de análisis y generación de nuevos conocimientos.
- Fortalecimiento y articulación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan por los derechos de las mujeres, en particular, de las mujeres negras e indígenas, en función de potenciar demandas y propuestas por la igualdad.
- Elaboración de propuestas para incidir en las políticas públicas de combate a la pobreza y la discriminación.
- Incidencia política en las distintas agencias de las Naciones Unidas y en los instrumentos internacionales, vinculados a las dimensiones de género, e igualdad racial y étnica.

### **Los resultados esperados por el Programa son:**

1. Se han establecido enfoques de género e igualdad racial y étnica en estudios sobre pobreza en América Latina;
2. Se han fortalecido espacios de intercambio y análisis de experiencias sobre políticas de combate a la pobreza en América Latina entre distintos actores, con énfasis en la integración de las dimensiones de igualdad de género, raza y etnia. Se han creado espacios semejantes entre países de América Latina y países de África;
3. Se ha promovido la incorporación de las dimensiones de género, raza y etnia en las políticas públicas, en especial las de combate a la pobreza;
4. Se ha contribuido al fortalecimiento de las organizaciones y redes de mujeres, concretamente de mujeres negras y mujeres indígenas, a través de la articulación de iniciativas de acción conjunta contra la pobreza y de la gestión de sus derechos;
5. Se ha contribuido al desarrollo de capacidades de las entidades gubernamentales y de los sistemas estadísticos nacionales para implementar y mejorar procesos de recolección de información estadística desagregada por género, raza/color y etnia;
6. Se ha contribuido a fortalecer las capacidades de las entidades estatales y de las organizaciones sociales para formular propuestas de ajuste y aplicación de mecanismos legales para la eliminación de discriminación por género, raza y etnia, y en defensa de los derechos;
7. Se han promovido en el interior del Sistema de las Naciones Unidas acciones interagenciales para la incorporación de las dimensiones de género, raza y etnia, conforme a sus mandatos.

Hasta el año 2010 el Programa ha supuesto un instrumento de valor añadido dentro de las políticas de Naciones Unidas (ONU) y para los Estados seleccionados a los fines de incorporar la mirada interseccional de género, raza y etnia en la lucha contra la pobreza en América Latina. Además, lo ha efectuado en “estrecha relación” con las instancias gubernamentales de atención a las desigualdades de género y raza/etnia, las organizaciones de mujeres negras e indígenas de cada país, otras instancias de la sociedad civil interesadas e institutos de investigación y mecanismos de ayuda al desarrollo.

## **HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN**

### **• PERTINENCIA DEL PROGRAMA**

El Programa se circunscribe a las políticas sobre derechos económicos y erradicación de la pobreza, tanto dentro del Sistema de Naciones Unidas, como dentro de los países donde se ejecuta, en donde se llevan a cabo programas de transferencias de renta condicionadas cuyas actrices estratégicas son las mujeres pobres, que, en la región, son fundamentalmente indígenas y afrodescendientes.



El PGREP es un programa pertinente para la región Latinoamericana - una de las más diversas y la más desigual del mundo – ya que incluye una mirada estratégica en las políticas contra la pobreza en el seno de las Naciones Unidas y en los países donde se implementa. Aborda, originalmente, la interseccionalidad de género, raza, y etnia como condición de los circuitos de generación y sostenimiento de la pobreza y la exclusión sociales, producidos por las desigualdades entrecruzadas. Esta nueva mirada de Naciones Unidas, posibilitada desde ONU Mujeres, promueve que los gobiernos de la región - a través de sus políticas - junto a los movimientos de mujeres negras e indígenas, coordinen y potencien esfuerzos para incidir sobre el círculo que conecta la pobreza con la discriminación de género, racial y étnica. El abordaje del programa es original, ya que, por una parte, tiene en cuenta a las mujeres en su calidad de agentes - contemplando su empoderamiento para favorecer la reducción de la pobreza desde sus liderazgos y esfuerzos organizativos - y por otra, busca incidir en los actuales programas de transferencia de renta condicionada, así como en otras políticas públicas, al efecto de que puedan redirigirse para enfrentar la inequidad, atendiendo a esta multidimensionalidad de la discriminación que causa la pobreza, y, en base a ello, generar nuevas políticas que atiendan al desarrollo humano equitativo de la población.

## • DISEÑO DEL PROGRAMA

El Programa ha tenido al menos dos expresiones documentales: Una, el documento de proyecto (PRODOC) -en inglés- cuya sección XII contiene el marco lógico del mismo; y otra que se desprende de los sucesivos informes, presentados como “modelo de implementación del Programa”. El diseño estratégico ha experimentado adaptaciones explicables en los desafíos y oportunidades o dificultades que ha ido encontrando el Programa durante su ejecución, pero no ha existido una justificación respecto de las opciones tomadas (análisis de alternativas). PGREP es un programa que requiere un diseño altamente enfocado a nivel local, pero además necesita diseñar una interrelación eficaz y eficiente entre los países donde se despliega y a nivel regional por sus especiales condiciones de interseccionalidad.

El diseño estratégico del Programa evaluado contiene ciertos enunciados y componentes que pueden acarrear confusión por su alto grado de indeterminación, duplicación y su falta de enlace entre sí. El Programa contempla un objetivo de desarrollo ambicioso pero absolutamente pertinente e ineludible. Una meta ambiciosa no debe significar que sea inabarcable. En el Programa evaluado, ciertos indicadores en principio muy pertinentes podrían acabar como enunciados vacíos cuando los componentes del Programa no los tienen en cuenta de manera efectiva.

El diseño estratégico que ha orientado el Programa responde a un diseño abierto con opciones no explícitamente determinadas en términos de derechos humanos. En el marco lógico, la cadena establecida para la obtención de resultados está, en gran medida, sostenida en la producción de conocimientos, información, estadísticas, herramientas, su circulación y utilización en relación a las acciones de erradicación de la pobreza. El empoderamiento de las mujeres y de sus organizaciones aparece en el diseño estratégico menos marcado (o casi desdibujado) por el énfasis en el campo del conocimiento y la incidencia en las entidades gubernamentales para lograr que estas incorporen las dimensiones de género y étnico raciales en los programas de atención a la pobreza, lo que resta efectividad al Programa, ya que sin el empoderamiento de las mujeres que viven la *interseccionalidad* de género, raza, etnia, clase, lengua, no será posible la erradicación de la pobreza, y esta es una mirada estratégica fundamental para el desarrollo.

El diseño tampoco dispuso de una línea de base, fundamental para poder medir después el cumplimiento de las metas establecidas en base a los indicadores seleccionados. Así, aunque el Programa ha conseguido ciertos impactos de valor para el objetivo de desarrollo, presenta debilidades para rendir cuentas sobre su contribución tangible, efectiva y sostenible a favor de los derechos humanos.

Tomando en perspectiva los ajustes sobre el diseño estratégico, incluidos sus indicadores, el equipo evaluador encuentra especialmente pertinente que el diseño sea reforzado en lo que concierne a la incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH). El enfoque basado en derechos humanos se dirige a obtener resultados mejores y más sostenibles para lo cual aborda las desigualdades, la discriminación y las relaciones de poder que subyacen a los problemas de desarrollo. Pone en el centro los derechos humanos reconocidos internacionalmente, a las personas titulares de derechos y a las obligaciones correspondientes a cargo de los Estados.

- **EFICIENCIA DEL PROGRAMA**

En el cotejo entre los planes de trabajo y los informes anuales se puede dar cuenta del avance, en términos generales, en el cumplimiento de las metas de la programación. En parte, los ritmos han dependido mucho de las características locales, de los contextos más o menos favorables, y del funcionamiento de la gestión.

Se ha podido acreditar que hay diferencias nacionales para el establecimiento de prioridades de atención a los resultados esperados y líneas estratégicas del PGREP. Se puede apreciar también, cómo cada grupo nacional ha desarrollado líneas prioritarias de atención. Así mismo, un breve recorrido por el nivel de desempeño de los equipos nacionales responsables del PGREP en cada país demuestra que ha sido especialmente importante para el mayor o menor logro de la ejecución del plan de trabajo, que exista una programación estratégica en base a un plan elaborado nacionalmente, consensuado y revisado periódicamente, con amplia participación y consulta a las actoras del movimiento social de mujeres indígenas y afrodescendientes, así como con las contrapartes gubernamentales y socios claves especializados como universidades y agencias del SNU, en cada país de implementación .

La existencia de tres niveles de gestión, regional, subregional y nacional, uno de los cuales, Brasil, funciona como nivel nacional y además como regional, hace complicado hablar de un único tipo de relación entre los niveles Regional y Nacional. Así mismo, como se ha mencionado, el cambio de UNIFEM a ONU Mujeres ha generado dificultades adicionales. Así, una debilidad del Programa han sido sus mecanismos de gestión regionales-nacionales, los que no han contribuido a alcanzar los resultados de la intervención con eficacia y eficiencia. Además, se ha podido determinar que la Coordinación Regional y los puntos focales en los países no han contado con suficiente personal técnico cualificado.

Así mismo, la evaluación permite observar que no siempre han sido ágiles y oportunos los canales de comunicación y de toma de decisiones entre los actores, las contrapartes y el equipo de ONU Mujeres.

En general, hay un consenso en señalar que no ha existido un modelo adecuado de supervisión y seguimiento del Programa. Entre otras cosas, se destaca la falta de un marco lógico consensuado que permitiera la elaboración de instrumentos de seguimiento y supervisión. También se señala la dificultad para cumplir con un plan periódico de reuniones (virtuales y presenciales), así como la dificultad de asegurar una comunicación más fluida con los equipos nacionales y subregionales.

La relación general costo-beneficio en el Programa en general es satisfactoria, con algunas diferencias entre países. Consideramos que el gasto redundó de manera óptima en los beneficios obtenidos al inicio del Programa en la región, ya que determinó su planificación, programación, contrataciones, estudios y diagnósticos. Posteriormente fue utilizado para apoyo técnico y, finalmente, para desarrollar las capacidades de las beneficiarias.

- **EFICACIA DEL PROGRAMA**

En términos generales, luego de una sistematización exhaustiva de las iniciativas y actividades impulsadas y la manera en que estas han contribuido al alcance de los resultados esperados por país y a nivel del componente regional, se puede concluir que el PGREP ha logrado avanzar en esta etapa en pro

de sus objetivos de incidir en que las instituciones regionales y nacionales, gubernamentales y no gubernamentales, se encaminen a considerar las dimensiones de género, raza y etnia en la erradicación de la pobreza en América Latina, al tiempo que ha contribuido a la reducción de las condiciones de desigualdad social que enfrentan las mujeres negras e indígenas. De esta manera, ha favorecido un empoderamiento en derechos y protección social para las personas más pobres (mujeres indígenas y negras), como se puede apreciar en el análisis de resultados y logros alcanzados mediante las acciones impulsadas. No obstante, aun sus transformaciones se pueden considerar iniciales, ya que los cambios estructurales a los que el programa apunta implican procesos mucho más largos en la historia, profundos cambios culturales, que requerirán trabajos de continuidad y mayor énfasis en el empoderamiento de sus beneficiarias.

### **Avances en el alcance de los resultados esperados de acuerdo a líneas estratégicas:**

#### **Línea Estratégica 1. Sistematización de conceptos y metodologías de análisis y generación de nuevos conocimientos.**

Se han debatido y establecido enfoques de igualdad de género, racial y étnica en estudios sobre pobreza y se han fortalecido espacios de intercambio y análisis de experiencias sobre políticas de combate a la pobreza en América Latina entre distintos actores, gubernamentales y no gubernamentales, que trabajan por la inclusión de género, raza y etnia, con énfasis en la integración de estas dimensiones.

Desde el componente regional, el camino a Durban emerge como una trayectoria de encuentros, programación, seguimiento, apoyando la participación del movimiento de mujeres negras e indígenas a nivel regional. Asimismo, se apoyó la participación de las redes de mujeres afrodescendientes e indígenas de las Américas en los encuentros propiciados por CEPAL, y se impulsaron y convocaron de manera directa encuentros regionales entre especialistas que atienden a la formulación de indicadores sobre pobreza, como la producción estadística en general.

Las reflexiones, investigaciones, estudios impulsados o apoyados por el programa han dado lugar a nuevos abordajes metodológicos, enfoques conceptuales, y producción de conocimiento antes no disponibles. Se ha dado atención especial a la producción de conocimientos sobre la pobreza a partir del uso de datos estadísticos desagregados por raza, etnia (o lengua) y género. Estos conocimientos comienzan a ser difundidos y utilizados por gestores de políticas públicas, organizaciones de la sociedad civil, y los mecanismos de derechos humanos y ayuda al desarrollo.

En Bolivia, se han desarrollado siete investigaciones, todas ellas publicadas, dirigidas a aportar al proceso de definición de planes de trabajo y políticas públicas de los ministerios responsables de atender la redistribución social de recursos y derechos.

En Guatemala y con el apoyo de la Oficina Subregional de México, se ejecutó como parte del componente regional acciones referidas a la ampliación de conocimientos conceptuales y metodológicos en usuarios y productores de estadísticas para la medición desagregada de género, raza/color y etnia. También se desarrollaron 6 estudios que aportan a la producción de conocimientos sobre pobreza y mujeres indígenas, entre ellos se destaca el documento “Aportes de las Mujeres Indígenas a la Economía del País”, Informe Temático No. 3 de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI).

En Paraguay, el programa ha posibilitado un amplio debate conceptual en los grupos interagenciales y apoyó la realización de la investigación “Encuesta Internacional de Victimización”, con incorporación del criterio etnolingüístico. Asimismo, favoreció la inclusión de la *interseccionalidad* de género, raza, etnia y pobreza en documentos y estudios del Sistema de Naciones Unidas y del gobierno nacional.

En Brasil, la ejecución del PGREP destaca el aporte en recursos financieros y apoyo técnico para la implementación de los “Retratos de Desigualdad de Género y Raza” en su tercera y cuarta ediciones. La cuarta edición, en curso, tendrá tres productos: el conjunto de tablas con los indicadores desagregados por sexo y raza; un libro con artículos de investigadoras jóvenes feministas negras, y un libro que

explicará cómo fueron calculados los principales indicadores, cuáles son sus fortalezas y debilidades y cuáles son los usos de la información.

***Línea Estratégica 2. Fortalecimiento y articulación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan por los derechos de las mujeres, en particular, de las mujeres negras e indígenas, en función de potenciar demandas y propuestas por la igualdad.***

Aunque no de igual manera ni en la misma intensidad, el Programa ha contribuido al fortalecimiento de las organizaciones y redes de mujeres afrodescendientes e indígenas a las que fueron dirigidas las acciones apoyadas financiera y técnicamente. Esto fue posible gracias al impulso de iniciativas de acción conjunta en la gestión de derechos y contra la pobreza, a nivel regional y nacional.

Se ha podido documentar que el programa apoyó proyectos dirigidos a mejorar la información de las mujeres beneficiarias sobre sus DDHH y los mecanismos para su atención. Ha generado capacidades para la ampliación de sus libertades y capacidades humanas a través de la capacitación y cualificación para el ejercicio participativo ciudadano, así como mejoras individuales para el acceso al empleo o actividades de producción de recursos. Así, el Programa ha reforzado las competencias y capacidades de las mujeres indígenas y afrodescendientes, mujeres guaraní-parlantes, campesinas y empleadas domésticas.

El Programa ha sido eficaz en apoyar las iniciativas para la visibilización de la problemática del trabajo doméstico, un trabajo la mayoría de las veces no reconocido como tal. En coordinación con agencias claves, como la OIT, se dirigieron acciones tendientes a fortalecer individual y colectivamente a las empleadas domésticas, mayormente negras e indígenas, en los países donde se implementó; al mismo tiempo se lograron avances sustantivos para el reconocimiento de derechos y en materia de legislación laboral que protejan a las empleadas domésticas, a través de un Convenio, seguido de una Recomendación en la 110ª Conferencia Internacional del Trabajo.

Los resultados de la implementación, particularmente en Bolivia, en Brasil, y en el componente regional, muestran que el liderazgo estratégico de las mujeres indígenas y afrodescendientes puede ser fortalecido, y sus organizaciones tener mayor incidencia, a nivel nacional e internacional, en la medida en que han podido contar con mayor disponibilidad de recursos y acompañamiento técnico oportuno. En el caso de Guatemala, este componente no ha sido prioritario durante este período, y es un asunto a considerar desde ONU Mujeres teniendo en cuenta los resultados de esta evaluación.

En el caso de Bolivia, el Programa fue efectivo en su atención al proceso particular de refundación del Estado boliviano como “Estado Plurinacional”, acompañando, a través de sus contrapartes, a las organizaciones de mujeres indígenas (y afrodescendientes en menor medida) para ocupar un lugar en el proceso de cambio. La incidencia política lograda por el programa en este país fue importante, y se evidencia que varias de las propuestas realizadas por las organizaciones de mujeres indígenas beneficiarias de los proyectos financiados y apoyados técnicamente por el PGREP, fueron incluidas dentro de la nueva Constitución del Estado Plurinacional. Así mismo, el reforzamiento de los liderazgos de las mujeres indígenas beneficiarias puede comprobarse en el hecho de que muchas de estas mujeres hoy están ocupando cargos ministeriales, municipales y legislativos, y se pudo comprobar que actualmente muchas de sus demandas se encuentran dentro de los planes operativos ejecutivos (POA) municipales, que a mediano plazo tienen impactos en la mejora de su situación económica. El contexto del país ha sido favorable a estos avances.

En Paraguay, se realizaron acciones de apoyo y acompañamiento para el fortalecimiento de la CONAMURI (Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas), entre ellas, la realización del “III Encuentro de Mujeres Indígenas”, con la participación de 70 mujeres de todo el país, donde las CONAMURI han elaborado y difundido una Declaración Política sobre la situación de las mujeres indígenas.

Así mismo, el apoyo a la Articulación de Mujeres Negras en Brasil sirvió para su participación e incidencia en conferencias nacionales organizadas por mecanismos gubernamentales, lo que redundó en la incorporación de sus demandas en el plan nacional de política pública.

### **Línea Estratégica 3. Elaboración de propuestas para incidir en las políticas públicas de combate a la pobreza y la discriminación.**

La evaluación del PGREP permite apreciar el desarrollo de estrategias específicas para la promoción de la incorporación de las dimensiones de género, raza y etnia en las políticas públicas, a través del trabajo de acompañamiento y apoyo brindado a los equipos nacionales de producción estadística, y a los equipos responsables de la definición y ejecución de las políticas de atención a grupos vulnerables como las mujeres, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

El Programa ha generado niveles de incidencia en diversas políticas públicas en la región, y por país, que van dirigidas a disminuir la pobreza, aunque no se ha logrado influir en los propios programas de pobreza y permear en ellos la perspectiva de la *interseccionalidad*.

Respecto a este objetivo, en Brasil se han dado pasos importantes, como las acciones de apoyo técnico y financiero a las políticas públicas para atención a la pobreza del Estado de Pernambuco, lo que permitió capacitar a más de 12 mil mujeres en situación de pobreza. Así mismo, en conjunto con la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer (SPM), se dictó el “Curso de Gestión de Políticas Públicas en Género y Raza (GPP-GER)”, dirigido a gestores públicos y líderes del movimiento de mujeres y del movimiento negro, que involucró a 9 universidades, y donde se capacitaron 3,580 alumnas/os. Se prevé otras universidades involucradas, y un total de 7mil alumnas/os capacitadas/os en los próximos 2 años. Otras iniciativas relevantes han sido el aporte técnico y, a veces, financiero a las siguientes iniciativas: el premio “Construyendo la Igualdad de Género en las escuelas”, el “Observatorio Brasil de Igualdad de Género”, el “Grupo sobre trabajo doméstico”, el “Comité de Estudios de Género y Uso del Tiempo” y el “Programa Pró-Equidade de Género”, este último dirigido a concientizar a las empresas para las buenas prácticas.

Con la Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial (SEPPIR), se ha apoyado la elaboración de una agenda estratégica para el “Plan Nacional de Promoción de Igualdad Racial”, la organización de la “II Conferencia Nacional de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial” y se lleva a cabo el Proyecto “Quilombos en las Américas”, para favorecer a las mujeres quilombolas en sus condiciones de género y DDHH.

Por último, el apoyo técnico y financiero a la elaboración y publicación del documento “Gênero e Raça no Ciclo Orçamentário e Controle Social das Políticas Públicas: Indicadores de gênero e de raça no PPA 2008-2011”, del Centro Feminista de Estudios y Asesoría. El documento se ha convertido en una de las principales referencias tanto para la academia como para las organizaciones de mujeres que lo están usando como herramienta de incidencia en el nuevo ciclo presupuestario.

En Guatemala, se han llevado a cabo varias iniciativas para el apoyo a la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) ente ellas la formulación de la “Agenda Articulada de las Mujeres Mayas, Garífunas y Xincas”, que concluyó en un documento clave como insumo para las políticas públicas, así como el apoyo técnico y financiero del III Informe de la DEMI “Contribuciones de las mujeres indígenas a la economía del país”. Igualmente, se ha desarrollado un trabajo de seguimiento y apoyo técnico a la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SEPREM) y a la Secretaría de Planificación para influir en la definición de políticas públicas para las mujeres. El trabajo ha estado centrado en la formación y seguimiento técnico a los equipos responsables de la producción y análisis de estadísticas que den cuenta de la situación de las mujeres para apoyar en la definición de políticas públicas. Así mismo, se ha incidido en la incorporación de la encuesta del uso del tiempo en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), que aún se encuentra en campo.

En Paraguay, se dio apoyo al proceso de “Diagnóstico de Género y Plan de Igualdad de Género y No Discriminación en la Función Pública”, documento base para la formulación de un Plan de Igualdad con enfoque de equidad de género; y el “Curso Piloto Guaraní Comunicativo con Enfoque de Género”. En la primera edición del Curso, han completado el programa 13 docentes de guaraní formados/as en género, raza, etnia y no discriminación.

En Bolivia el logro más relevante fue el obtenido del apoyo al proceso de consulta y diagnóstico participativo, que involucró a mujeres de los 13 municipios de El Alto, y que concluyó en la elaboración de un “Plan Estratégico de Género para la Dirección de Género y Gestión Social de Gobierno Municipal del Alto”, que es, por ley, el documento base para la elaboración de la política pública para la atención a las mujeres en el mediano y largo plazo. Así mismo, se da apoyo al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras para orientar las políticas de acceso de mujeres indígenas y campesinas a la tenencia, uso y aprovechamiento de la tierra. El apoyo brindado al Vice Ministerio de Igualdad de Oportunidades (VIO) incluyó el desarrollo de una estrategia de transversalidad de género en el ámbito ejecutivo y la incidencia en el debate sobre microempresas.

Un aspecto de mayor importancia, que se pensó como estrategia eficaz para nutrir planes y políticas públicas, ha sido el impulso a la producción estadística para la medición y caracterización de la pobreza con enfoque de género y étnico y a la cualificación de los equipos responsables de esta actividad dentro de las entidades gubernamentales de los países de implementación. Parte del trabajo ha estado dirigido a incidir en la incorporación de los aspectos de género, raza y etnia en los instrumentos de recolección de información, como las encuestas de uso del tiempo, y la revisión y propuestas de inclusión de preguntas en las rondas de censos en los países del programa han sido importantes también. Es un hecho demostrable que esta fue una tarea importante de inversión de recursos y tiempo de los equipos del Programa, especialmente en Guatemala y Brasil, al punto que este objetivo se convirtió en la prioridad número uno, como lo fue en el caso de Guatemala.

Como resultado de estos esfuerzos, en Guatemala el programa coadyuvó para la conformación de la Unidad Estadística de la SEPREM que trabaja en el análisis de información estadística con enfoque de género y etnia que debe servir de insumos a las políticas. Igualmente, se ha logrado incluir un eje sobre género y etnia dentro del SEGEPLAN con el “Plan de la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres hasta el 2023”. Así mismo, en el INE, se ha apoyado a la *Unidad Técnica de Género y Etnia* y a la *Oficina de Transversalización de Género y Etnia* en el fortalecimiento de sus capacidades en formación estadística con enfoque de género. En todos los países se han hecho intentos para impulsar y apoyar técnicamente las encuestas de uso del tiempo, incorporando mediciones sobre raza y etnia a nivel regional. Se han generado, asimismo, y apoyado financieramente los “Retratos de Desigualdades de Género, Raza y Etnia” de los países del Programa. A nivel nacional, en Brasil, se ha establecido una alianza con el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), generando el “Retrato de Desigualdad de Género y Raza”, que aporta a la producción de indicadores, y brinda información estadística desagregada por raza, etnia, género y pobreza.

En todos los países se han realizado intentos por impulsar y apoyar técnicamente las encuestas de uso del tiempo, incorporando mediciones sobre raza y etnia. Así mismo, desde el componente regional en alianza con el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), y a nivel nacional en Brasil, en alianza con Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA), se ha dado impulso y apoyo técnico y/o financiero a los “Retratos de Desigualdad de Género y Raza” que aportan a la producción de indicadores e información estadística desagregada por raza, etnia, género y pobreza.

En lo que respecta al avance en términos de marcos normativos y de derechos humanos, se logró incidir en lo que fue el proceso de reforma constitucional en Bolivia, y los avances en términos de derecho laboral de las trabajadoras domésticas, en Paraguay, Brasil, Guatemala, Bolivia, y a nivel del derecho internacional. Desde Brasil se financió la elaboración del documental “Trabajo Doméstico, Trabajo Decente” que ha sido exhibido en varios países de América Latina, Europa y África, y es referencia para el debate en Brasil y en la región.



#### ***Línea 4. Incidencia política en las distintas agencias de las Naciones Unidas y en los instrumentos internacionales, vinculados a las dimensiones de género, e igualdad racial y étnica.***

Al interior del Sistema de las Naciones Unidas (SNU), se han llevado a cabo acciones interagenciales para la incorporación de las dimensiones de género, raza y etnia en relación a la pobreza, produciendo una interesante reflexión y análisis sobre la relación entre el empoderamiento de las mujeres y la condición de pobreza de las mismas. Se han generando niveles de incidencia interagencial con OIT, UNICEF, PNUD, UNFPA, Ventanas ODM, el Programa Indígena de ONU Mujeres, entre otras. Las coordinadoras nacionales del PGREP han jugado un rol de liderazgo, pero se demuestra que el camino apenas se ha iniciado.

Aunque se logró introducir una reflexión acerca de la manera en que los problemas de las mujeres deben verse multidimensionalmente, aun falta dar pasos más decisivos en este sentido, ya que el Programa está llamado a jugar un papel de liderazgo en la promoción e introducción de la mirada de la *interseccionalidad* dentro del Sistema.

Son especialmente eficaces los trabajos interagenciales sobre la conceptualización de género, raza, etnia y pobreza en Paraguay con los programas Oportunidades e Indígena del sistema. También el trabajo con el Grupo Técnico de Género (GTG) del Sistema de Naciones Unidas en Bolivia, y el Grupo de Trabajo sobre Género y Raza en Brasil. Tanto en el caso de Bolivia como en el de Brasil la actuación del Programa dentro de los grupos interagenciales redundó en algunas acciones referidas a la promoción de instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos. En el caso de Bolivia, el Curso “Conocimiento y manejo de Instrumentos Internacionales para la Defensa de los DDHH de las mujeres indígenas” que dio lugar a la “Guía de instrumentos legales internacionales con el enfoque de género y etnia”. En el caso de Brasil, en el marco del GT de Género y Raza se trabajó una “Guía de Derechos Humanos para la Población Afrodescendiente” con informaciones de fácil comprensión sobre las principales leyes nacionales, instrumentos internacionales y mecanismos de denuncia de racismo.

Pese a ello, en el marco del Programa, no se han logrado desarrollar o impulsar suficientemente capacitaciones, documentos y otras iniciativas dirigidas a socializar y profundizar con las organizaciones de mujeres en el uso los instrumentos internacionales relativos a los DDHH.

#### **Efectos directos en las contrapartes y beneficiarias del programa**

La evaluación muestra que hay obstáculos importantes para la aceptación e inclusión efectiva de una perspectiva de *interseccionalidad* dentro de los programas gubernamentales, las agencias del Sistema de Naciones Unidas y el mundo del desarrollo. Algunas de las acciones desplegadas por el PGREP en articulación con otras agencias del Sistema, han priorizado los elementos comunes en términos de seguimiento a los compromisos de los Estados en materia de género, contando para ello con instrumentos internacionales que no siempre admiten una mirada interseccional y tienden a promover una visión universalista que incorpora en forma de parche, o de manera poco articulada, “necesidades particulares” de grupos específicos de mujeres, como las mujeres negras o indígenas que tienden a ser incluidas como “grupos especiales”. La atención y el desarrollo de una estrategia para abordar y propiciar estos cambios profundos aún están pendientes.

Se ha podido detectar, a través del análisis de los hallazgos del trabajo de campo, un tipo de relacionamiento encaminado al acompañamiento a procesos y otro dirigido a la asistencia técnica puntual. Se desprende del análisis de los logros por resultados esperados, que a cada estrategia correspondió un tipo de alcance, y de ahí sus efectos directos sobre las contrapartes y las beneficiarias.

Finalmente, se aprecian los vínculos y los trabajos en curso que se desarrollan con entidades que dan seguimiento a los temas de poblaciones discriminadas, como los organismos de promoción de la igualdad para las mujeres, los pueblos indígenas y las personas afrodescendientes, pero poco se ha logrado avanzar en la incidencia dentro de las secretarías o ministerios responsables de dar seguimiento a los planes y programas nacionales de atención a la pobreza.

## • SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

El programa no ha logrado aun una participación más efectiva de las mujeres (organizaciones de mujeres). Esto a pesar de que, desde el inicio, desde la formulación del diseño, éstas han sido consideradas beneficiarias involucradas en la toma de decisiones. No obstante, el PGREP tiene elementos para continuar con un mayor involucramiento de las mismas en las reformulaciones, acciones, monitoreo y evaluación.

El PGREP puede ser replicable y resultar provechoso para otros países del continente que tengan poblaciones indígenas y afrodescendientes. Las condiciones para su replicabilidad pasan por aprovechar las lecciones que deja esta experiencia, y la propia sostenibilidad de sus réplicas mediante la participación activa de las poblaciones beneficiarias.

Es importante la apuesta de trabajo interagencial de SNU y de los Estados miembros para sostener un Programa fundamental, por su interseccionalidad de género, raza, etnia y pobreza, dentro de la región más diversa y desigual del mundo.

## CONCLUSIONES

Este Programa introduce una mirada innovadora dentro del marco de actuación de las Naciones Unidas, ya que apuesta por la adopción de la perspectiva de la *interseccionalidad* de género, raza y etnia en la atención a la pobreza, desde su diseño hasta sus resultados.

Se puede concluir que el PGREP ha logrado avanzar, en esta etapa, en pro de su objetivo, ya que ha iniciado una contribución eficaz a la reducción de las condiciones de desigualdad social que enfrentan las mujeres, centrándose en aquellas con mayores carencias y empobrecidas, las negras e indígenas; incidiendo a nivel de la región de América Latina y, especialmente en los países seleccionados (Guatemala, Bolivia, Paraguay y Brasil). De esta manera, se inscribe dentro de las acciones dirigidas a favorecer una mejor vida para todos/as y un empoderamiento en derechos y protección social para las personas más pobres (mujeres indígenas y negras), como se puede apreciar en el análisis de resultados y logros del mismo. No obstante, aun sus aportes se pueden considerar iniciales, ya que los cambios estructurales a los que el programa apunta implican procesos mucho más largos y profundos cambios culturales, que requerirán trabajos de continuidad.

**Los hallazgos de la evaluación permiten concluir que el Programa ha sido pionero en<sup>2</sup>:**

- Introducir acciones dentro del marco de las Naciones Unidas dirigidas al acompañamiento y el fortalecimiento de las organizaciones de base de mujeres indígenas y negras en Bolivia desde una perspectiva respetuosa de sus propias cosmovisiones y procesos.
- La producción de indicadores y el apoyo al mejoramiento de la producción de información estadística a través del fortalecimiento de capacidades institucionales.
- El impulso sostenido a las acciones para la creación de normativas nacionales y tratados internacionales sobre el trabajo doméstico, y el apoyo para la cualificación de las empleadas de casa particular, en su mayoría mujeres negras e indígenas.
- El programa direcciona un campo de actuación de ONU y, específicamente, ONU Mujeres, con las mujeres afrodescendientes. Ha colaborado con la identificación de población afrodescendiente de los países que forman parte de su implementación, y ayuda a visibilizar las necesidades de las

---

<sup>2</sup> Siendo este un resumen ejecutivo de las conclusiones de la evaluación, hemos decidido centrarnos en destacar aquello en lo que el PGREP ha sido pionero. Por supuesto en el documento se desarrollan oportunamente las diferentes conclusiones a las que hemos llegado.



- mujeres negras e indígenas dentro de las políticas hacia las mujeres.
- Con esta implementación se inicia un trabajo de incidencia en las instancias gubernamentales para la igualdad de género y racial, buscando la articulación de sus políticas y creando conciencia de la entrecruzamiento de estas problemáticas.
- Por primera vez dentro de Naciones Unidas se intenta atender de forma articulada la problemática de la pobreza que afecta a las mujeres negras (afrodescendientes) e indígenas, buscando contribuir a la visibilización de las causas estructurales compartidas que las colocan en un lugar de mayor vulnerabilidad con relación al resto de las mujeres.
- Por primera vez desde ONU se alienta un debate entre organizaciones feministas y de mujeres indígenas y negras con el fin de generar articulaciones y solidaridades.

## **PRINCIPALES RECOMENDACIONES**

### **DISEÑO**

Asumida la pertinencia del objetivo/meta contemplado en el marco lógico, los indicadores deben permitir determinar avances concretos relacionados o atribuibles al Programa: 1) en la implementación de la CEDAW, mediante indicadores para medir el impacto del Programa en la evolución de la situación de derechos humanos por país de implementación; (2) en la reducción del número de mujeres indígenas y afrodescendientes en situación de pobreza, con atención no solo a la evolución de las mediciones basadas en ingresos, sino en indicadores sobre capacidades y de derechos humanos. Con respecto a la primera (1), se sugiere disponer de una línea de base por país comprendido en el Programa confeccionada en atención a las respectivas preocupaciones y recomendaciones de los Comités que vigilan los tratados de derechos humanos, en particular, pero no exclusivamente CEDAW y CERD, así como las observaciones y recomendaciones de los mecanismos temáticos de Naciones Unidas, entre otros, los Relatores Especiales de ONU sobre derecho a la educación, derecho a una vivienda adecuada, derecho a la salud, pueblos indígenas. En la elaboración de dicha línea de base se deberán contemplar mecanismos para la participación activa de organizaciones y redes de mujeres especialmente concernidas. Con respecto a la segunda (2), se sugiere, más allá del indicador de reducción en el número de mujeres indígenas y afrodescendientes bajo pobreza desde mediciones basadas en ingresos, trabajar sobre indicadores en materia de derechos seleccionados. De manera básica o elemental debe prestarse atención a aquellos en conexión a los Objetivos del Milenio (ODM).

Se necesita reformular el marco lógico inicial de cuatro resultados (outcomes), así como los siete resultados que posteriormente han guiado la ejecución, para definirlos en función de capacidades y otros logros concretos a producir tanto en las personas titulares de derechos y sus organizaciones como en quienes detentan obligaciones. Tales logros previstos deberán ir acompañados de indicadores del Programa alineados con indicadores de derechos humanos en base a los cuales se mide el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos por parte de los Estados. Los resultados elegidos como objetivos a alcanzar deberán responder, en principio, a un diagnóstico y análisis que, además de contar con la información de los Comités que vigilan el cumplimiento de los Tratados y los mecanismos temáticos, deben ser objeto de apropiación, cotejo, ampliación o afinamiento por parte de organizaciones y redes de mujeres, en particular de mujeres indígenas y mujeres negras.

De este modo, una revisión completa del marco lógico con la incorporación del EBDH que incluye la participación activa de las personas implicadas en el Programa, no aplicaría una reformulación puntual de los indicadores. En primer lugar debe desarrollarse un nuevo análisis de problemas y alternativas y

una reprogramación a favor de resultados orientados por la perspectiva de derechos humanos e *interseccionalidad*.

Se deben instalar capacidades en las entidades públicas en materia de producción de datos estadísticos e información tanto cuantitativa como cualitativa, que deberán estar orientadas a servir a la exigibilidad de derechos y la determinación del cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, con énfasis en la prohibición de discriminación y deconstrucción del racismo, bajo un análisis de *interseccionalidad*.

Debe fomentarse que en los espacios de toma de decisión en materia legislativa como por parte de las administraciones nacionales y locales, incluido el sector jurídico, dicha información y conocimientos sean utilizados a fin de orientar las leyes, políticas públicas y decisiones, promoviendo no solo medidas proactivas a favor de la igualdad sino examinando los posibles impactos adversos que ciertas políticas o medidas, sean de orden estructural o contra la pobreza, pueden acarrear respecto de las mujeres indígenas o negras en razón de discriminación indirecta o por resultados comparativos en el desarrollo humano.

El rol y el fortalecimiento de redes y organizaciones de mujeres, incluidos otros actores clave a favor de los derechos humanos de las mujeres, los pueblos indígenas y el combate a la discriminación racial, deben ser comprendidos en un objetivo orientado a resultados que incrementen sus capacidades para reclamar los derechos reconocidos internacionalmente y determinar la voluntad política de las autoridades y entidades públicas en torno a la erradicación de la discriminación contra las mujeres, en particular las mujeres indígenas y negras.

El Programa debe contemplar aumentar las sinergias nacionales y los intercambios entre sí y entre otras regiones en materia de buenas prácticas y lecciones aprendidas en el combate a la pobreza teniendo como marco una perspectiva de derechos humanos, de género y un análisis de *interseccionalidad* que ponga de manifiesto su aporte particular para favorecer que las mujeres indígenas y negras gocen y ejerzan sus derechos.

Igualmente, el Programa debe contemplar el impulso y fortalecimiento explícito de mecanismos de exigibilidad de derechos y rendición de cuentas, así como de propuestas de políticas y otras medidas en los niveles locales, nacionales, regionales, sean espacios gubernamentales o intergubernamentales. Para ello debe tomar como referencia el marco de derechos humanos (normas, principios, estándares y criterios desarrollados), las acciones recomendadas a los Estados por los sistemas universal y regional de derechos humanos, así como la evolución de indicadores de derechos humanos en base a información confiable y accesible.

Los indicadores del Programa deben ser sensibles para medir y determinar si la acción desplegada en su ejecución se refleja en avances en las leyes, políticas públicas, prácticas y desempeños, producción de datos e información; y, que la pobreza cede no solo en atención a mediciones de pobreza basada en ingresos sino en resultados tangibles de goce y ejercicio de derechos.

En atención a la existencia de sistemas abiertos que complejizan la atribución de impactos, el Programa debe dotarse de sistemas de evaluación orientados a la recuperación de buenas prácticas y aprendizajes de actores, directa e indirectamente implicados.

Para asegurar la incorporación del EBDH en el Programa deben incluirse acciones formativas respecto del personal ejecutor o su reforzamiento con la contratación de personal o consultores/as formados en este enfoque como también en el enfoque de *interseccionalidad* que el mismo intenta propiciar a través de su acción.

### **EFICIENCIA**

La experiencia de trabajo a mediano plazo y de apoyo y *seguimiento a procesos* ha demostrado ser de alta eficacia y eficiencia, por eso se recomienda a los equipos adoptar esta estrategia de trabajo con las contrapartes, sobre todo cuando los esfuerzos están dirigidos al fortalecimiento organizacional o institucional.

Las estrategias y la planificación deben ajustarse a las necesidades locales partiendo del dialogo con las contrapartes; los énfasis adoptados por cada equipo de trabajo nacional deben surgir de este diálogo y consulta permanente. Los contextos locales pueden ser más o menos favorables pero, aun así, la planificación no debería desvirtuar la modalidad del diseño que implicó definir la forma más adecuada para alcanzar los objetivos. Un Programa como este no debería olvidar ni rescindir en el objetivo de incidir a varios frentes y a diferentes niveles a través del fortalecimiento tanto del Estado como de la sociedad civil. En ese sentido, se recomienda a los equipos balancear los esfuerzos y desarrollar estrategias adecuadas para alcanzar los diferentes resultados.

### **EFICACIA**

Se debe continuar impulsando y fortaleciendo la visión de la *interseccionalidad* género, raza, etnia, pobreza dentro de los Estados, la sociedad civil, los mecanismos de derechos humanos y las propias Naciones Unidas. Los equipos a cargo de la implementación deben tener siempre presente que la principal contribución de un programa como este es incidir para que se adopte esta perspectiva en todos los espacios, planes, programas y proyectos de atención a la pobreza y a la agenda de derechos humanos.

En el futuro sería recomendable un rol más proactivo por parte de ONU Mujeres en el seguimiento de los proyectos y la implementación de las actividades con los socios en un espíritu de trabajo de colaboración más que de subcontratación y delegación de funciones. No solamente la rotación o cambio en el personal en las organizaciones afecta el desarrollo de las mismas, sino también la capacidad de elaboración de proyectos con enfoque de género que se ajusten a los estándares administrativos de ONU Mujeres. Tanto de la implementación del Programa en Brasil como en Guatemala se reconoce que, en general, las organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes tienen limitaciones en la creación de propuestas y en el seguimiento y vigilancia a las políticas públicas. Por tanto, se necesita un trabajo de fortalecimiento dirigido a subsanar estas fallas.

En todos los países habría que fortalecer el trabajo con los programas de erradicación de la pobreza, ya que hasta el momento apenas se han llevado a cabo algunos intentos y desarrollado acciones en este sentido en los diferentes países. Habrá que prestar especial atención a encontrar fuentes de oportunidad y diseñar estrategias que permitan la continuidad de las acciones dentro de las inestabilidades y usos muchas veces políticos que se le dan a estos espacios.

Se recomienda de manera especial que el equipo de Guatemala de prioridad al fortalecimiento y al trabajo de cerca con las organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes en el país.

Igualmente, se recomienda retomar, en articulación con estas organizaciones, la “Agenda Articulada de las Mujeres Indígenas, Garífunas y Xincas” como herramienta de trabajo que permita elevar las voces y necesidades de las mujeres a la definición de las políticas públicas.

En Paraguay, se debería ampliar el marco de incidencia de la inclusión de género, raza y etnia en las estadísticas nacionales con la DGEEC (Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos), aprovechando el interés mostrado por la institución en el proceso de evaluación. Igualmente, se recomienda trabajar más con el Kamba Cuá y con la comunidad afrodescendiente de Encarnación avanzando en el fortalecimiento de las mujeres dentro de estas organizaciones.

En Bolivia, se necesita profundizar los trabajos con las comunidades afrodescendientes, que no han sido suficientemente fortalecidas y, dado el nivel de incidencia y legitimidad ganada en estos años, avanzar en una reflexión pendiente sobre el racismo como fenómeno que repercute sobre la desigualdad y la pobreza.

En Brasil, se debería iniciar un trabajo de mayor incidencia sobre las problemáticas que afectan a la población indígena, que dentro del país es bastante invisible. Se alienta, aun a pesar de las dificultades de esta tarea, a que el equipo responsable de la implementación dirija esfuerzos para el desarrollo de procesos de fortalecimiento de organizaciones y mujeres indígenas. Asimismo, se recomienda continuar apoyando el proceso con mujeres quilombolas del interior del país y con mujeres negras marginadas en las zonas urbanas.

## **SOSTENIBILIDAD**

Será necesario a futuro asegurar la consulta permanente de las contrapartes para la definición del plan de trabajo y de las estrategias. Sería igualmente oportuna la consulta más amplia con otros actores con los que directamente no se trabaja pero que también juegan un rol importante dentro de la atención a la problemática. Así mismo, será mediante procesos participativos que deberán elegirse los criterios para estimar el potencial de sostenibilidad.

## **LECCIONES APRENDIDAS**

- La estructura de gestión no ha sido eficiente en otorgar autoridad y legitimidad a la Coordinación Regional y resolver conflictos entre esta y los equipos subregionales y nacionales que forman parte de la gestión a diferentes niveles. Tampoco ha permitido el establecimiento y la estandarización de canales adecuados y ágiles de comunicación, toma de decisiones y seguimiento entre oficinas.
- La capacidad de agencia y toma de decisiones de los equipos nacionales del Programa sobre las estructuras regionales/subregionales de ONU Mujeres, no ha sido siempre suficientemente alentada y propiciada, lo que muchas veces ha constituido un obstáculo para la escucha atenta a las necesidades nacionales y locales de las poblaciones beneficiarias, y otros actores técnicos y políticos. El ejemplo de Bolivia, donde la evaluación muestra que el resultado ha sido distinto, señala cómo superar este obstáculo redundaría en beneficio de una gestión eficiente. En Bolivia, el equipo nacional a cargo de la implementación supo aprovechar la oportunidad de una Coordinación Regional y un seguimiento subregional poco interviniente para llevar adelante una implementación atenta a las necesidades locales a partir de una revisión y adecuación del diseño, ajustándolo a la realidad nacional. Bolivia ha sido diligente en garantizar la participación de las contrapartes en la planificación. Al inicio de cada año se ha convocado a una reunión de programación anual a contrapartes gubernamentales y de la sociedad civil: movimiento de mujeres, universidades y ONGs,

que posibilitó que estos sectores formen parte de la definición de prioridades, estrategias y acciones a llevar a cabo. Esto permitió un plan de trabajo claro y concreto mucho más cercano a la realidad nacional, y dio lugar a que los resultados esperados se concretaran más efectiva y eficientemente.

- La experiencia muestra que se requieren equipos de gestión nacional conformados por, al menos, dos personas, y un equipo de Coordinación Regional con el personal necesario para atender las tareas del componente Regional. Esto agilizaría y permitiría avanzar con mayor eficiencia en el plan de trabajo. Al mismo tiempo, la experiencia de Bolivia muestra que el éxito de un equipo no se asienta solamente en asegurar un personal especializado y formado académicamente, sino en su capacidad de complementariedad proactiva para el impulso de iniciativas y procesos que articulen esfuerzos de múltiples actores.
- Es importante tener en cuenta que se está trabajando con una población pobre, sin niveles de acceso a la educación, por lo tanto, no se pueden pedir los mismos requisitos ni estrategias que para otros programas, sino brindar elementos para que estas poblaciones a futuro puedan cumplir con estos requisitos y experticias administrativas, técnicas, financieras, etc.
- Ha sido una tarea difícil de llevar a cabo que el Programa articule y logre un plan de acción conjunta dentro de los programas de atención a la pobreza en los países donde se implementa. Se hace necesario insistir, formular estrategias y canales adecuados que permitan canalizar esfuerzos para incidir en estos programas, y lograr introducir allí una perspectiva de *interseccionalidad* de género, raza, etnia y pobreza.
- Hay que aprovechar allí donde el contexto político es favorable a los cambios que se buscan promover con el Programa; y allí donde no lo es, hay que insistir y desarrollar estrategias de manera proactiva para potenciar la eficacia de las iniciativas. Sin minusvalorar el trabajo con el Estado, queremos reafirmar que aun donde el contexto no es tan favorable, apostar al trabajo de fortalecimiento con la sociedad civil y al diálogo y consulta permanente con las organizaciones y las instancias de participación y liderazgo asegura el logro de los resultados esperados. Esto es una lección de la implementación del Programa, pero además es una de las vías que se alienta y aconseja desde la visión al desarrollo desde los Derechos Humanos y las recomendaciones del propio Sistema de Naciones Unidas.
- Han sido significativos los aportes en materia de medición de la pobreza incluyendo las dimensiones de raza, etnia y género que ha dado este Programa. Sin embargo, no siempre se ha acompañado o se ha puesto suficiente empeño para la divulgación de los conocimientos producidos. En Guatemala, los actores sociales y el propio Estado no siempre han estado informados debidamente sobre los esfuerzos apoyados por el PGREP, y los productos obtenidos de estos esfuerzos. Esto no coadyuva al objetivo de aportar datos para la construcción de políticas, pues para ello los datos tienen que ser suficientemente socializados y puestos a la disposición de los usuarios a los que estos datos sirven, por ejemplo, los gestores de políticas o los movimientos sociales; por lo demás, este problema ha significado poco reconocimiento de la labor del PGREP en el país. Así mismo, el esfuerzo desarrollado por PGREP en Brasil muestra una manera eficiente de poner al conocimiento del público los avances en la producción de datos estadísticos y análisis que sirven a comprender lo que ellos muestran acerca de las condiciones de las mujeres pobres pertenecientes a sectores racializados.
- El acento en acciones dirigidas al desarrollo de capacidades institucionales para mejorar la producción estadística, así como en el apoyo al avance en la producción de indicadores para la medición de la pobreza, ha permitido valorar la necesidad de seguir avanzando en análisis más cualitativos que acompañen y profundicen la comprensión de los problemas que se pretende atender. Un ejemplo de ello es la necesidad de analizar la vinculación entre discriminación, racismo y pobreza, o los efectos de los programas de transferencia de renta en la disminución de la pobreza

y el aumento del bienestar y la equidad para las mujeres. Algunas de estas cuestiones se consideran necesarias de abordar en una posible continuidad de las acciones.

- Los años de ejecución muestran que hay poco nivel de interacción entre los movimientos de mujeres indígenas, afrodescendientes y feministas y que ello repercute negativamente a los fines que se buscan, por ello, se ha visto como algo urgente y necesario propiciar y fomentar el debate constructivo entre ellos para articular demandas e intereses.
- Para las mujeres que han sido beneficiarias de los proyectos financiados y asistidos técnicamente por el PGRP ha sido importante el apoyo recibido para la formación política, el liderazgo y la mirada de la equidad de género, pero se expresa la necesidad de favorecer también iniciativas y acciones para el empoderamiento económico y la economía solidaria de y entre las mujeres.
- La falta de una línea base, de indicadores adecuados y una matriz de marco lógico consensuada, ha sido uno de los mayores obstáculos para un seguimiento informado y formativo que permitiera reorientar y mejorar las acciones en curso y evaluar los impactos reales del programa a futuro, por lo que amerita esfuerzos concretos orientados a suplir este vacío.
- En varias de las entrevistas a personas claves que son, han sido parte o han estado relacionadas con el PGRP, personas especializadas en el análisis y la lucha contra las situaciones de discriminación y desigualdad que afectan a las mujeres afrodescendientes, así como en varias situaciones que ejemplifican los problemas de gestión que ha tenido el Programa de acuerdo al equipo evaluador, aparece como posible obstáculo la existencia de un *racismo institucional*<sup>3</sup> operando de manera tácita e involuntaria. De estas reflexiones se desprende la necesidad de reconocer la manera en que esto puede ser un obstáculo real a enfrentar en las estructuras y mecanismos gubernamentales, las organizaciones con las que se trabaja, e, incluso, dentro del propio Sistema de Naciones Unidas y los mecanismos que velan por enfrentar la desigualdad de género, como ONU Mujeres. La experiencia demuestra que éste solo se combate a través de visibilizarlo, analizando las formas en que se mantiene y reproduce. Para ello se necesita una voluntad política firme.
- Se ha valorado como altamente recomendable establecer el diálogo permanente con los diferentes actores involucrados en el problema que se quiere atender, así como definir las contrapartes principales y asegurar acuerdos previos en el momento de diseño y puesta en marcha de la implementación como forma de asegurar los éxitos del programa, tanto en la definición y redefinición de las estrategias de intervención como para garantizar el compromiso formal de cooperación entre las contrapartes. La implementación en Bolivia puede ser un buen modelo a seguir, tal como se ha demostrado.
- El proceso evaluativo ha permitido observar que se necesitan mayores acciones hacia el colectivo de mujeres afrodescendientes ya que sus organizaciones necesitan ser fortalecidas y priorizadas en los países del Programa, sobre todo en Guatemala, Bolivia y Paraguay, ya que en Brasil estas han jugado un rol central.

---

<sup>3</sup> Estamos entendiendo por *racismo institucional* “una forma de violencia ... dinámicamente simbólica, la cual ha estructurado en la larga duración un sistema de valores que discrimina, diferencia y excluye mediante las estrategias ideológicas de la invisibilidad, el ocultamiento, la negación, la omisión y la estereotipia”. Tomado de: Luz Adriana Maya Restrepo (2009). “Racismo institucional, violencia y políticas culturales. Legados coloniales y políticas de la diferencia en Colombia” En: Revista *Historia Crítica*, Edición especial, Bogotá, Noviembre 2009, pp 218-245. De acuerdo a Michel Wieviorka la noción de racismo institucional se ha venido desarrollando desde los años sesenta. Tomando a Stokely Carmichael y Charles Hamilton (*Black Power*, Nueva York, Vintage Books, 1967), Wieviorka, advierte que “el racismo puede adoptar dos formas: puede ser abierto e individual, o no declarado e institucional. La primera es explícita; la segunda no tiene que serlo; con esta última, el racismo no necesita parecer intencionado. Está arraigado en prácticas rutinarias, en el funcionamiento de las organizaciones”. Ver en: Michel Wieviorka (1991). *El Espacio del racismo*. Paidós, Barcelona, pp. 146-148.

## Principales Socios y Contrapartes del Programa

Bolivia	<p><b>Gubernamentales:</b> Ministerio de Producción y Economía Plural, Ministerio de Autonomías, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales (VGAG) del Ministerio de Justicia, Ministerio de Tierras y Desarrollo Rural, Dirección de Género y Gestión Social del Gobierno Municipal El Alto, Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (VIO) del Ministerio de Justicia, Instituto Nacional de Estadística (INE).</p> <p><b>OSC:</b> CONAMAQ, Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar, CIDES—UMSA, CADIC (Centro Afroboliviano para el Desarrollo Integral y Comunitario), Universidad Andina, Red de Mujeres Indígenas Originarias Campesinas y Afro Bolivianas (REMIOCA), AKTUPAC, Centro de Servicios y Acompañamiento Técnico (CESAT), Central de Mujeres Indígenas de Beni (CMIB), Central de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba (CPITCP/SAMU).</p> <p><b>SNU y cooperación:</b> AECID Bolivia, Embajada de Países Bajos, IDEA, Diakonia, UNICEF, Grupo Técnico de Género (GTG) del Grupo Interagencial del Sistema de Naciones Unidas.</p>
Guatemala	<p><b>Gubernamentales:</b> Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM).</p> <p><b>OSC:</b> Coordinadora Nacional de Mujeres de Guatemala, Asociación Política de Mujeres Mayas (MOLOJ), Asociación por los Derechos de la Trabajadora de Casa Particular, Madre Soltera y Mujer Rural (ASOCASA), Asociación de trabajadoras de hogar a domicilio y de maquila (ATRAHDOM), Centro de Atención de la Trabajadora de Casa Particular (CENTRACAP), Asociación Afroamérica 21, Coordinadora Nacional de Mujeres Mayas, Garífunas y Xincas (CONMAGAXI).</p> <p><b>SNU y cooperación:</b> PNUD, FLACSO, INSTRAW, Grupo Interagencial de Género y Avance de las Mujeres (GIGAM), GTI sobre Desarrollo Sostenible, Informe de Desarrollo Humano/PNUD, Universidad Rafael Landívar, OIT.</p>
Paraguay	<p><b>Gubernamentales:</b> Secretaría de la Función Pública, Ministerio del Interior (MI), Secretaría de Acción Social, Comisión de la Campaña Nacional de Alfabetización, Dirección de la Mujer Trabajadora del Ministerio de Justicia y Trabajo, Dirección General de Estadísticas, Estudios y Censos (DGEEC), Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR).</p> <p><b>OSC:</b> Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), Red Contra Toda Forma de Discriminación, Asociación Afroparaguaya Kamba Cua, Sindicato de Empleadas Domesticas (SINTRADOC), Asociación de empleadas del servicio doméstico, Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI).</p> <p><b>SNU y cooperación:</b> Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), FAO, Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas, AECID, OIT, Mesa Sectorial de Cooperantes en el Área de Pobreza, Amnistía Internacional Paraguay, Grupo de Trabajo Interagencial sobre Pueblos Indígenas del SNU.</p>
Brasil	<p><b>Gubernamentales:</b> Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE), Ministerio de la Educación (MEC), Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Secretaria de Políticas de Promoción de Igualdad Racial (SEPPIR), Secretaria de Políticas para las Mujeres (SPM), Secretaria Especial da Mulher do Estado de Pernambuco</p> <p><b>OSC:</b> CFEMEA, Núcleo de Estudio Afro Brasileños, Articulación de Mujeres Negras del Brasil, Articulación de Mujeres Brasileñas, Federación Nacional de Trabajadoras Domésticas (FENATRAD), Sindicato de las Trabajadoras Domésticas de Campinas y Región, Observatório Negro e THEMIS</p> <p><b>SNU y cooperación:</b> UNAIDS, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), Organización Panamericana de la Salud, Programa interagencial del Fondo Español/Ventana de Género, Grupo Temático de Género y Raza de SNU, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)</p>
A nivel Regional	<p><b>OSC:</b> Foro Internacional de Mujeres Indígenas, Enlace Continental de Mujeres Indígenas de la Región Sudamericana y México, Grupo de Trabajo Afrodescendientes de las Américas Censos 2010, Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora</p> <p><b>SNU y cooperación:</b> Organización Panamericana de la Salud (OPS), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Grupo de Trabajo (GT) sobre VIH/SIDA, ONUSIDA, Comité Regional Uso del Tiempo, CELADE/CEPAL, Comisión de Estadística de las Américas CEA-CEPAL, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG) del PNUD</p>

# INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento es el informe final de la evaluación externa de medio término con avances orientativos de resultados del Programa Regional “Incorporación de las Dimensiones de Igualdad de Género e Igualdad Racial y Étnica en los Programas de Lucha contra la Pobreza en cuatro países de Latinoamérica”, UNIFEM/AECID 2006-2011. El mismo se acoge a los Términos de Referencia y a los términos del contrato de servicios de Consultoría Profesional No. 006/2010 entre el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) e Ideaborn líder de la agrupación Ideaborn/Cotecno.

El equipo de evaluación externa de medio término estuvo conformado por Yuderkys Espinosa, Carmen Colazo, Giulia Tamayo y Jose Maria Garcia, cuyos CVs cumplen con los requerimientos de esta consultoría. La evaluación se desarrolló entre el 15 de diciembre del 2010 y octubre del 2011 y contempló, en primer lugar, una fase de trabajo de gabinete con el equipo de Coordinación Regional en Brasilia, el diseño de los instrumentos de recolección de información y un análisis documental preliminar. En segundo lugar, la fase de trabajo de campo se desarrolló desde finales de diciembre del 2010 hasta mediados de abril del 2011 en los cuatro países en que se desarrolla el Programa (Brasil, Paraguay, Bolivia y Guatemala) y las Oficinas Subregionales de Quito y de México. Por último, el procesamiento, análisis, elaboración de conclusiones y redacción del informe final se inició desde la segunda semana de abril y terminó en septiembre, con el presente informe.

Es importante destacar el contexto en que se realiza esta evaluación de medio término. Múltiples factores incidieron para que la misma terminara realizándose dos años después de lo planificado<sup>4</sup> lo cual tuvo repercusiones en la redefinición del alcance, la naturaleza y las condiciones en que se realizó la tarea: dado que la evaluación se inició a un año de la conclusión del financiamiento, la coordinación solicitó al equipo evaluador externo modificar las características de la evaluación e introducir líneas estratégicas de continuidad del Programa para una posible nueva etapa. Además debemos señalar que la urgencia por el desarrollo de la evaluación se da dentro de un periodo de cambios importantes como lo es el traspaso de UNIFEM a ONU Mujeres. También es necesario señalar que la falta de una matriz lógica, unos indicadores y plan de monitoreo consensuados, así como la falta de sistematización de una gran cantidad de información dispersa fue un factor que hizo difícil la labor de comprensión del alcance de las acciones y objetivos del programa evaluado, lo que conllevó tareas extras al equipo evaluador. Por último, y no por ello menor, la multiplicidad de actores involucrados a los que hay que mantener informados y escuchar en sus expectativas, intereses y visiones diferenciadas respecto del Programa, dentro de los diferentes niveles gerenciales y administrativos de ONU Mujeres, complejizó la tarea. Todo ello hizo muchas veces difícil acordar las cuestiones logísticas, pero aun más importante, llegar a acuerdos respecto de la metodología y los instrumentos de recolección de información y análisis; algo que aun hoy pesa en la manera en que los diferentes niveles gerenciales valoran las conclusiones a las que llega este equipo evaluador y que presentamos en el siguiente informe. Debemos decir pues, que la evaluación del Programa Género, Raza, Etnia y Pobreza (PGREP) y las conclusiones que aquí

---

<sup>4</sup> Cumpliendo con lo establecido en el documento de proyecto (PRODOC), a mediados del 2008 se señala la necesidad de dar curso a la evaluación externa de medio término pero se decide postergarla hasta después de una autoevaluación interna prevista para septiembre de ese mismo año. Se esperaba que de ahí salieran identificados los requerimientos concretos para la elaboración de los términos de referencia de la convocatoria (Acta Reunión de Brasilia: 19 de julio 2008). La reunión de autoevaluación, sin embargo, se desarrolla a principios del 2009 (Reunión de Planificación: 12 y 13 de marzo 2009, Brasilia) y la convocatoria es lanzada a mediados de ese año. La falta de presentación de propuestas a la convocatoria retrasarán la selección por un año más.



presentamos es el resultado de la escucha atenta y sopesada de todas y todos los actores involucrados y la necesidad de conciliar las diferentes visiones que sobre este Programa se tienen sin abandonar ni poner en riesgo la mirada crítica e independiente que se espera aporte un equipo evaluador externo.

## **2. OBJETIVOS, RESULTADOS ESPERADOS Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN**

**2.1. Objetivos:** Los objetivos de la evaluación de medio término han sido:

- a) Analizar el grado de avance hacia los resultados esperados, a nivel nacional y regional.
- b) Valorar la eficacia y la pertinencia de las estrategias seguidas a nivel local, nacional y regional, y los vínculos existentes entre ellas.
- c) Identificar los elementos que permitan la mejora del diseño del programa en relación a su sistema de seguimiento y a los mecanismos que permitan medir su impacto a futuro.

Los resultados esperados (RE) de la evaluación de medio término han sido:

- RE1. Se han evaluado la pertinencia, coherencia, eficiencia y eficacia del programa. Con este resultado se pretendía identificar la coherencia existente entre la fase de planeación (estrategias) y la fase de ejecución del proyecto (efectividad de la ejecución).
- RE2. Se ha evaluado la inclusión del enfoque diferenciado de igualdad y equidad de género, racial y étnica en las políticas públicas, programas y acciones con participación ciudadana en el proceso desde la perspectiva de derechos humanos. Con este resultado se pretendía identificar el alcance del proyecto en términos del cumplimiento de sus objetivos específicos y su relación con el objetivo general.
- RE3. Se ha evaluado el proceso de sostenibilidad del programa. Con este resultado se pretendía identificar las condiciones alcanzadas para la permanencia del programa en el tiempo.
- RE4. Se ha evaluado el impacto parcial obtenido y estimado del programa. Con este resultado se pretendía establecer el impacto posible a alcanzar por parte del programa en los ámbitos local, nacional y regional con la intención de proponer estrategias de mejora específicas, lo cual potencializa la capacidad de cualificación del programa en general.
- RE5. Se han presentado conclusiones y recomendaciones dirigidas a cualificar el programa desde la perspectiva de derechos humanos en temas de inclusión social con enfoque diferencial de igualdad de género, racial y étnica en los ámbitos local, nacional y regional.

### **2.2. Metodología de la evaluación**

Metodológicamente se ha llevado a cabo un Estudio evaluativo de medio término que incluyó algunas medidas sumativas de avances de resultados e impactos de las acciones. Por evaluación de medio término se entiende una apreciación acerca del mérito del Programa en cuestión en función del logro de los objetivos propuestos, determinando así la eficacia de estos en la solución de la situación-problema que se desea cambiar. La evaluación realizada es de naturaleza formativa y se ha enfocado en aportar al mejoramiento del desempeño en la ejecución del Programa hacia futuro.

El abordaje evaluativo con intención formativa se ha sustentado en la compilación y triangulación de información a través de fuentes diversas y complementarias, y de tipo cuali-cuantitativo. La triangulación permitió la convergencia de variadas ópticas, que han permitido sistematizar las distintas dimensiones a considerar y los diferentes criterios para hacer más confiables las evidencias y los hechos, corroborando si varias versiones coinciden, o por el contrario, si los puntos de vista son divergentes. Con ello se ha buscado igualmente identificar y analizar los diferentes niveles de desarrollo del programa

tanto a nivel regional y subregional como a nivel nacional y local a través de comparaciones. La comprensión e interpretación de estos resultados han sido las pautas decisivas para orientar las conclusiones y recomendaciones en la vía de cualificación del programa regional en sus diferentes ámbitos de actuación.

El diseño utilizado permitió recoger las opiniones y percepciones de los diferentes actores involucrados, así como observar procesos, dinámicas de cambio y aprendizaje y un panorama general de los productos obtenidos a través de diferentes técnicas de recolección de información. Además, se llevó a cabo un análisis comparativo de las líneas generales del programa; no obstante, tiene limitaciones en cuanto a que por el tamaño de la muestra, esta no es representativa y por lo tanto, sus resultados no son generalizables.

La propuesta contempló los siguientes actividades/momentos<sup>5</sup>:

- Revisión de documentación oficial e histórica del PGRP.
- Redacción de un informe de gabinete con análisis documental preliminar, ajuste de la metodología, diseño de instrumentos de recolección y análisis de la información.
- Trabajo de campo: visitas, entrevistas, grupo focales y cuestionario a una muestra de beneficiarias. Procesamiento y Categorización de la información recolectada.
- Interpretación y Análisis de la información.
- Redacción de un borrador de informe final.
- Taller de socialización del borrador de informe final que permitió una retroalimentación con el Grupo de Gestión de la evaluación y el Grupo de Referencia.
- Redacción del Informe final definitivo.

### **2.2.1. Técnicas de levantamiento de información utilizadas:**

1. Entrevistas semiestructuradas. Se han realizado un total de 66 entrevistas guiadas por un cuestionario de preguntas, donde se recogió información de primera fuente respecto de percepciones, actividades y gestión del programa por parte de los actores relevantes. Las entrevistas fueron grabadas y se aplicaron a: 1) Informantes claves: personas que, por su rol, tienen una visión e influencia relevante sobre el programa (personal directivo, personal de ONU Mujeres a nivel regional y sub-regional, personal administrativo de las Oficinas País de ONU Mujeres). 2) Actores involucrados, referido a personas que representan los diferentes roles en la ejecución de las acciones del programa: Representantes Nacionales de ONU Mujeres, OTC-AECID, socios estratégicos, destinatarias.
2. Observación de experiencias desarrolladas por el Programa. Se visitaron experiencias desarrolladas en el marco del programa en los cuatro países de implementación. Esto permitió contrastar en el terreno los resultados descritos en los informes y entrevistas.
3. Revisión documental de informes y otros registros documentales relevantes elaborados dentro del marco de actuación del programa.
4. Grupos focales/Focus Group. Se llevaron a cabo un total de 7 de estos grupos, desarrollados exclusivamente con beneficiarias de los proyectos apoyados por el programa. A través de una guía de preguntas se favoreció la reflexión y el debate colectivo en torno a la percepción y apreciación acerca del programa. Se hicieron registros escritos (relatorías) y de audio de estos encuentros.

---

<sup>5</sup> Para mayor detalle ver producto 1 (informe de gabinete definitivo) y producto 2 (power point sobre hallazgos preliminares del trabajo de campo).

5. Cuestionario semi-estructurado para una muestra pequeña de beneficiarias. El mismo permitió obtener información cuantitativa de las opiniones de una muestra de beneficiarias, geográficamente dispersas en cada uno de los países del programa. La muestra seleccionada fue de entre 5 y 6 miembros de las organizaciones apoyadas financiera y técnicamente por el programa en cada país, lo que significó la aplicación de 133 cuestionarios en total. El cuestionario intentó llenar la falta de datos cuantitativos para poder triangular esta información con las obtenidas a través de las demás técnicas cualitativas utilizadas.

### **3. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA**

El Programa “Incorporación de las Dimensiones de Igualdad de Género, Racial y Étnica en los Programas de Lucha contra la Pobreza” (PGREP) desarrollado por la Sección Geográfica de ONU Mujeres para América Latina y El Caribe, fue aprobado a finales del 2005 e inició su ejecución en febrero del 2006, bajo la coordinación de la Oficina Subregional de Brasil y Países del Cono Sur. El mismo se desarrolla en cuatro países de la región seleccionados al efecto: Brasil, Paraguay, Bolivia y Guatemala y, además, cuenta con un componente regional de implementación al cual da seguimiento directo la Coordinación Regional con el apoyo, y mayor o menor nivel de involucramiento, de las responsables de la gestión en las Oficinas Subregionales de Ecuador (Oficina Subregional de ONU Mujeres para Región Andina) y México (Oficina Subregional ONU Mujeres para México, Centro América, República Dominicana y Cuba).

El Programa se despliega con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), dentro del acuerdo marco de financiación entre el Reino de España y ONU Mujeres (antiguo UNIFEM) firmado en junio del 2005. El financiamiento inicial fue por 3 años, del 2006 al 2009, pero se decidió extender este financiamiento hasta el año 2011<sup>6</sup>, dada la relevancia que ameritan las problemáticas y la población a la que se dirige el Plan Estratégico Regional 2008-2011 de ONU Mujeres.

La implementación del PGREP fue iniciada oficialmente desde la Coordinación Regional con un pequeño retraso a mediados del 2006 y la operativización en cada país implicó tiempos diferenciados en la ejecución del plan de trabajo. A lo largo de su historia, el Programa ha sido coordinado por tres diferentes coordinadoras. En la etapa inicial, el PGREP fue coordinado interinamente por la responsable del programa que lo antecedió, el Programa Igualdad, Género y Raza, que UNIFEM ejecutó en Brasil durante el periodo 2003-2005. A fines de enero de 2007 entró en funciones la oficial a cargo de la Coordinación Regional quien fue sucedida en junio de 2010 por la actual coordinadora.

#### **3.1. Objetivos, áreas estratégicas y resultados esperados**

El objetivo general del Programa es “incluir las dimensiones de igualdad de género, raza, y etnia en programas y proyectos gubernamentales y no gubernamentales de combate a la pobreza, para contribuir a la reducción de la desigualdad social y económica en la región”.

Este objetivo general se define a través de cuatro líneas estratégicas de acción donde se busca incidir específicamente:

1. Sistematización de conceptos y metodologías de análisis y generación de nuevos conocimientos;

---

<sup>6</sup> Ver Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de España y UNIFEM, 2009.

2. Fortalecimiento y articulación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan por los derechos de las mujeres, en particular, de las mujeres negras e indígenas, en función de potenciar demandas y propuestas por la igualdad;
3. Elaboración de propuestas para incidir en las políticas públicas de combate a la pobreza y la discriminación;
4. Incidencia política en las distintas agencias de las Naciones Unidas y en los instrumentos internacionales, vinculados a las dimensiones de género, e igualdad racial y étnica.

Los resultados esperados del Programa son:

1. Se han establecido enfoques de género e igualdad racial y étnica en estudios sobre pobreza en América Latina;
2. Se han fortalecido espacios de intercambio y análisis de experiencias sobre políticas de combate a la pobreza en América Latina entre distintos actores, con énfasis en la integración de las dimensiones de igualdad de género, raza y etnia. Se han creado espacios semejantes entre países de América Latina y países de África;
3. Se ha promovido la incorporación de las dimensiones de género, raza y etnia en las políticas públicas, en especial las de combate a la pobreza;
4. Se ha contribuido al fortalecimiento de las organizaciones y redes de mujeres, concretamente de mujeres negras y mujeres indígenas, a través de la articulación de iniciativas de acción conjunta contra la pobreza y de la gestión de sus derechos;
5. Se ha contribuido al desarrollo de capacidades de las entidades gubernamentales y de los sistemas estadísticos nacionales para implementar y mejorar procesos de recolección de información estadística desagregada por género, raza/color y etnia;
6. Se ha contribuido a fortalecer las capacidades de las entidades estatales y de las organizaciones sociales para formular propuestas de ajuste y aplicación de mecanismos legales para la eliminación de discriminación por género, raza y etnia, y en defensa de los derechos;
7. Se han promovido en el interior del sistema de las Naciones Unidas acciones interagenciales para la incorporación de las dimensiones de género, raza y etnia, conforme a sus mandatos.

El diseño original definió así mismo la necesidad de buscar una “estrecha relación” con las instancias gubernamentales de definición de políticas públicas y atención específica a la pobreza, así como con las organizaciones de mujeres, de forma que estas colaboraran en la ejecución y se apropiaran de los resultados.

### **3.2. Ámbito y Contexto de la implementación**

Los países que incluye el programa fueron seleccionados por sus condiciones específicas de alta población indígena y/o afrodescendiente, sus especiales condiciones de pobreza en la región, condiciones de desigualdad con rasgos claros de incidencia étnica o racial en esta desigualdad y por sus procesos políticos favorables a la inclusión de la interseccionalidad<sup>7</sup> de género, raza y etnia en los programas de pobreza.

---

<sup>7</sup> Según Crenshaw “A interseccionalidade... trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras.” Ver: KIMBERLÉ CRENSHAW “Documento para o encontro de Especialistas em aspectos da Discriminação racial Relativos ao gênero”, en Revista “Estudos Feministas” Año 10 1er semestre 2002, Pág. 177.

Según el último Informe de Desarrollo Humano (IDH, 2010) el balance de la situación política, social y económica de América Latina hacia fines de esta primera década del Siglo XX es positivo y permite una mirada elevada de optimismo<sup>8</sup>.

Las mediciones de los indicadores de desarrollo humano muestran una subregión que ha sabido avanzar en la consolidación de la democracia como forma predilecta de gobierno, y ha fomentado su institucionalización frente a cualquier intento de ruptura del orden establecido, generando la convivencia de gobiernos de diferentes tendencias políticas y todos democráticamente electos. América Latina y El Caribe ha prosperado en el establecimiento de una política internacional más activa y autónoma, con crecientes márgenes de maniobrabilidad, sobre todo a partir de la consolidación de los espacios de concertación y discusión de políticas regionales como es el caso de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA).

En lo que al ámbito económico respecta, el Informe señala que la subregión ha podido sortear con éxito la crisis económica internacional, alcanzando hacia finales del año y, según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), un crecimiento del 5,7% fundamentalmente vinculado con la demanda constante y creciente de materias primas, principal producto exportado por la región.

El optimismo también puede nutrirse de los avances en la agenda de la integración regional que ocupa una de las mayores prioridades de los gobiernos actuales y la constatación de que la energía y las políticas redistributivas para avanzar en la cohesión e igualdad social ocupan un lugar central en esta agenda.

Este año es la primera vez que se publica un IDH comparable desde 1970 a 2010, para 135 países, que cubren más del 90% de la población mundial. El escalafón evidencia que América Latina ha tenido un importante progreso durante los últimos 40 años. Brasil, Guatemala y Bolivia son los tres países que han presentado en los últimos 40 años más avances si se compara con sus puntos de partida. Con respecto al 2009, Brasil (puesto 73) avanzó cuatro posiciones en el IDH, Venezuela (puesto 75) perdió dos puestos y Colombia (puesto 79) subió un lugar, mientras que Chile (puesto 45), Argentina (puesto 46), México (puesto 56) y Perú (puesto 63) se mantuvieron iguales.

Sin embargo, hay muchos retos aún por delante. Los datos desagregados del mismo informe muestran al continente latinoamericano como la región más desigual del mundo, con una pérdida de alrededor de un 24% cuando se ajusta el IDH a los valores de desigualdad. Además de esta alta desigualdad, se demuestra una persistente baja movilidad socioeconómica. De acuerdo al mismo informe, las causas tienen que ver con que existen mecanismos tanto en los hogares como en el sistema político que refuerzan la reproducción de la desigualdad.

### **3.3. Estructura Organizacional de ejecución y supervisión del Programa**

El programa trabaja a nivel regional bajo la coordinación y gerencia de la Oficina Subregional de ONU Mujeres para Brasil y Cono Sur. La Sección Geográfica de ONU Mujeres LAC, situada en New York, da asistencia técnica general y sirve de mediadora entre la Oficina Subregional en Brasil y ONU Mujeres HQ (Oficina central de ONU Mujeres también en New York), quien se comunica directamente con el

---

<sup>8</sup> Fuente: [http://www.fundamentar.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=231:perspectivas-2011-america-latina-frente-a-un-ano-de-expectativas&catid=1:tema-de-la-semana&Itemid=5](http://www.fundamentar.com/index.php?option=com_content&view=article&id=231:perspectivas-2011-america-latina-frente-a-un-ano-de-expectativas&catid=1:tema-de-la-semana&Itemid=5)  
<http://publicaronline.net/2010/11/04/iindice-de-desarrollo-humano-argentina-segunda-en-america-latina/>

donante (AECID) y se encarga de recibir los fondos y distribuirlos a los puntos focales responsables de la ejecución del Programa en cada uno de los países donde se ejecuta de acuerdo a las orientaciones que se le suministran. La coordinación del PGREP, con sede en Brasilia, es responsable directa de la implementación en Brasil, Paraguay y a nivel Regional, y además supervisa y orienta, en diálogo con las Oficinas Subregionales de México y Ecuador, a los equipos responsables de la ejecución en Guatemala y Bolivia. Dado que Bolivia responde en términos de estructura a la Oficina Subregional en Quito, y Guatemala a la Oficina Subregional de México, la Coordinación Regional establece la comunicación con los equipos nacionales a través del diálogo con las oficinas subregionales mencionadas.

La toma de decisiones respecto del plan de trabajo a desarrollar así como los informes de ejecución y rendición de cuentas, que se remiten al donante, se realizan anualmente entre los equipos nacionales y las oficinas subregionales de las que dependen. Estas programaciones e informes anuales son recogidos por la Coordinación Regional del PGREP quien, en caso de que sea necesario, hace recomendaciones, y, una vez aprobadas, remite el plan anual acordado a la Sección Geográfica LAC en Nueva York, quién a su vez las envía a ONU Mujeres HQ para ser enviada al donante (AECID).

En paralelo, cada año la coordinación regional hace una propuesta de reparto de los fondos que es revisada y aprobada en su versión final por las Oficinas Subregionales de México y Ecuador antes de ser remitida a la Sección Geográfica de ONU Mujeres LAC para que solicite la derogación de los fondos respectivos a cada oficina. Vale decir que una vez enviados los recursos, cada subregional se responsabiliza de la administración de los mismos sin que medie en ello la Coordinación Regional del Programa (Para mayor ilustración, ver Organigrama de Gestión y flujo de la comunicación del PGREP en anexo A).

## **4. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN**

### **4.1. Pertinencia del Programa**

El programa se circunscribe a las políticas sobre derechos económicos y erradicación de la pobreza, tanto dentro del Sistema de Naciones Unidas, como dentro de los países donde se ejecuta, en donde se llevan a cabo programas de transferencias de renta condicionadas cuyas actoras estratégicas son las mujeres pobres, que, en la región, son fundamentalmente indígenas y afrodescendientes.

El Programa trata de incidir en los esfuerzos por la erradicación de la pobreza a través de incorporar las dimensiones de género, raza y etnia en las acciones encaminadas en tal sentido, favoreciendo la colaboración entre los actores involucrados: gobiernos, sociedad civil y mecanismos de ayuda al desarrollo, especialmente, las Naciones Unidas. De tal manera, el PGREP se inserta en la lucha contra la feminización de la pobreza, una de las cuatro áreas críticas de intervención definidas por ONU Mujeres en su planificación estratégica tanto dentro del documento “Marco de Financiación Multianual, 2004-2007”, como en el Plan Estratégico Regional para América Latina y el Caribe, 2008-2011”.

Las entrevistas a los diferentes actores involucrados en el diseño y gestión del programa, así como el análisis documental y las valoraciones de las beneficiarias en el cuestionario aplicado, muestran su pertinencia. El programa inicia un abordaje fundamental en el seno del SNU: la *interseccionalidad* de género, raza, etnia y pobreza. Esta perspectiva no había sido introducida dentro de las acciones de ONU Mujeres (antiguo UNIFEM) a pesar de que un instrumento como la CEDAW, en su Recomendación

General No. 28, la señala como una de las que debe ser asumida para el tratamiento de la violencia y la desigualdad de las mujeres. Igualmente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), en su recomendación general No. 25, hace referencia a: “Las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género”, asume y propone “una perspectiva que tome en cuenta un enfoque más sistemático y coherente de la evaluación y la vigilancia de la discriminación racial de las mujeres, así como de las desventajas, obstáculos y dificultades por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico con que tropiezan para ejercer y disfrutar plenamente de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”<sup>9</sup>.

La información recabada a través de las entrevistas a informantes claves que han sido testigos del nacimiento del Programa destaca tres hechos importantes que definen el contexto favorable a la aparición de un Programa como este: a nivel regional y mundial, el clima creado por la celebración de la Conferencia de Durban<sup>10</sup>, que dio una visibilidad importante al problema del racismo y sus efectos en la vida de las personas afrodescendientes e indígenas; en Brasil, donde surge la idea del Programa, la existencia de un gobierno como el de Luis Inácio Lula da Silva que pone atención especial al problema de racismo; y, por último, las acciones y las presiones de movimiento de mujeres negras “quienes venían asumiendo un compromiso con la lucha en contra del racismo para incorporar su mirada en los asuntos de género”<sup>11</sup>. Los testimonios recabados muestran que la propuesta de un Programa de estas características surge de la necesidad y el pedido expreso de las organizaciones y las redes de mujeres negras en Brasil, que veían la necesidad de un apoyo por parte del antiguo UNIFEM (hoy ONU Mujeres) para su participación en encuentros nacionales e internacionales con el fin de presionar a los Estados para que pusieran en marcha políticas públicas dirigidas a su sector.

Ciertamente es necesario señalar que, dado que dentro de Naciones Unidas han existido esfuerzos específicos dirigidos a las mujeres indígenas y no así para las afrodescendientes, no ha habido consenso dentro del movimiento de mujeres negras ni dentro de las especialistas en el tema, sobre la decisión de establecer un programa que atendiera de forma conjunta a indígenas y afrodescendientes. La discusión al respecto sigue presente aun hoy día, pero vale decir que, a pesar de este desacuerdo, la acogida y el beneplácito por la apertura del PGRÉP fue y sigue siendo evidente y notable, tal como lo muestran las entrevistas realizadas a voces claves del movimiento (de mujeres indígenas, afrodescendientes y feministas), a especialistas en el tema, así como a las beneficiarias directas (estas últimas consultadas a través de los grupos focales desarrollados). Las fuentes denotan, a pesar de estas tensiones, un reconocimiento de los objetivos del Programa que son valorados, en general, como pertinentes y con aportes específicos en la atención a las demandas y propuestas expresadas por el movimiento de mujeres negras e indígenas de la región<sup>12</sup>.

El PGRÉP es un programa pertinente para la región Latinoamericana - una de las más diversas y la más desigual del mundo - que incluye una mirada estratégica en las políticas contra la pobreza en el seno de las Naciones Unidas, y de los Estados de la región. Aborda, originalmente, la *interseccionalidad* de género, raza, y etnia como condición de los circuitos de generación y sostenimiento de la pobreza y la exclusión social producidas por las desigualdades entrecruzadas. Esta nueva mirada de Naciones Unidas, posibilitada desde ONU Mujeres, promueve que los gobiernos de la región - a través de sus políticas - junto a los

<sup>9</sup> Para mayor información consultar la Recomendación general No. 25: Las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género: 20/03/2000. Gen. Rec. No. 25. (General Comments).

<sup>10</sup> Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban, Sudáfrica, 2001.

<sup>11</sup> Entrevista a informante clave

<sup>12</sup> Entrevistas a las coordinaciones regionales del Programa y otras fuentes de la oficina de ONU Mujeres Cono Sur.

movimientos de mujeres negras e indígenas, coordinen y potencien esfuerzos para incidir sobre el círculo que conecta la pobreza con la discriminación de género, racial y étnica. El abordaje del programa se presenta como superador ya que, por una parte, tiene en cuenta a las mujeres en su calidad de agentes, contemplando su empoderamiento para favorecer la reducción de la pobreza desde sus liderazgos y esfuerzos organizativos, y por otra, busca incidir en los actuales programas de transferencia de renta condicionada, así como en políticas públicas, al efecto de que puedan redirigirse para enfrentar la inequidad atendiendo a esta multidimensionalidad de la discriminación que causa pobreza, y, en base a ello, generar nuevas políticas que atiendan al desarrollo humano equitativo de la población.

## **4.2. Diseño del Programa**

### **4.2.1. Consideraciones previas**

El equipo evaluador hace notar la existencia de al menos dos versiones de diseño estratégico expresadas documentalmente: una primera, expuesta en el documento de proyecto (PRODOC) en inglés<sup>13</sup> cuya sección XII contiene el marco lógico del programa, reproducido en documento aparte entregado al equipo evaluador<sup>14</sup>; y una segunda, que se desprende de los sucesivos informes, presentada como “modelo de implementación del Programa” que contiene cuatro líneas de trabajo, en base al cual PGREP rinde cuentas sobre resultados y actividades.

Advertidas tales variaciones, el equipo evaluador ha tomado como base el diseño que responde al PRODOC, e intercala, de ser el caso, anotaciones en relación a las modificaciones (adiciones/supresiones) que emergen de los sucesivos informes. Cabe destacar que el diseño estratégico puede haber experimentado adaptaciones explicables en los desafíos y oportunidades o dificultades que ha ido encontrando el Programa durante su ejecución, así como en lo que se dibuja como una orientación estratégica por estimular o complementar procesos existentes en la realidad sobre la que se interviene. No obstante, disponer de flexibilidad conlleva la necesaria justificación respecto de las opciones tomadas (análisis de alternativas). Aunque en los documentos aportados al equipo evaluador tales opciones no aparecen justificadas, el material reunido en el terreno permite interpretar el marco estratégico “real” del Programa. Con todo, es relevante anotar el peso que pudo haber tenido el personal ejecutor del Programa y sus contrapartes en las orientaciones en términos prácticos. Además, una visión comparada entre los países comprendidos deja ver diferencias acusadas en la ejecución y sus resultados que no se explican únicamente en la diversa condición de los escenarios externos respectivos, como podremos observar en los próximos ítems que analizan la eficacia y la eficiencia.

### **4.2.2 Análisis constructivo de las debilidades en el diseño<sup>15</sup>**

Desde una perspectiva de Gestión por Resultados (GpR), un adecuado diseño estratégico debería permitir, además de una terminología compartida en todos los niveles, una mayor autonomía en la gestión. En principio, los logros atribuidos al programa, que puedan ser medidos en términos de

<sup>13</sup> Ver: Documento del Proyecto (PRODOC) final 12-02-06 ENG.doc

<sup>14</sup> Ver: Marco lógico del Programa -objetivos, indicadores y actividades ENG.doc. Hacemos constar este marco lógico inicial propuesto en el PRODOC, aun cuando en las entrevistas con las gestoras del PGREP se afirmó que este marco lógico fue abandonado desde el inicio de la ejecución por considerarlo inadecuado.

<sup>15</sup> El hecho de existir debilidades en el diseño estratégico puede conllevar dificultades en la gestión y en la rendición de cuentas (seguimiento y evaluación), más allá del margen proporcionado para que las capacidades locales puestas en juego logren obtener resultados que contribuyan a la consecución del objetivo final.



cambios institucionales/estructurales, procesos, desempeños y, finalmente, su cristalización en resultados tangibles en la realidad de las personas, deberían poder ser expuestos bajo una línea de causalidad (relación medios-impacto directo) que permita demostrar eficiencia y eficacia en la gestión.

El diseño estratégico del Programa evaluado contiene ciertos enunciados y componentes que pueden acarrear confusión por su alto grado de indeterminación, duplicación y su falta de enlace entre sí. El Programa contempla un objetivo de desarrollo ambicioso pero absolutamente pertinente e ineludible. Una meta ambiciosa no debe significar que sea inabarcable. Priorizar y focalizar son aspectos clave para lo cual se debe disponer de un adecuado análisis de problemas y alternativas, así como de apropiados mecanismos de seguimiento y evaluación para rastrear impactos y aprovechar aprendizajes que orienten la intervención. En teoría, los efectos directos que el Programa se propone alcanzar deben guardar relación y ser resultado del uso y gestión de los componentes financiados. Los indicadores elegidos deben reunir ciertas condiciones (SMART: ser específicos, medibles, pertinentes, realizables, enmarcados en el tiempo). En el Programa evaluado, ciertos indicadores en principio muy pertinentes pueden acabar como enunciados vacíos cuando los componentes del Programa no los tienen en cuenta de manera efectiva. Por ejemplo, el marco lógico del Programa incluyó como indicador para valorar el grado alcanzado respecto del Objetivo de Desarrollo/Meta (goal), “la implementación de la CEDAW en los países del proyecto”, al lado de otro expresado como “reducción en el número de mujeres, incluidas negras e indígenas, que viven en la pobreza y pobreza absoluta.” Mientras que en el primer informe del Programa, elaborado para el donante, se da cuenta sobre los datos disponibles para seguir la evolución del indicador relativo al decrecimiento del número de mujeres en pobreza, no se hace una suerte de estado del arte sobre la implementación de la CEDAW en los países del proyecto. De hecho, es muy escasa la información aportada al respecto en los sucesivos informes.

Tomando en perspectiva los ajustes sobre el diseño estratégico, incluidos sus indicadores, el equipo evaluador encuentra especialmente pertinente que el diseño sea reforzado en lo que concierne a la incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH). El enfoque basado en derechos humanos se dirige a obtener resultados mejores y más sostenibles para lo cual aborda las desigualdades, la discriminación y las relaciones de poder que subyacen a los problemas de desarrollo. Pone en el centro los derechos humanos reconocidos internacionalmente, a las personas titulares de derechos y a las obligaciones correspondientes a cargo de los Estados. El diseño estratégico en base al cual ha de desplegarse un programa de desarrollo debe responder y contribuir a los derechos humanos<sup>16</sup>. Así, debe incorporar sus conceptos, herramientas y criterios desarrollados, los que deben ser puestos en práctica en todas sus fases: diagnóstico y análisis, diseño estratégico (objetivos, resultados, productos e indicadores), ejecución, seguimiento y evaluación. Bajo el EBDH las personas dejan de ser percibidas como objetos de políticas públicas para ser reconocidas como titulares de derechos. Las capacidades de agencia de las personas a favor de la realización de derechos humanos, más que ser simplemente constatadas o reconocidas formalmente, deben ser fortalecidas tanto para construir ciudadanía como para determinar la voluntad política en la toma de decisiones. Ello comprende la elemental apropiación y manejo por parte de las personas y sus expresiones colectivas de sus derechos y las vías para ejercerlos. Ello no equivale a sobredimensionar la dimensión jurídica, sino que se trata de poner en juego reglas legitimadas para defender la dignidad humana de manera que puedan ser utilizadas efectivamente como límites al abuso del poder, como títulos (*entitlements*) de autoridad, acceso a

---

<sup>16</sup> Ver entre otros documentos: Declaración y Programa de Acción de Viena (1993); Enfoque de la Cooperación para el Desarrollo Basado en los Derechos Humanos: Hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de las Naciones Unidas. Stamford, Mayo 5 – 7, 2003. UN Common Learning Package on HRBA (June 2007) accesible en <http://www.undg.org/index.cfm?P=531> Por su pertinencia para este Programa además ver: UNDG Guidelines on Indigenous Peoples' Issues, UNDG 1 February 2008, accesible en: <http://www.undg.org/index.cfm?P=221>

recursos y a mecanismos de rendición de cuentas con fines preventivos de abusos o contravenciones a los derechos humanos, o en caso de perpetrarse, medios para acceder a la justicia y a la reparación.

La pobreza, además de constituir uno de los más serios desafíos en materia de desarrollo, constituye uno de los mayores escándalos de derechos humanos. Su erradicación se encuentra inextricablemente unida al combate de las desigualdades que subyacen, entre otras las basadas en el género y su intersección con otras formas de discriminación<sup>17</sup>. Detrás de la pobreza se hallan contravenciones concretas a los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. No basta hacer sensible las particularidades y la realidad de exclusión que enfrentan determinados sectores, es preciso abordar explícitamente los derechos que son vulnerados e intervenir sobre los factores implicados con vistas a ajustar la respuesta institucional al cumplimiento de los deberes de respetar (*duty to respect*), de proteger (*duty to protect*) y de hacer realidad (*duty to fulfill*). Fortalecer las capacidades de las personas titulares de derechos para que reclamen y hagan valer los derechos humanos reconocidos internacionalmente, así como construir capacidades para que quienes detentan obligaciones al respecto rindan cuentas y cumplan con ellas, son cuestiones claves desde el EBDH.

El equipo evaluador es consciente de que es relativamente reciente la incorporación del EBDH en los programas de desarrollo, inclusive para las agencias del SNU pese al proceso iniciado desde 1997 al respecto. En dicho sentido, el equipo externo quiere destacar los puntos fuertes del programa evaluado y formula una observación general a la que precisarán, en el capítulo final, algunas conclusiones y recomendaciones más específicas con el propósito constructivo de que afine su diseño para ganar en eficacia.

**Observación General:** El diseño estratégico por el cual se propuso intervenir sobre “las condiciones de desigualdad social que enfrentan en particular ciertos grupos de mujeres por motivos de discriminación étnico-racial”, aborda la desigualdad como un factor crítico en la producción de la pobreza, con lo cual se identifica un problema de derechos humanos. Aunque el diseño hace referencia a ciertos componentes que guardan relación con tal identificación (alusión a la CEDAW, mecanismos legales, fortalecimiento de las organizaciones de las personas titulares de derechos), no logra reflejar una sólida incorporación del EBDH, lo que debilita desde una perspectiva de derechos humanos, la realización del objetivo de desarrollo (Goal) por el cual se busca alcanzar que “las acciones gubernamentales, no gubernamentales y de las instituciones internacionales dirigidas a la erradicación de la pobreza” contribuyan a la reducción de tales condiciones.

El diseño estratégico que ha orientado el Programa responde a un diseño abierto con opciones no explícitamente determinadas en términos de derechos humanos. En el marco lógico, la cadena establecida para la obtención de resultados, está en gran medida sostenida en la producción de conocimientos, información, estadísticas, herramientas, su circulación y utilización en relación a las acciones de erradicación a la pobreza. En torno a tales dimensiones (expresadas de manera genérica) se abre el espacio a acciones de advocacy, incidencia, difusión y sensibilización que pueden, como hipótesis, conllevar a la incorporación de las cuestiones de género y étnico raciales en las acciones de erradicación de la pobreza, e incluso propiciar su institucionalización como políticas públicas y legislación, entre otras medidas. El empoderamiento de las mujeres y de sus organizaciones aparece en el diseño estratégico menos marcado (o casi desdibujado) por el énfasis en el campo del conocimiento y la incidencia en las entidades gubernamentales para lograr que estas incorporen las dimensiones de

---

<sup>17</sup> Conceptualmente se aplica el término de *interseccionalidad* en los términos contemplados por la Recomendación General 28 de la CEDAW.

género y étnico raciales en los programas de atención a la pobreza, adopción que puede ser más retórica que real y en todo caso frágil, cuando no se hace acompañar, en la misma medida de importancia, de acciones para un empoderamiento de las mujeres, para el desarrollo de sus capacidades que les permitan hacer valer sus derechos tanto individuales como colectivos.

En el diseño estratégico no hay una identificación de cuestiones concretas en términos de derechos humanos y pobreza: derecho a la participación y consulta, derecho a la organización, libertad de expresión, derecho a acceder a información y a medios legales para defender y hacer valer los derechos humanos, derecho a la salud incluida la salud sexual y reproductiva, derechos de las mujeres a conservar sus vidas, a no ser objeto de discriminación y violencia sea por parte de agentes estatales como no estatales, a vivienda adecuada, a la educación, a no ser privadas de medios de vida, derecho al trabajo, a la alimentación, al agua, a derechos económicos como propiedad o acceso al crédito. Tampoco se aprovecha la información disponible al respecto para disponer de una línea de base, fundamental para poder medir después el cumplimiento de las metas establecidas en base a los indicadores seleccionados. Así, aunque el Programa puede en su ejecución haber conseguido ciertos impactos de valor para el objetivo de desarrollo, presenta debilidades para rendir cuentas sobre su contribución tangible, efectiva y sostenible a favor de los derechos humanos.

En el terreno de la recolección y producción de datos todo parece indicar la orientación a la producción de datos desagregados para la medición de la pobreza, en términos de las dimensiones de género, raza y etnia, sin embargo, al menos en el diseño original, no se contempla específicamente la movilización y producción de datos para valorar la realización de derechos y el cumplimiento de obligaciones, por ejemplo, datos pertinentes para indicadores de derechos humanos<sup>18</sup>, entre ellos indicadores de resultados tales como: tasa de mortalidad materna; acceso a vivienda adecuada; tasa de analfabetismo.

Es indiscutible la aún escasa información tanto cuantitativa como cualitativa en lo que concierne a las mujeres que enfrentan discriminaciones añadidas como son las mujeres indígenas o afrodescendientes. Es, por tanto, muy pertinente que el Programa busque promover la obtención de tales conocimientos, pero al hacerlo debe focalizar en resultados y productos significativos para hacer avanzar los derechos humanos de manera sólida y no especulativa. En dicha línea, los indicadores deben tener la calidad demostrativa correspondiente.

---

<sup>18</sup> Ver “Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos”, documento preparado por el Alto Comisionado de Derechos Humanos para la 18ª reunión de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Ginebra, 22 y 23 de junio de 2006. Doc ONU HRI/MC/2006/7 de 11 de mayo de 2006. Texto completo accesible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2006.7\\_Sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2006.7_Sp.pdf) La formulación de indicadores para la medición del cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos ha dado lugar a sucesivos documentos tanto en el sistema universal como en el interamericano. Ver OACNUDH. Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos. Organización de Naciones Unidas. Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Doc ONU HRI/MC/2008/3, de 15 de mayo de 2008. Texto completo en: [http://www.observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca\\_2010/Indicadores\\_en\\_DESC/informe\\_indicadores\\_derechos\\_humanos\\_onu.pdf](http://www.observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/Indicadores_en_DESC/informe_indicadores_derechos_humanos_onu.pdf) Ver en lo que concierne a violencia de género el informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, Yakin Ertürk. “Indicadores sobre la Violencia contra la Mujer y la respuestas de los Estados.” Documento ONU A/HRC/7/6 del 29 de enero de 2008. En materia de derechos económicos, sociales y culturales, se cuenta con el documento. “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” elaborado por la Organización de Estados Americanos. Doc. OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008. Texto completo accesible en: [http://www.observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca\\_2010/Indicadores\\_en\\_DESC/cidh\\_oea\\_lineamientos\\_elaboracion\\_indicadores\\_progreso\\_desc.pdf](http://www.observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/Indicadores_en_DESC/cidh_oea_lineamientos_elaboracion_indicadores_progreso_desc.pdf) En materia de cooperación al desarrollo, los indicadores de derechos humanos (indicadores en base a los cuales se mide el cumplimiento de los derechos humanos por los Estados) deben contar como herramientas de evaluación, pero también de análisis, de programación y de abogacía. Los indicadores pueden ser usados como herramienta para hacer mejores políticas públicas y monitorear su progreso, identificar impactos inesperados de leyes, políticas y prácticas, revelar si quienes detentan las obligaciones las cumplen, dar alerta temprana de potenciales violaciones de derechos humanos de cara a impulsar la acción preventiva, movilizar el consenso social ante recorte de recursos, exponer temas que han sido negados o silenciados.

### 4.3. Eficiencia del Programa

En el cotejo entre los planes de trabajo y los informes anuales se puede dar cuenta del avance, en términos generales, en el cumplimiento de las metas de la programación. En parte, los ritmos han dependido mucho de las características locales, de los contextos más o menos favorables<sup>19</sup>, y del funcionamiento de la gestión que abordaremos en este apartado.

Una revisión del 1er marco lógico del PRODOC, da una idea de cómo el PGREP se acerca o aleja de las tareas inicialmente programadas, lo cual incide para, además, contemplar cómo se pueden cruzar estos datos entre sí y con el análisis de costos. No obstante, se puede decir que se han ido desplegando acciones en función de los ajustes realizados a la programación, en relación al objetivo general, a los lineamientos estratégicos y los resultados esperados por el programa, en forma consecuente con los fines del mismo.

En la evolución anual de actividades desarrolladas por los equipos nacionales y el nivel regional del PGREP, dentro de un conteo simple tiempo/actividad, podemos apreciar que en el 1er año el nivel de ejecución fue mínimo, mientras que en el 2do se triplicaron las acciones. Ya a partir del 3er año se evidencia la existencia de equipos nacionales y una gestión regional en plena acción. También, se destaca una merma de las actividades para el 2010, año en el que se está llegando al término del financiamiento. Ha sido en el 3er año donde se han desarrollado la mayor cantidad de investigaciones. Bolivia ha logrado, dentro de ellas, la mayor producción. Las acciones dirigidas a la incidencia en políticas públicas recién cobran mayor fuerza en el 4to y 5to año. Brasil es el país que más logros presenta en este sentido<sup>20</sup>.

Como ya hemos señalado, se ha podido acreditar que hay diferencias nacionales para el establecimiento de prioridades de atención a los resultados esperados y líneas estratégicas del PGREP. Se puede apreciar también, cómo cada grupo nacional ha desarrollado líneas prioritarias de atención<sup>21</sup>. La mayor concentración de actividades se encuentra en el R4 (*fortalecimiento de las organizaciones y redes de mujeres, concretamente de mujeres negras y mujeres indígenas*), en el R3 (*promoción de la incorporación de las dimensiones de género, raza y etnia en las políticas públicas de combate a la pobreza*) y R7 (*promoción de acciones al interior del SNU*), en orden de mayor a menor cantidad de actividades ejecutadas.

Así mismo, un breve recorrido por el nivel de desempeño de los equipos nacionales responsables del PGREP en cada país demuestra que ha sido especialmente importante para el mayor o menor logro de la ejecución del plan de trabajo, que exista una programación estratégica en base a un plan elaborado

---

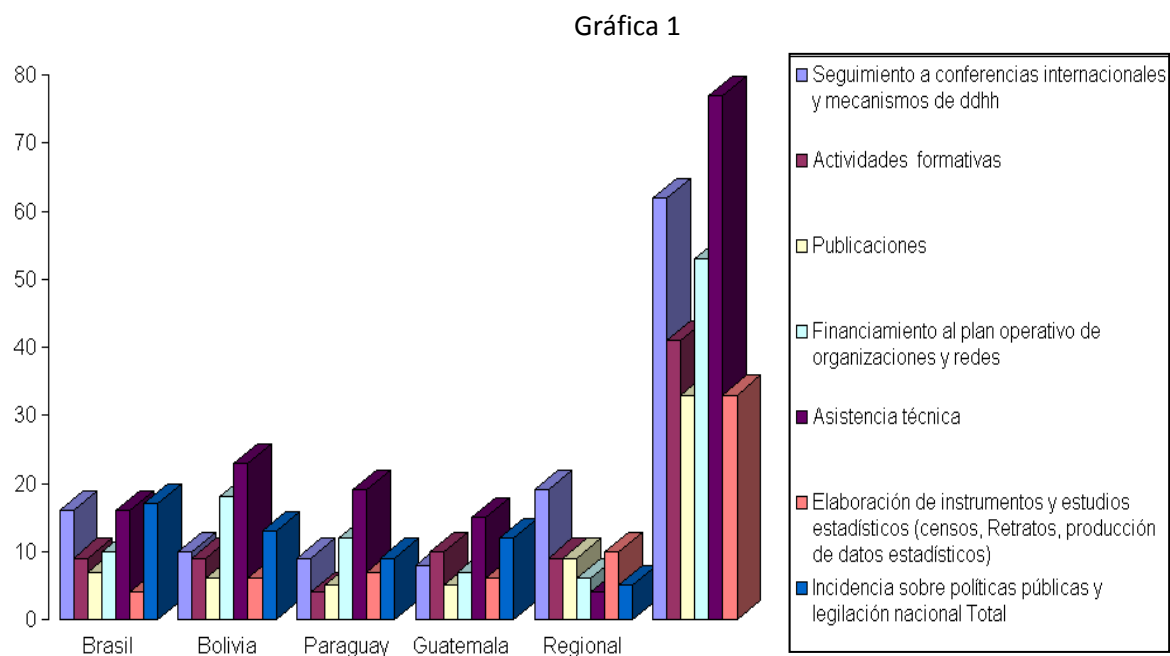
<sup>19</sup> Se evidencia en el trabajo de campo que ha sido más amigable el contexto del Brasil con el gobierno de Lula Da Silva; o de Bolivia bajo la Presidencia de Evo Morales; o de Paraguay con el gobierno de Lugo Méndez, no así el contexto guatemalteco, lo cual tiene efectos en la capacidad de alcance de los resultados.

<sup>20</sup> Ver Anexo B Tabla 1. La tabla hace un conteo simple de todas las actividades recogidas en los informes anuales del PGREP según resultados esperados y contrapartes aliadas. En los informes anuales las actividades ejecutadas aparecen por resultados y por país. No hacemos aquí una discriminación respecto de la importancia o nivel de complejidad de la actividad mencionada, pues lo que nos interesa, en un primer momento, es evaluar la cantidad de iniciativas en que se involucraron los equipos dentro de cada resultado. Un análisis sobre la importancia y la complejidad de las acciones aparece al analizar el tipo de vínculos desarrollados con las contrapartes según tiempo e intensidad. Damos por sentado que las acciones de mayor importancia y esfuerzo son las que han requerido mayor atención por parte de los equipos nacionales.

<sup>21</sup> Aunque la información encontrada en los informes anuales de cada país, en base a la cual se han construido estas tablas de número de acciones por resultados, no siempre han podido ser corroboradas durante el trabajo de campo, en general estas son bastante fieles al plan ejecutado. Las tablas muestran así los énfasis de los equipos nacionales en determinados resultados esperados en correspondencia con las concepciones estratégicas, ya mencionadas, sobre la mejor forma de alcanzar el objetivo último del PGREP.

nacionalmente, consensuado y revisado periódicamente, con amplia participación y consulta a las actoras del movimiento social de mujeres indígenas y afrodescendientes, así como con las contrapartes gubernamentales y socios claves especializados como universidades y agencias del SNU, en cada país de implementación<sup>22</sup>.

La Gráfica 1, a continuación, nos da una idea general acerca del tipo de actividades en que los equipos nacionales han invertido su tiempo y esfuerzos:



Fuente: Equipo de evaluación externa de medio término. 2011.

La gráfica permite visibilizar la prioridad dada por los equipos nacionales a la asistencia técnica y a la agenda de conferencias internacionales y, en tercer lugar, a la incidencia en políticas o la definición de nuevos marcos normativos que den atención a situaciones específicas de las mujeres negras e indígenas. La gráfica también denota la clara propensión del equipo de Bolivia para brindar prioridad al trabajo de fortalecimiento de las redes de la sociedad civil, a través del apoyo sostenido a los planes de trabajo de las organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes. Muestra, tal como se desprende del

<sup>22</sup> El caso de Bolivia es paradigmático en este sentido, porque ha logrado un plan de trabajo anual con amplio nivel de consulta y participación en la definición de las estrategias y prioridades de las contrapartes y socios/as claves que se muestran satisfechas/os, cercanas/os inspiradas/os y comprometidas/os con las acciones. Tanto las contrapartes, como muchas de las beneficiarias de los procesos que el programa apoya a través de sus contrapartes, no sólo valoran el seguimiento cercano del equipo de trabajo del PGREP en Bolivia, sino que denotan que no se ha intentando imponer procesos y miradas, sino acompañar y apoyar en el fortalecimiento de capacidades para el logro de objetivos propuestos. El equipo local en Bolivia ha sido ágil para detectar las oportunidades del contexto y efectivizar sus objetivos; ha sabido tanto adaptar estos objetivos a las miradas locales imprimiéndole sello propio, como adecuar su plan detectando los puntos de debilidad y mayor necesidad de fortalecimiento de los procesos puestos en marcha por los diferentes actores. A su vez la responsable en Quito, dando el seguimiento directo al equipo nacional en Bolivia, ha sido diligente en operativizar una gestión descentralizada, siendo efectiva en dar salida a las necesidades de contratación, llamados a concursos de proyectos, consultorías, y erogación de los recursos para la realización de las actividades del plan acordado. Esto ha redundado no sólo en la eficacia en el cumplimiento del plan, sino en mayor efectividad y resultados de las acciones en tiempo y forma. (Estos apreciaciones han resultado de la triangulación de los dos grupos focales llevados a cabo en Cochabamba y en La Paz, las entrevistas con las contrapartes, las beneficiarias, personalidades de alto nivel de oficinas gubernamentales con las que ha articulado el Programa en alguna oportunidad, así como las reuniones llevadas a cabo con las responsables de la gestión en Quito y en Bolivia.

documento de autoevaluación<sup>23</sup> y las entrevistas a la Coordinación Regional, que la prioridad a nivel regional se centró en la atención a la agenda internacional de derechos y las conferencias del SNU, en especial, el seguimiento a la agenda derivada de la Conferencia de Durban, así como a la producción de indicadores para la medición de la pobreza. En este último punto, es importante señalar el fuerte apoyo brindado a la consecución de este objetivo por el equipo técnico de la Oficina Subregional de México que, como ya hemos señalado, goza de una *expertis* y un liderazgo reconocido en este aspecto. El hecho de que esta meta corresponde al nivel regional, y quede registrado en este nivel, puede ser parte de la causa por la que en el gráfico Guatemala aparezca con un más bajo nivel de actividad, ya que una parte de las actividades a las que se dedicó quedan enmarcadas en este nivel (regional).

Las acciones que aquí hemos medido se cruzan entre ellas. Por ejemplo, varias actividades formativas han estado dirigidas a cualificar equipos en la formulación o seguimiento de políticas públicas; otras a la producción de estadísticas, o al dominio de los instrumentos internacionales de derechos humanos. A la vez, esto pudo haber estado dirigido al fortalecimiento de organizaciones de mujeres indígenas o afrodescendientes, o a entidades gubernamentales, o a promover cambios entre los equipos de la cooperación internacional o del SNU. El mismo tipo de análisis podría aplicarse para pensar cómo las publicaciones estuvieron focalizadas hacia un determinado público, amplio, menos amplio, especializado, etc.; y qué vacíos de información vienen a llenar.

En el capítulo 4.4 sobre eficacia, analizamos las publicaciones ejecutadas o en proceso de ejecución por país que hemos podido corroborar de acuerdo al resultado al que se vinculan. Se puede apreciar que de 93 esfuerzos dirigidos a la producción de publicaciones, 82 (88 %) han visto la luz a diciembre del 2010, momento del corte de esta evaluación. Los equipos de Bolivia y Brasil son los que reportan mayores publicaciones ejecutadas, mientras que en el nivel regional o en Guatemala, hay varias que están en proceso o proyectadas. Por su parte, emerge la poca producción de publicaciones en Paraguay, aunque de las entrevistas se pudo inferir que existieron distintas incidencias del Programa en publicaciones de otros programas o su promoción y divulgación pública<sup>24</sup>. En cuanto a los propósitos, muchas publicaciones fueron de divulgación de investigaciones (tanto cualitativas como cuantitativas) y se ejecutaron como parte de los esfuerzos dentro del R1, R3 y R5; y de información dirigida a divulgar tratados internacionales, convenciones y mecanismos de DDHH a la población general, dentro de los esfuerzos para el R4, R6 y R7. Un número importante fueron dirigidas a divulgar resultados de procesos de consulta de la sociedad civil para incidir en la definición de las políticas públicas (R3) o de marcos normativos (R6). También se diseñó y publicó material educativo (didáctico) para usar en procesos formativos dentro del R4. Bolivia se destacó, en estas últimas tres (ver Tabla 2 en Anexo B1)<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> “Autoevaluación de la implementación del Programa Regional...”, Ibid.

<sup>24</sup> Por ejemplo, en los mapas sobre pueblos originarios acompañando al Programa Indígena, o en las publicaciones de la Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos, o al Ministerio de la Función Pública, o en las relativas a la ley de lenguas con la Red contra la Discriminación.

<sup>25</sup> En la tabla 2 del Anexo B1, es posible apreciar la cantidad de esfuerzos dirigidos a publicaciones, los contenidos de las mismas y los productos de estos esfuerzos, o sea, cuántas finalmente se han publicado. Se brinda una idea del tipo de cuestiones a tener en cuenta para una mejor ponderación de las acciones, considerar dónde se pondrán los esfuerzos, y hacia qué tipo de resultados se están dirigiendo.

### 4.3.1. Organización y gestión del Programa<sup>26</sup>

Al focalizar en dos colectivos de mujeres afectados de modo especial por la discriminación y la pobreza, las indígenas y las afrodescendientes, la estructura de organización y gestión del Programa Regional debería comprender mecanismos de representación y participación de las miradas de estas mujeres y sus organizaciones, mecanismos que fueran discutidos y consensuados con las propias organizaciones de mujeres. Simultáneamente habremos de considerar el ámbito general y los niveles territoriales particulares abarcados por el Programa, que se propone: *“implementar acciones tanto a nivel **regional latinoamericano**, como a nivel **nacional y local**, en los cuatro países”*<sup>27</sup>. A esa región (Latinoamérica), y esos cuatro países (Bolivia, Brasil, Guatemala y Paraguay) hay que añadir un ámbito mundial, explícito en la línea de trabajo 4, y en las repercusiones que la línea 1 puede alcanzar. Combinando dichos ámbitos con las 4 líneas de trabajo, tenemos la siguiente tabla que permite visualizar la ubicación de actores relevantes para el Programa Regional GREP, por ámbito territorial y según línea de trabajo:

**Tabla 1. Ubicación de actores/organizaciones beneficiarias del PGREP por ámbito territorial, según líneas de trabajo**

Línea de trabajo	Ámbito territorial		BO		BRA		GUA		PY		Región LA	Mundial ONU, II
	n	l	n	l	n	l	n	l	n	l		
1 Generación de conocimientos, conceptos, metodologías												
2 Fortalecimiento OG y ONG pro derechos mujeres indígenas y afro												
3 Incidencia en políticas públicas vs pobreza y discriminación												
4 Incidencia en agencias ONU e Instrumentos Internacionales												

BO: Bolivia; BRA: Brasil; GUA: Guatemala; PY: Paraguay; n: nacional; l: local (dentro de cada uno de estos ámbitos y para las líneas 1 y 2 cabría distinguir organizaciones gubernamentales –OG– y no gubernamentales-ONG); LA: Latinoamérica; ONU: agencias de Naciones Unidas, especialmente ONU Mujeres, PNUD, UNICEF, OIT; II: Instrumentos Internacionales: especialmente los Comités que vigilan el cumplimiento de los Tratados internacionales de DDHH como la CEDAW y el CERD, entre otros.

Fuente: Equipo de evaluación del Programa Regional Género, Raza, Etnia y Pobreza, 2011.

La pregunta para guiar este análisis es: la estructura organizacional adoptada y las modalidades de gestión que ha puesto en práctica el Programa ¿han resultado pertinentes a, y han favorecido los avances de, las líneas de trabajo?<sup>28</sup> Con este enfoque de análisis, examinaremos primeramente la **estructura** organizacional y luego los mecanismos de relación y coordinación entre los niveles regional-mundial, regional (LA) y nacionales, haciendo hincapié en la toma de decisiones así como en las funciones de monitoreo y evaluación.

<sup>26</sup> El propósito de este análisis en una evaluación a medio término es buscar una base fiable a las sugerencias de posibles ajustes y/o reafirmaciones, cambios y/o continuidades en la **organización y gestión** del Programa Regional para su andadura a partir de ahora. Cabe reconocer que siendo ya muy corto el tiempo restante del Programa Regional, difícilmente se llevarán a cabo los ajustes recomendables, a no ser en una reedición o prolongación de dicho Programa para un nuevo período.

<sup>27</sup> Primer Informe del Programa, 2006: p. 7.

<sup>28</sup> Tomaremos la formulación de las cuatro líneas de trabajo como las expresa el primer informe a la AECID (p.3), ya que desde el inicio de la implementación del PGREP el equipo gestor había planteado modificar la Matriz Lógica contenida en el PRODOC. Rendir cuentas con este primer informe en base a estas líneas implica que dichas líneas son las que debieron orientar su organización y gestión.

## Estructura organizativa y de gestión<sup>29</sup>

La existencia de tres niveles de gestión, uno de los cuales, Brasil, funciona como nivel nacional y además como nivel Regional, hace complicado hablar de un único tipo de relación entre los niveles Regional y Nacional. Así mismo, como se ha mencionado, el cambio de UNIFEM a ONU Mujeres ha generado dificultades y desatenciones motivadas por acomodados al incierto proceso. Ejemplos de ellas podrán verse en el Anexo B1, donde hemos seleccionado algunas citas de entrevistas para mostrar estas dificultades en la relación Nacional-Regional.

Conforme lo anterior, la estructura de toma de decisiones no ha sido la más afortunada para el buen desempeño del PGREP en los países, sobre todo en Paraguay y Guatemala. La preeminencia de las Oficinas Subregionales, que pudo ser atinada si se hubieran especializado en centralizar la línea de trabajo No. 4, dirigida a la incidencia en las agencias del sistema de Naciones Unidas y los Comités de los Tratados en Derechos Humanos, ha dificultado una toma de decisiones más ágil y apropiada en cada país. Como hemos mostrado, la excepción parece ser Bolivia, donde una relación mucho más descentralizada y horizontal, posibilitó un despliegue del equipo nacional; y en Brasil, dado la coincidencia entre las gerentes responsables de la coordinación Subregional, Regional y Nacional.

Un análisis de los documentos y las informaciones ofrecidas por las oficinas responsables de la implementación del Programa, permite ver que, aun y a pesar de algunas rotaciones en los equipos responsables, la gestión contó con una Coordinadora Regional, una gerente y un/a asistente, y en promedio unas nueve personas más en los equipos de los cuatro países. Los equipos de Brasil y Bolivia son los que han contado con un personal en terreno más permanente, mientras que Paraguay, dependiente de la Oficina Subregional de Brasil y Cono Sur, ha contado con una sola persona a cargo. Al igual que Guatemala, dependiente de la Oficina Subregional de México, Centro América, República Dominicana y Cuba, que por lo general ha contado con una sola responsable<sup>30</sup>.

En un documento de justificación de la necesidad de fortalecer el equipo del PGREP en términos de personal técnico cualificado (por distinción del administrativo) elaborado por la Coordinación Regional, se propone la necesidad de ampliar el equipo de Brasil y Cono Sur del PGREP a cinco personas y disponer de un instrumento que visualice la necesidad de aumentar el sueldo del equipo que fue contratado con funciones administrativas pero en la práctica ejercía importantes funciones técnicas. En dicha justificación se argumenta que las contrapartes demandan un **soporte técnico específico** en relación con la mayor vulnerabilidad de las mujeres negras e indígenas ante, por ejemplo, cuestiones como la epidemia del SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual. Sin embargo, no se mencionan los requerimientos necesarios para poder dar seguimiento adecuado a las diferentes líneas de trabajo concentrándose en señalar el grado académico mínimo requerido para el puesto<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> El PGREP resume así su estructura organizacional: La Oficina Subregional de ONU Mujeres Brasil y Cono Sur (en Brasilia) está a cargo de la coordinación del Programa en su globalidad, y específicamente de la ejecución de las acciones en Brasil, Paraguay y regionales. La Oficina para la Región Andina (en Ecuador) coordina las acciones en Bolivia y la Oficina Subregional para México, Centroamérica, Cuba y República Dominicana (en México), las acciones en Guatemala.

<sup>30</sup> Desde la Coordinación Regional se señala que en Guatemala se ha contado en diferentes oportunidades con una asistente de coordinación, y pudimos constatar, así mismo, otros dos nombramientos asignados al PGREP para este país pero que están en la Oficina Subregional en México. Sin embargo, tanto de las entrevistas en la Oficina de ONU Mujeres en Guatemala como de la lectura de los documentos que se facilitaron al equipo evaluador, se pudo observar largos periodos donde la coordinadora nacional del PGREP en Guatemala ha estado trabajando sola. En Paraguay pudimos observar algo parecido.

<sup>31</sup> Es importante mencionar, lo que la oficina Regional nos ha señalado respecto de este documento: al momento en que el documento fue elaborado, el equipo Regional en Brasilia ya contaba con las cinco personas que se proponían. Lo que se planteaba, en concreto, era justificar el aumento del sueldo del equipo que fue contratado como administrativo, pero ejercía importante función técnica. Lamentablemente, estas



Caben aquí las siguientes preguntas: ¿Todas las personas involucradas en los equipos nacionales de coordinación y gestión del PGREP deberían o no poder atender por igual a los requerimientos para dar continuidad a las cuatro líneas de trabajo y los siete resultados esperados a los que debe atender el PGREP? ¿En caso de que no fuera así, cómo garantizar que los equipos nacionales puedan contar con recursos humanos que permitan oportunamente impulsar y operativizar una planificación atenta a todos los diferentes componentes de manera equilibrada? ¿O, en todo caso, se deja a las contrapartes llenar estos vacíos de especialización? ¿Las experiencias y miradas de las mujeres indígenas y de las mujeres afrodescendientes están, por igual, debidamente atendidas por parte de los equipos y la estructura del PGREP en los diferentes países donde este se ejecuta? ¿Cuáles son los requerimientos y cualidades que las personas al frente de la coordinación y la ejecución del plan de trabajo del PGREP deben cumplir a efectos de conciliar las diferentes tareas y habilidades que permitirían el alcance de los resultados de manera eficiente y eficaz?

Estas preguntas no han sido planteadas ni sopesadas durante el tiempo del diseño inicial, y aunque se ha afirmado al equipo evaluador que “estaban presentes en las preocupaciones de la coordinadora” no aparecen traducidas en la planificación y ejecución del PGREP. Habrá que tener en cuenta que siendo escasos los recursos y altos los objetivos a los que se aspiran, los equipos responsables del PGREP deben responder con eficacia a las tareas de planificación, gestión, dinamismo proactivo, atención a diferentes actores potenciando las sinergias esperadas entre estos y, así como se señala en el documento sobre necesidades de recursos humanos, a la tarea de acompañamiento y asesoramiento técnico a los procesos de cambio y fortalecimiento que se decide apoyar. Esta lista puede aumentar en la medida en que se identifican los aprendizajes obtenidos hasta el momento.

#### 4.3.2. Monitoreo y Evaluación

En el documento “Nota Conceptual” en que se contempla la ampliación 2008-2011 del PGREP, con una financiación de la AECID de 1,6 Millones de Euros por año durante esos 4 años (6,4 Millones de Euros en total), la sección V “Monitoreo y Evaluación” señala que el PGREP...

...será monitoreado continuamente durante su implementación por la coordinación regional y las coordinaciones subregionales, conforme al contenido establecido en la matriz lógica: resultados, productos, actividades e indicadores.

Además de este seguimiento, se han previsto dos evaluaciones que serán realizadas por una consultoría externa especializada, transparente, independiente e imparcial. Se llevarán a cabo:

Evaluación de Medio Término: prevista para finales del año 2008 que consistirá en evaluar estrategias y resultados originalmente propuestos a partir del contexto político y social a nivel local y regional. Los objetivos principales de esta evaluación intermedia son: evaluar la capacidad de incidencia del programa en las políticas públicas de erradicación de la pobreza; verificar la pertinencia de las estrategias originales; y redefinir los resultados esperados y el cronograma para lograr su alcance efectivo.

Evaluación ex-post: prevista para finales de 2011, al final del programa. Posibilitará hacer juicios sobre su éxito e incidencia, el acierto de la estrategia diseñada, su grado de flexibilidad y capacidad de adecuación a los cambios, y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento previstos.

En términos generales, la evaluación analizará la adecuación conceptual, operacional, y de gestión, la innovación y el impacto de las actividades y procesos desarrollados por el programa. De cualquier forma, los resultados,

---

personas tenían contratos de consultoría y, dada las reglas institucionales, no era posible rever sus sueldos. Siendo así el documento no funcionó como se esperaba.

productos, actividades e indicadores serán monitoreados continuamente durante la implementación del programa.

Será constituido un comité de Articulación y Monitoreo compuesto por la consultoría externa, representantes de la Unidad de Evaluación de UNIFEM, la coordinación regional del programa, representantes de las redes y contrapartes, y la AECID, si es de interés.

¿Cómo se ha cumplido ello en la práctica? Hay dos diferentes valoraciones del modelo de supervisión y seguimiento, que nos interesa señalar a modo de ilustración:

- a) coincidiendo con el análisis documental del equipo evaluador, hay una valoración que señala la falta de un modelo adecuado de supervisión y seguimiento. Entre otras cosas, se destaca la falta de un marco lógico consensuado que permitiera la elaboración de instrumentos de seguimiento y supervisión. También se señala la dificultad para cumplir con un plan periódico de reuniones (virtuales y presenciales), así como la dificultad de asegurar una comunicación más fluida con los equipos nacionales y subregionales.
- b) por su parte, otras opiniones recogidas señalan que sí ha habido desde la Coordinación Regional una propuesta de supervisión y de comunicación asidua que se vio obstaculizada dadas algunas resistencias entre las oficinas subregionales. De todas formas, se asegura que ello no impidió que hubieran las supervisiones de lugar. De acuerdo a esta última postura se han ido viendo las debilidades y fortalezas y buscando propuestas de solución, con mayor o menor nivel de éxito.

Como conclusión y a partir del análisis sopesado, lo más relevante que el equipo externo de esta evaluación puede consignar respecto del monitoreo y la evaluación del PGREP es que:

- no hay línea base que pueda servir de parámetro para medir la evolución en la concreción de los resultados de manera efectiva y tampoco los indicadores originales son concretos y realistas;
- el marco lógico se abandonó y, más allá de si existieron obstáculos o no, lo cierto es que no se logró adoptar y poner en funcionamiento un nuevo marco lógico con sus indicadores que sustituyera el propuesto en el PRODOC y que fueron vistos como inadecuados.
- han existido y existen resistencias y tensiones importantes entre la coordinación regional responsable de orientar la acción y dar el seguimiento, y el equipo subregional de México responsable del seguimiento directo a las acciones en Guatemala. Hay evidencias de diferentes fuentes (entrevistas, análisis documental y la experiencia durante el propio desarrollo de esta evaluación) que muestran la manera en que estas tensiones añadieron y añaden mayor dificultad a la tarea de supervisión por parte de la coordinación, ya debilitada por la falta de un plan de monitoreo y seguimiento.

De ese modo, el PGREP no ha generado la información pertinente y no ha contado con ella en el momento oportuno para retroalimentar la toma de decisiones a nivel país y subregión. Es relevante, que a pesar de estas limitaciones, todas las personas entrevistadas, sin excepción, valoraron altamente el programa, lo consideraron muy relevante, innovador, y denotan que los impedimentos se producen en las propias estructuras aún no sensibilizadas, aggiornadas, capacitadas y menos aún permeadas por una perspectiva de *interseccionalidad* tan importante para el desarrollo, tanto en el sistema de Naciones Unidas, como en los gobiernos. No existe aún comprensión de la importancia que tiene el abordaje interseccional para erradicar y disminuir la pobreza, como lo expresan los documentos de autores/as con que el programa cuenta en su diagnóstico.

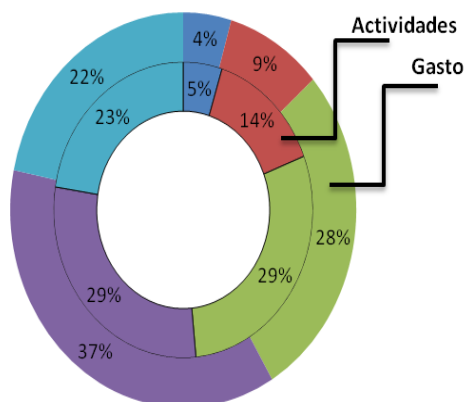
### 4.3.3. Análisis de Costos

El Programa Género, Raza, Etnia y Pobreza de ONU Mujeres tuvo hasta el 2010 un financiamiento total de US\$ 6.087.387 aportado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El financiamiento fue distribuido en un total de cinco partidas presupuestarias que fueron ascendiendo anualmente, en la medida en que avanzaba la implementación. Aunque los dos últimos años (2009-2010) la partida de financiamiento otorgado fue la misma, se puede ver que, sin embargo, hay un leve incremento del presupuesto en dólares para el año 2010 seguramente atribuible a variaciones en la tasa de cambio.

La subregión con mayor asignación presupuestaria ha sido la de Brasil-Cono Sur (SRO SC) lo que se justifica por el hecho de ser esta oficina en donde descansa la coordinación general del PGREP, con su respectivo nivel de ejecución regional, al tiempo que es la única subregional del PGREP a

#### Relación porcentual de actividades y gasto anual

Gráfica 2



Género, Raza, Etnia y Pobreza, 2011.

**Tabla 2**  
**'RESUPUESTO en US\$**  
**GÉNERO, RAZA, ETNIA Y POBREZA**<sup>32</sup>

Euros)	4º Depósito (1,400,000 Euros)	5º Depósito (1,400,000 Euros)	Total
2006			
2007			
2008	1.378.238,00	1.471.006,00	4.449.592,38
2009	253.886,00	300.000,00	855.166,78
2010	181.347,00	300.000,00	782.627,78
	<b>1.813.471,00</b>	<b>2.071.006,00</b>	<b>6.087.386,94</b>

cargo de dos países (Brasil y Paraguay).

Fuente: Equipo de Evaluación del Programa Regional

En la tabla 2 se puede observar una distribución equitativa de recursos asignados anualmente a Bolivia (SRO AR) y a Guatemala (SRO MX), con excepción de la cuarta partida presupuestaria, del año 2009, cuando a Bolivia se le asignó un 4% más que a Guatemala.

#### 4.3.3.1. Porcentaje de gasto efectivo en relación al presupuesto asignado

Al comparar anualmente la relación entre distribución y transferencias de fondos (presupuesto asignado) a cada país y los datos que hemos podido obtener de los informes económicos anuales del PGREP enviados a la agencia financiadora, hemos podido observar un nivel medio alto de ejecución presupuestaria habiéndose consumido hasta el 2010 el 77% de los fondos asignados. En la gráfica 1 del Anexo B1 se muestra la diferencia entre el presupuesto disponible anualmente y el gasto total del PGREP. Como se puede ver, son los años 2008 y 2009 los que muestran el mayor nivel de ejecución presupuestaria.

<sup>32</sup> La tabla ha sido construida en base a una tabla proporcionada por la coordinación regional del PRGEP. El equipo evaluador sólo ha sacado los totales.

En la tabla 3 del Anexo B1, se puede observar un nivel de detalle por país en donde aparecen las diferencias de comportamiento del gasto por oficina. En ella podemos dar cuenta que Bolivia ha logrado el mejor porcentaje de ejecución presupuestaria anual, seguido del nivel regional y subregional Cono Sur-Brasil (que incluye Paraguay). Guatemala aparece como el país con el más bajo porcentaje de ejecución del presupuesto asignado. Estos datos guardan relación con la eficiencia demostrada por cada país para la ejecución de su plan de trabajo.

El análisis evidencia que el nivel regional y subregional Brasil ha sido quien ha gastado más de su asignación presupuestaria durante los tres primeros años del programa, mientras que Bolivia supera en alto porcentaje la ejecución del presupuesto asignado durante los dos últimos años (2009-2010), al punto que con la ejecución que logra en estos dos años logra no sólo alcanzar sino incluso superar la capacidad de ejecución de los otros dos países en términos totales (Ver la gráfica 2 “Porcentaje anual del gasto del presupuesto asignado por país”, en anexo B1).

Una relación entre la capacidad de ejecución presupuestaria y la evolución anual en la ejecución de las actividades del plan de trabajo por país arroja datos interesantes. Por un lado, es posible ver cómo, por lo general, el aumento de las actividades que desarrolla cada oficina anualmente se corresponde con el aumento en el gasto del presupuesto. Y al mismo tiempo, se puede observar que estos aumentos no siempre son proporcionales. La gráfica 2 compara el porcentaje del gasto anual del presupuesto total del PGREP y el porcentaje anual del total de actividades desarrolladas por los diferentes equipos de trabajo regional, subregional y nacional. Se puede observar como, por ejemplo, con apenas un 9% de gasto del presupuesto total en el 2007 se tuvo una efectividad de un 14% en el avance del plan de trabajo, mientras que durante el 2009 se necesitó invertir un 37% del presupuesto total del PGREP para obtener un porcentaje equivalente al 29% del total de las actividades desarrolladas hasta el 2010. Un dato que no es menor es que el año 2009 es el que registra mayor porcentaje de gasto del presupuesto general del PGREP. El hecho de que este año Bolivia aparece superando el tope de su asignación presupuestaria en un 24% (ver gráfica 2 “Porcentaje anual del gasto del presupuesto asignado por país”, en anexo B1) puede ser la causa<sup>33</sup>. Así mismo, la posibilidad de un gasto mayor al presupuesto anual se explica en posibles atrasos en la ejecución presupuestaria de actividades contempladas en el año anterior<sup>34</sup>.

#### **4.3.3.2. Evolución anual del gasto por componentes**

En la gráfica 3 del Anexo B1 se puede observar cómo los países fueron aplicando los ingresos a lo largo de la ejecución del programa, desde su inicio en el año 2006 al 2010, período de la evaluación a medio término. Se puede observar que los recursos se destinaron, inicialmente, de manera prioritaria a conceptos como *advocacy, capacity building, labor, networking, policy, planning, management, study, project support*.

Sin embargo, a medida que avanzaba el proyecto, los fondos fueron destinados a conceptos tales como:

---

<sup>33</sup> A propósito de ello, la oficina Regional del PGREP nos señala que el componente regional también ha aportado recursos adicionales a Bolivia para ejecutar acciones en el tema de trabajo doméstico y la Encuesta de Uso Del tiempo por dos años consecutivos. Lo que contribuyó a estos resultados de uso del presupuesto. Esta decisión fue posible una vez se determinó el contexto muy favorable para la ejecución en Bolivia. La misma posibilidad fue ofrecida a todos los equipos nacionales.

<sup>34</sup> Es importante mencionar que en la retroalimentación final a este informe por parte del PGREP, se precisó que el componente regional también ha aportado recursos adicionales a Bolivia para ejecutar acciones en el tema de trabajo doméstico y uso del tiempo por dos años consecutivos. Se menciona que el contexto era muy favorable y la ejecución de Bolivia correspondía a esto. La misma posibilidad fue ofrecida a todos los equipos nacionales.

*Access/Voices: excluded women*, que supone un 6% sobre el total del gasto. Aquí Brasil (Regional, Brasil y Paraguay) representa mayor incidencia que México y Bolivia, tal como fue presupuestado. En *Culture/Capacity for results*, el gasto responde al 14% del total, donde la participación prioritaria también la posee Brasil para los últimos años del programa.

*Capacity of excluded women*, representa un mayor presupuesto, que implica un 17% del total, donde Ecuador (Bolivia) tuvo mayor ejecución con respecto a Brasil (Regional, Brasil y Paraguay) y México (Guatemala).

Dentro de los conceptos *Advocacy, Capacity building, Labor, Networking, Policy, Planning, Management, Study, Project support*, Brasil, como sub-región coordinadora, es la que destina mayor parte de los ingresos en cada uno de estos ítems. Le sigue en menor proporción Bolivia, que ha tenido una excelente ejecución del programa, con un buen gasto (inversión) en planificación, cabildeo, capacitación, organización y fortalecimiento de redes de mujeres indígenas y negras; así como en gestión, estudios y distintos soportes a proyectos de las beneficiarias. Luego se encuentra en orden sucesivo, Guatemala, quien ha destinado mayores recursos, en primer lugar, a *Capacity of Ge experts, Orgs*, en segundo lugar, a *Body of knowledge Ge & Nds*, y, en tercer lugar, a *Project support*.

#### **4.3.3.3. Análisis de la gestión y ejecución presupuestaria**

En la ejecución regional (Brasil y Paraguay, incluidas) es visible cómo el programa va generándose desde el 2006, con la contratación de estudios de expertas, cómo se va planificando, realizando contrataciones. Ya en el año 2007 el programa se dedica a realizar apoyos. En el 2008 se destina presupuesto para evaluación. En el 2009 y hasta el 2010 se invierte más en desarrollo de capacidades, articulaciones, trabajo con las beneficiarias en forma creciente (ver gráfica 4 en el Anexo B1).

En el caso de Bolivia el análisis arroja que en los primeros años de ejecución el gasto fue más fuerte en gestión del programa que en el trabajo con sus beneficiarias, gasto que fue aumentando en el correr de los años (ver gráfica 5 en el Anexo B1). Se puede observar el aumento del 2009 al 2010 en actividades como *Capacity of Excluded Women, Resources for Excluded Women, Body of Knowledge Ge & Nds*.

Guatemala registra el más bajo nivel de gasto del presupuesto asignado (ver gráfica 6 en el Anexo B1), quizás debido a la baja ejecución en varios contenidos que hacían parte de los objetivos y que el equipo responsable no abordó en este país. Esto se corresponde, igualmente, con las evidencias encontradas respecto de las dificultades del equipo nacional para lograr una mayor autonomía en la toma de decisiones y agilidad para la ejecución presupuestaria. En el último período, el gasto en la contratación de expertos/as aumenta de forma importante lo cual se corresponde con el énfasis en la adquisición de servicios profesionales de alto nivel para la investigación estadística.

#### **4.3.3.4. Análisis del costo-beneficio**

Consideramos que el gasto redundó de manera óptima en los beneficios obtenidos al inicio del Programa en la región, ya que determinó su planificación, programación, contrataciones, estudios y diagnósticos. Posteriormente fue utilizado para apoyo técnico y, finalmente, para desarrollar las capacidades de las beneficiarias.

Guatemala priorizó el trabajo de fortalecimiento de las capacidades de los equipos gubernamentales que producen estadísticas y esto generó aportes a nivel nacional e internacional, con gran contratación de consultoras en el último año especialmente. Esta priorización y fuerte concentración en el aporte a la producción estadística descuidó el énfasis en la continuidad a los procesos iniciados con el impulso a la “Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xincas”. Esta implicó un costo-beneficio menor para el país, que no ha podido dar mayores resultados en políticas públicas directamente con las beneficiarias, como los demás países, ni en la medida de sus potencialidades. Se espera que, en próximas etapas, los avances estadísticos logrados en Guatemala sirvan de base a mejoras políticas para las beneficiarias del programa, con amplia participación de las mismas.

Se considera que Bolivia invirtió más estratégicamente en acciones de fortalecimiento de los grupos de beneficiarias, y se puede apreciar en los cuadros de resultados y logros, cómo esta estrategia favoreció la ampliación de derechos para las mujeres indígenas y negras del país, así como un mayor despliegue de políticas públicas compartidas entre el Estado y sociedad civil en Bolivia.

#### **4.4. Eficacia del Programa**

En términos generales, luego de una sistematización exhaustiva<sup>35</sup> de las iniciativas y actividades impulsadas y la manera en que estas han contribuido al alcance de los resultados esperados por país y a nivel del componente regional, se puede concluir que el PGRP ha logrado avanzar en esta etapa en pro de sus objetivos de incidir en que las instituciones regionales y nacionales, gubernamentales y no gubernamentales, se encaminen a considerar las dimensiones de género, raza y etnia en la erradicación de la pobreza en América Latina, al tiempo que ha contribuido a la reducción de las condiciones de desigualdad social que enfrentan las mujeres negras e indígenas. De esta manera, ha favorecido un empoderamiento en derechos y protección social para las personas más pobres (mujeres indígenas y negras), como se puede apreciar en el análisis de resultados y logros alcanzados mediante las acciones impulsadas. No obstante, aun sus transformaciones se pueden considerar iniciales, ya que los cambios estructurales a los que el programa apunta implican procesos mucho más largos en la historia, profundos cambios culturales, que requerirán trabajos de continuidad.

El Programa sigue los patrones de desarrollo dispuestos por las políticas de AECID, la agencia donante, en términos de Desarrollo Humano, DDHH y erradicación de la pobreza a través de la inclusión social. Entiende a la pobreza como condicionante para la privación de la vigencia de los DDHH y apuesta a la ampliación de oportunidades y la aplicación efectiva de derechos humanos de las mujeres indígenas, negras. Establece principios de concentración y priorización en poblaciones altamente necesitadas y excluidas del desarrollo. Considera la eficacia, como eficacia en el desarrollo, priorizando a los sujetos del mismo.

El análisis de algunos elementos de tensión que han limitado el alcance de los resultados revela la existencia de miradas muy distintas de cómo el Programa debería funcionar y puntos de tensión importantes en relación con las visiones acerca de la pobreza y la manera de atender a sus efectos sobre mujeres negras e indígenas, como veremos más adelante. Estas diferentes miradas han influido en las estrategias de implementación, priorización de los esfuerzos y definición de las contrapartes por parte de los diferentes equipos regionales, subregionales y nacionales.

---

<sup>35</sup> Para llegar a las conclusiones que desarrollamos en este capítulo hemos realizado un análisis de los logros alcanzados por resultados esperados en cada uno de los países y el nivel regional. Este análisis detallado se recoge en el documento denominado “Avance en el logro de los resultados esperados y productos por país”, en el Anexo B2.

La evaluación pudo identificar valiosos intentos desde la coordinación regional por avanzar en el alcance de consensos y abordajes comunes<sup>36</sup>; sin embargo, estos esfuerzos aun no han llevado a construir una mirada común de entendimiento del fenómeno del racismo. En este sentido, los hallazgos de la evaluación dan cuenta de un escaso abordaje e incorporación del discurso antirracista y de *interseccionalidad* entre los diferentes niveles de ejecución del programa.

Considerando lo anterior, en términos amplios se puede decir que el PGREP, en la práctica, ha favorecido de forma incipiente la incidencia política, a nivel regional, nacional y local, para la inclusión de temas de las mujeres negras e indígenas en las agendas regionales de DDHH, diseño y ejecución de políticas públicas, construcción de indicadores sociales y producción de conocimientos en *interseccionalidad*, incorporación de las mujeres indígenas y afro en cargos ministeriales y de toma de decisión a nivel local, ampliación de derechos de las mujeres indígenas y afrodescendientes, acceso a bienes y servicios.

Con diferencias marcadas entre el estado de avance por países, los resultados muestran la incidencia lograda a diferentes niveles. Vale la pena resaltar el nivel de incidencia logrado por el movimiento de mujeres indígenas y campesinas en la reforma a la nueva Constitución en Bolivia, así como el aumento del número de mujeres indígenas formadas con conciencia de género en cargos del Estado. Otro ejemplo relevante son los aportes dados desde el componente regional, y desde cada uno de los países de implementación, al avance de la agenda de derechos de las trabajadoras domésticas, incidiendo en la definición de marcos normativos internacionales y en la sanción de leyes nacionales para la protección de estas trabajadoras.

#### **4.4.1. Eficacia en el logro de los resultados esperados según las líneas estratégicas definidas**

##### ***Línea Estratégica 1. Sistematización de conceptos y metodologías de análisis y generación de nuevos conocimientos.***

Se han debatido y establecido enfoques de igualdad de género, racial y étnica en estudios sobre pobreza, iniciando discusiones conceptuales a nivel regional y de los países. Igualmente, se han fortalecido espacios de intercambio y análisis de experiencias sobre políticas de combate a la pobreza en América Latina entre distintos actores, especialmente gubernamentales y no gubernamentales que trabajan por la inclusión de género, raza y etnia, con énfasis en la integración de estas dimensiones de igualdad de oportunidades.

Desde el componente regional, el camino a Durban emerge como una trayectoria de encuentros, programación y seguimiento, que el programa ha llevado adelante con eficacia en la consecución de los objetivos y desarrollo de las actividades en función de los resultados esperados. Asimismo, se apoyó la participación de las redes de mujeres afrodescendientes e indígenas de las Américas en los encuentros propiciados por la CEPAL, y se impulsaron y propiciaron de manera directa encuentros regionales entre especialistas que atienden a la formulación de indicadores sobre pobreza y la producción estadística.

Las publicaciones generadas por el programa aportan a un abordaje teórico-conceptual de la pobreza

---

<sup>36</sup> Estos intentos se pudieron corroborar tanto de las entrevistas a las técnicas del equipo de la coordinación regional, anterior y actual, como en la revisión documental realizada por el equipo evaluador.

desde una perspectiva multidimensional, la *interseccionalidad*, que permite proyectar hacia futuro abordajes más eficaces y eficientes en las políticas públicas y mecanismos de atención a la desigualdad de género, raza y etnia en la región.

Las reflexiones, investigaciones, estudios impulsados o apoyados por el programa han dado lugar a nuevos abordajes metodológicos, enfoques conceptuales y producción de conocimiento antes no disponible. Se ha dado atención especial a la producción de conocimientos sobre la pobreza a partir del uso de datos estadísticos desagregados por raza, etnia (o lengua) y género. Estos conocimientos comienzan a ser difundidos y utilizados por gestores/as de políticas públicas, organizaciones de la sociedad civil y los mecanismos de derechos humanos y ayuda al desarrollo.

En Bolivia, se han desarrollado siete investigaciones, todas publicadas, dirigidas a aportar al proceso de definición de planes de trabajo y políticas públicas de los ministerios responsables de atender a la redistribución social de recursos y derechos: (1) *Trata y Tráfico de niñas y adolescentes*; (2) *Seguridad Ciudadana*; (3) *Justicia Comunitaria para Mujeres*; (4) *Tierras y su acceso a titularidad para mujeres*; (5) *Condición de la Mujer Afro Boliviana*; (6) *Guía de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas*; (7) *Perfil de Género*. Se ha financiado y contratado una consultora para el desarrollo de dos investigaciones sobre acceso de las mujeres a la tierra: (1) *Acceso de las mujeres a la tenencia, uso y aprovechamiento de la Tierra y Territorio en Tierras Altas*. Publicado. (2) *Acceso de las mujeres a la tenencia, uso y aprovechamiento de la Tierra y Territorio en Tierras Bajas*.

En Guatemala y con el apoyo de la Oficina Subregional de México, se desarrollaron las siguientes investigaciones: 1) *Diagnóstico sobre políticas e instituciones encargadas de la reducción de la pobreza en Guatemala*, 2) sistematización del “Encuentro Nacional de Mujeres Trabajadoras de Casa Particular” realizado en el 2010, y publicada en el 2011, 3) *Mujeres en el desarrollo rural*, 4) *Estudio sobre trabajo informal y las mujeres en Guatemala*, 5) *Diagnóstico sobre la situación social, educativa y política de las mujeres mayas, garífunas, xincas y afrodescendientes en Guatemala*, 6) *Aportes de las Mujeres Indígenas a la Economía del País*, Informe Temático No. 3 de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI).

En Paraguay, el programa ha posibilitado un amplio debate conceptual en los grupos interagenciales y apoyó la realización de las investigaciones: *Encuesta Internacional de Victimización*, y la *Encuesta de Emigración Paraguaya* con incorporación del criterio etnolingüístico.

La ejecución en Brasil permitió, entre otras cuestiones, el aporte en recursos financieros y apoyo técnico para la implementación de los “Retratos de Desigualdad de Género y Raza” en su tercera y cuarta ediciones. La cuarta edición, en curso, tendrá tres productos: el conjunto de tablas con los indicadores desagregados por sexo y raza; un libro con artículos de investigadoras jóvenes feministas negras; y un libro que explicará cómo fueron calculados los principales indicadores, cuáles son sus fortalezas y debilidades y cuáles son los usos de la información.

Así mismo, se aportó o influyó para que se realizaran, entre otras, las siguientes publicaciones: 1) Un *Dossier Raza y Género* en la Revista de *Estudios Feministas* con textos elaborados por especialistas en género, raza y pobreza utilizando datos del Retrato; 2) junto a IPEA, el documento de aporte a políticas públicas denominado “Fases de la Desigualdad”.

Estos conocimientos comienzan a ser difundidos y utilizados por gestores/as de políticas públicas, organizaciones de la sociedad civil y los mecanismos de derechos humanos y ayuda al desarrollo. Se destacó, sin embargo, que no ha sido suficientemente logrado en todos los países de implementación y habrá que ponerle especial atención a futuro de forma de alcanzar mayor impacto. También se ve necesario, en una próxima etapa del Programa, dar impulso a la ejecución de estudios más cualitativos que permitan profundizar sobre los efectos de la pobreza en la vida de las mujeres indígenas y



afrodescendientes, así como el impacto de los programas de atención a la pobreza y a la desigualdad dirigidos a estas poblaciones.

Como parte de la implementación de esta línea estratégica se evidencia la existencia de diferencias importantes en la conceptualización de género, raza, etnia y atención a la pobreza entre países y entre actores involucrados a las que hay que prestar atención para nuevas etapas de implementación. Parte de estas diferencias se visibilizaron en la propia ejecución del Programa entre los diferentes equipos nacionales y las gerencias subregionales implicadas.

Ha sido fundamental encontrar que el desarrollo del Programa también tiene relación con el acercamiento a las culturas orales de América Latina y sus oportunidades de aportar nuevos conocimientos, nuevas miradas al desarrollo humano, ejercer liderazgos, participar proactivamente en políticas, desde otros criterios, cosmovisiones, y metodologías para el desarrollo, diferentes a las hasta ahora estandarizadas.

Las alianzas favorecidas entre Universidades, organizaciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales han sido, en muchos casos, el motor que ha posibilitado la realización de los estudios y el compartir experiencias para la construcción de esta perspectiva *interseccional* de género-raza-etnia, que develan situaciones y condiciones de vida de las mujeres que antes no habían sido consideradas, sobre valores, círculos de relaciones, circuitos productivos y división sexual del trabajo, en clave de género y etnia.

***Línea Estratégica 2. Fortalecimiento y articulación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan por los derechos de las mujeres, en particular, de las mujeres negras e indígenas, en función de potenciar demandas y propuestas por la igualdad.***

Aunque no de igual manera ni en la misma intensidad, el Programa ha contribuido al fortalecimiento de las organizaciones y redes de mujeres afrodescendientes e indígenas a las que fueron dirigidas las acciones apoyadas financiera y técnicamente a través de sus contrapartes. Esto fue posible gracias al impulso de iniciativas de acción conjunta en la gestión de derechos y contra la pobreza, a nivel regional y nacional.

Se ha podido documentar que el programa apoyó proyectos dirigidos a mejorar la información de las mujeres beneficiarias sobre sus DDHH y los mecanismos para su atención, ha generado capacidades para la ampliación de sus libertades a través de la formación y cualificación para el ejercicio participativo ciudadano, así como para lograr mejoras individuales para el acceso al empleo o actividades de producción de recursos. Así, el Programa ha reforzado competencias y capacidades de las mujeres indígenas y afrodescendientes, mujeres guaraní-parlantes, campesinas y empleadas domésticas.

Un alto porcentaje de las mujeres que fueron beneficiarias de los proyectos auspiciados por el Programa han valorado positivamente las acciones y actividades en las que se han visto involucradas, han manifestado el efecto que las capacitaciones recibidas han tenido en su crecimiento personal y en su vida, que aportaron muchas veces a la modificación de roles y patrones tradicionales de división sexual del trabajo. Aunque, al mismo tiempo, ellas muestran que aún no es suficiente y esperan la continuidad de las acciones, ya que sus vidas siguen estando inmersas en la pobreza<sup>37</sup>.

El Programa ha sido eficaz en apoyar las iniciativas para la visibilización de la problemática del trabajo doméstico, un trabajo la mayoría de las veces no reconocido como tal. En coordinación con agencias claves, como la OIT, se dirigieron acciones tendentes a fortalecer individual y colectivamente a las

---

<sup>37</sup> Ver los resultados del cuestionario aplicado a una muestra de beneficiarias en los cuatro países donde se implementó el PGREP en el producto 2 de esta consultoría.

empleadas domésticas, mayormente negras e indígenas, en los países de implementación; al mismo tiempo, se lograron avances sustantivos para el reconocimiento de derechos y en materia de legislación laboral que protejan a la empleada doméstica, a través de un Convenio, seguido de una Recomendación en la 110ª. Conferencia Internacional del Trabajo.

Igualmente el Programa fue eficaz en su atención al proceso particular de refundación del Estado boliviano como Estado plurinacional, acompañando, a través de sus contrapartes, a las organizaciones de mujeres indígenas (y afrodescendientes en menor medida) para ocupar un lugar en el proceso de cambio.

Los resultados de la implementación en Bolivia, en Brasil y del componente regional, particularmente, muestran que el liderazgo estratégico de las mujeres indígenas y afrodescendientes puede ser fortalecido, y sus organizaciones tener mayor incidencia, a nivel nacional e internacional, en la medida en la que cuenten con mayor disponibilidad de recursos y un acompañamiento técnico oportuno. En el caso de Guatemala, este fue un componente al que no se le dio prioridad, lo que debe ser reevaluado a la luz de los resultados de esta evaluación.

De los resultados de los grupos focales, de las entrevistas y de los documentos analizados se puede concluir que el PGREP ha posibilitado redes, interlocuciones y coordinaciones entre la sociedad civil, el Estado y los mecanismos de ayuda al desarrollo a todo nivel contribuyendo así a la potenciación de los esfuerzos.

En el caso de Bolivia, donde cabe destacar el clima político favorecedor a los objetivos del Programa, la incidencia política lograda fue importante y se evidencia en que varias de las propuestas realizadas por las organizaciones de mujeres indígenas beneficiarias de los proyectos financiados y apoyados técnicamente por el PGREP, fueron incluidas dentro de la nueva Constitución del Estado Plurinacional. El reforzamiento de los liderazgos de las mujeres indígenas beneficiarias puede comprobarse en el hecho de que muchas de estas mujeres hoy están ocupando cargos ministeriales, municipales y legislativos, y se pudo comprobar que hoy día muchas de sus demandas se encuentran dentro de los planes ejecutivos (POA) municipales, lo que a mediano plazo tiene impacto en la mejora de su situación económica. Las acciones en articulación con la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa para la elaboración de una Ley de Soberanía Alimentaria como estrategia de combate a la pobreza contribuyeron a la generación de una Agenda de Soberanía Alimentaria. El trabajo de acompañamiento y fortalecimiento organizativo de las mujeres afrobolivianas ha contribuido al análisis y reflexión sobre la exclusión y el racismo que afecta a dichas mujeres y ha incidido en la elección de tres mujeres afrodescendientes para autoridades departamentales y nacionales y un hombre afrodescendiente como asambleísta y diputado nacional. El diseño y apoyo del Curso “Conocimiento y Manejo de Instrumentos Internacionales para la Defensa de los Derechos Humanos de Mujeres Indígenas” confluyó en la conformación de la Red de Mujeres Indígenas Originarias Campesinas y Afro Bolivianas (REMIOCA) que hoy actúa independientemente de las entidades financieras y siguen su propio plan de trabajo.

En Paraguay, se hicieron acciones de apoyo y acompañamiento para el fortalecimiento de la CONAMURI entre ellas, la realización del *III Encuentro de Mujeres Indígenas* con la participación de 70 mujeres de todo el país que han elaborado y difundido una “Declaración Política sobre la situación de las mujeres indígenas”.

Así mismo, el apoyo a la Articulación de Mujeres Negras en Brasil sirvió para su participación e incidencia en conferencias nacionales organizadas por mecanismos gubernamentales, lo que redundó en la incorporación de sus demandas en el plan nacional de política pública.

### ***Línea Estratégica 3. Elaboración de propuestas para incidir en las políticas públicas de combate a la pobreza y la discriminación.***

El Programa ha buscado responder de forma particular a las realidades locales de cada uno de los países. En base a estos contextos, se puede apreciar el desarrollo de estrategias específicas para la promoción de la incorporación de las dimensiones de género, raza y etnia en las políticas públicas, a través del trabajo de acompañamiento y apoyo brindado a los equipos nacionales de producción estadística y a los equipos responsables de la definición y ejecución de las políticas de atención a grupos vulnerables como las mujeres, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

Aunque era primordial la atención a los programas de pobreza, no se logró tener influencia a estos niveles y permear la perspectiva de la *interseccionalidad*; ello es una deuda que se debe tener en cuenta para acciones futuras en ONU Mujeres. Aun así, la evaluación muestra que el Programa ha generado niveles de incidencia en diversas políticas públicas en la región y por país que van dirigidas a disminuir la pobreza, como se puede apreciar en el documento “Avance en el logro de los resultados esperados y productos por país”, antes citado (ver dicho Documento en el Anexo B2).

Respecto a este objetivo, en Brasil se han dado pasos importantes: acciones de apoyo técnico y financiero a la política pública del Estado de Pernambuco para capacitar a más de 12 mil mujeres en 11 barrios de la región Metropolitana y del Estado, 5.600 mujeres se introdujeron a la floricultura, 190 mujeres de la Ilha de Deus en artesanía y 200 mujeres fueron capacitadas en el tema de género, raza y políticas públicas. Así mismo, en conjunto con la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM) el *Curso de Gestión de Políticas Públicas en Género y Raza* (GPP-GER), dirigido a gestores públicos y líderes del movimiento de mujeres y del movimiento negro, involucró a 9 universidades y se capacitaron 3,580 alumnas/os. Se prevé que otras universidades se involucren y un total de 7mil alumnas/os capacitadas/os en los próximos 2 años.

Con la Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial (SEPPIR), se ha apoyado la elaboración de una agenda estratégica para el *Plan Nacional de Promoción de Igualdad Racial*, la organización de la *II Conferencia Nacional de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial*, el fortalecimiento institucional de la unidad de *Asesoría Internacional* de la SEPPIR, y se lleva a cabo el Proyecto *Quilombos de las Américas, para favorecer a las mujeres quilombolas en sus condiciones de género y DDHH*.

Por último, se apoyó técnica y financieramente la elaboración y publicación del documento “*Gênero e Raça no Ciclo Orçamentário e Controle Social das Políticas Públicas: Indicadores de gênero e de raça no PPA 2008-2011*”, desarrollado por el Centro Feminista de Estudios y Asesoría (CFEMEA), el cual se ha convertido en una de las principales referencias tanto en la academia como para las organizaciones de mujeres que lo están usando como herramienta de incidencia en el nuevo ciclo presupuestario.

En Guatemala, se han llevado a cabo varias iniciativas para el apoyo a la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) ente ellas la formulación de la “*Agenda Articulada de las Mujeres Mayas, Garífunas y Xincas*”, que concluyó en un documento clave como insumo para las políticas públicas, así como el apoyo técnico y financiero del III Informe de la DEMI “*Contribuciones de las mujeres indígenas a la economía del país*”. Igualmente, se ha desarrollado un trabajo de seguimiento y apoyo técnico a la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SEPREM) y a la Secretaría de Planificación para influir en la definición de políticas públicas para las mujeres. El trabajo ha estado centrado en la formación y seguimiento técnico a los equipos responsables de la producción y análisis de estadísticas que den cuenta de la situación de las mujeres para apoyar en la definición de políticas públicas. Así mismo se ha incidido en la incorporación de la encuesta del uso del tiempo en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), que aún se encuentra en campo.

En Paraguay, se dio apoyo al proceso de “Diagnóstico de Género y Plan de Igualdad de Género y No Discriminación en la Función Pública”, documento base para la formulación de una política pública de igualdad de género en la función pública, y el “Curso Piloto Guaraní Comunicativo con Enfoque de Género” de donde han salido en principio unos 13 docentes de guaraní formados en género, raza, etnia y no discriminación.

En Bolivia, el logro más importante fue el obtenido del apoyo al proceso de consulta y diagnóstico participativo que involucró a mujeres de los 13 municipios de El Alto que concluyó en la elaboración de un “Plan Estratégico de Género” para la Dirección de Género y Gestión Social de Gobierno Municipal del Alto, documento base para la elaboración de la política pública para la atención a las mujeres en el mediano y largo plazo. Así mismo, se da apoyo al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras a partir de dos investigaciones financiadas por el PGREP que dan insumos para orientar las políticas de acceso de mujeres indígenas y campesinas a la tenencia, uso y aprovechamiento de la tierra y territorio en Tierras Altas y Bajas. Los proyectos con el Vice Ministerio de Igualdad de Oportunidades (VIO) incluyeron el desarrollo de una estrategia de transversalidad de género en el ámbito ejecutivo y la incidencia en el debate sobre microempresas insertando la dimensión de género y etnia. Como resultado se ha producido y publicado una “Guía operativa para la transversalización de género en los planes de desarrollo” y el documento “Normativa hacia la microempresa” que se ha presentado para debatir en la Asamblea Plurinacional.

El Programa ha posibilitado y favorecido que la base principal de muchos planes, políticas y procesos nacionales de desarrollo sean las voces de las mujeres, en especial, la de los grupos más vulnerables. Ha favorecido también mayor información a la ciudadanía para conocer, participar, proponer, tomar decisiones, vigilar las políticas públicas, a la función pública y a los gobernantes. Un ejemplo exitoso en este aspecto lo es Brasil quien logró que las organizaciones del movimiento de mujeres negras incidieran en la definición de los planes nacionales de políticas públicas a diferentes niveles.

Un aspecto de mayor importancia, que se pensó como estrategia eficaz para nutrir planes y políticas públicas, ha sido el impulso a la producción estadística para la medición y caracterización de la pobreza con enfoque de género y étnico y a la cualificación de los equipos responsables de esta actividad dentro de las entidades gubernamentales de los países de implementación. Parte del trabajo ha estado dirigido a incidir en la incorporación de los aspectos de género, raza y etnia en los instrumentos de recolección de información, como las encuestas de uso del tiempo, y la revisión y propuestas de inclusión de preguntas en las rondas de censos en los países del programa han sido importantes también. Es un hecho demostrable que esta fue una tarea importante de inversión de recursos y tiempo de los equipos del Programa, especialmente en Guatemala y Brasil, al punto que este objetivo se convirtió en la prioridad número uno, como lo fue en el caso de Guatemala.

Como resultado de estos esfuerzos, en Guatemala el programa coadyuvó para la conformación de la Unidad Estadística de la SEPREM que trabaja en el análisis de información estadística con enfoque de género y etnia que debe servir de insumos a las políticas. Igualmente, se ha logrado incluir un eje sobre género y etnia dentro del SEGEPLAN con el “Plan de la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres hasta el 2023”. Así mismo, en el INE, se ha apoyado a la *Unidad Técnica de Género y Etnia* y a la Oficina de Transversalización de Género y Etnia en el fortalecimiento de sus capacidades en formación estadística con enfoque de género.

En todos los países se han hecho tratativas para impulsar y apoyar técnicamente las encuestas de uso del tiempo, incorporando mediciones sobre raza y etnia. Así mismo, desde el componente regional en alianza con el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), y a nivel nacional en Brasil, en alianza con Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA), se ha dado impulso y

apoyo técnico y/o financiero a los “Retratos de Desigualdad de Género y Raza” que aportan a la producción de indicadores e información estadística desagregada por raza, etnia, género y pobreza.

Dentro de los resultados que se buscaron dentro de esta línea de acción estratégica está el impulso a marcos normativos y legales que favorezcan la justicia y la igualdad social de los grupos desfavorecidos. Como se ha podido observar, las acciones se concentraron en algunas iniciativas claves y el nivel de efectividad fue alto. No interesa resaltar finalmente y en este mismo tenor, dada su relevancia reconocida internacionalmente, la incidencia lograda en lo que fue el proceso de reforma constitucional en Bolivia, y los avances en términos de derecho laboral de las trabajadoras domésticas, en Paraguay, Brasil, Bolivia y a nivel del derecho internacional. El Componente regional y el trabajo desde Brasil fueron actores claves en impulsar esta agenda sobre los derechos de las trabajadoras domésticas. Parte de las acciones realizadas en este sentido, fue la financiación de los documentales “Trabajo Doméstico, Trabajo Decente, y “Las Américas tienen color: los/as afrodescendientes en los Censos “, exhibidos con éxito en varios países de América Latina, Europa y África.

***Línea Estratégica 4. Incidencia política en las distintas agencias de las Naciones Unidas y en los instrumentos internacionales, vinculados a las dimensiones de género, e igualdad racial y étnica.***

Al interior del Sistema de las Naciones Unidas (SNU), se han logrado acciones interagenciales para la incorporación de las dimensiones de género, raza y etnia en relación a la reflexión, análisis y debate sobre la pobreza en articulación y coordinación de esfuerzos con otras oficinas del SNU generando niveles de incidencia interagencial con OIT, UNICEF, UNFPA, PNUD, la Ventana de Género y el Programa Indígena de ONU Mujeres en Guatemala y Bolivia, entre otras. Se destaca especialmente el trabajo interagencial logrado en Brasil, Bolivia y Paraguay, en donde las Coordinadoras Nacionales del PGREP han jugado un rol de liderazgo, pero se muestra que el camino apenas se ha iniciado.

Aunque se logró introducir una reflexión acerca de la manera en que los problemas de las mujeres deben verse multidimensionalmente aún falta dar pasos más decisivos en este sentido, ya que el Programa está llamado a jugar un papel de liderazgo en la promoción e introducción de la mirada de la *interseccionalidad* dentro del sistema.

Son especialmente eficaces los trabajos interagenciales sobre la conceptualización de género, raza, etnia y pobreza en Paraguay con los programas de Igualdad de Oportunidades (ODM) e Indígena, del sistema. También, el trabajo con el Grupo Técnico de Género (GTG) de Naciones Unidas en Bolivia y el Grupo de Trabajo sobre Género y Raza de Naciones Unidas en Brasil. Tanto en el caso de Bolivia como en el de Brasil la actuación del Programa dentro de los grupos interagenciales redundó en algunas acciones referidas a la promoción de instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos. En el caso de Bolivia el Curso “Conocimiento y manejo de Instrumentos Internacionales para la Defensa de los DDHH de las mujeres indígenas” que dio lugar a la “Guía de instrumentos legales internacionales con el enfoque de género y etnia”. En el caso de Brasil en el marco del GT de Género y Raza se trabajó una “Guía de Derechos Humanos para la Población Afrodescendiente” con informaciones de fácil comprensión sobre las principales leyes nacionales, instrumentos internacionales y mecanismos de denuncia de racismo.

Pese a ello, no se han logrado, en el marco del Programa, desarrollar o impulsar suficientemente capacitaciones, documentos y otras iniciativas dirigidas a socializar y profundizar con las organizaciones de mujeres en el uso los instrumentos internacionales relativos a los DDHH.

#### 4.4.2. Efectos directos en las contrapartes y beneficiarias del programa

El PGREP busca impactar sobre la pobreza que afecta a las mujeres indígenas y afrodescendientes a través de incidir en los programas y las acciones que ejecutan diferentes actores que luchan contra la pobreza, de forma que estos incorporen una mirada multidimensional de género, raza y etnia en su atención al problema. Dado que el PGREP se ejecuta a través de socias y contrapartes a las que se apoya para que desarrollen las acciones con las comunidades, consideraremos que las beneficiarias directas del Programa son las organizaciones sin fines de lucro, las redes de mujeres afrodescendientes e indígenas que operan a escala nacional y regional, y las instancias gubernamentales ejecutoras de políticas. Las beneficiarias últimas son las mujeres de las comunidades postergadas, afrodescendientes e indígenas.

La evaluación muestra que hay obstáculos importantes para la aceptación e inclusión efectiva de una perspectiva de *interseccionalidad* dentro de los programas gubernamentales, las agencias del Sistema de Naciones Unidas y el mundo del desarrollo. Algunas de las acciones desplegadas por el PGREP en articulación con otras agencias del Sistema, han priorizado los elementos comunes en términos de seguimiento a los compromisos de los Estados en materia de género, contando para ello con instrumentos internacionales que no siempre admiten una mirada interseccional y tienden a promover una visión universalista que incorpora en forma de parche, de forma poco articulada, “necesidades particulares” de grupos específicos de mujeres, como las mujeres negras o indígenas que tienden a ser incluidas como “grupos especiales”. De esta forma, la mirada general de tratamiento del género sigue intacta sin dar cuenta de la manera como estas necesidades particulares están llamadas a cambiar toda la concepción sobre el problema promoviendo cambios en la forma total de su abordaje. La atención y el desarrollo de una estrategia para abordar y propiciar estos cambios profundos aún están pendientes. De este modo, las entrevistas con personal técnico especializado a los diferentes niveles, así como los testimonios y las afirmaciones que se han vertido en los grupos focales con las beneficiarias, muestran el poco avance en una concepción interseccional dentro de las estrategias de atención a la pobreza y a la desigualdad por parte de las instituciones del Estado y las agencias de ayuda al desarrollo.

Los hallazgos de esta evaluación muestran, al menos, dos estrategias puestas en marcha por los equipos responsables de la implementación en cada uno de los países. Por un lado, hay una estrategia que consideraría que la mejor forma de alcanzar el objetivo general es a través de la contribución a la generación de conocimientos, especialmente a través de la generación de nuevos indicadores entrecruzados de género, raza y etnia para la medición de la pobreza. En esta perspectiva, la producción y el análisis de los datos estadísticos acerca de la manera en que el género, la raza y la etnia intervienen en el fenómeno de la pobreza es una herramienta eficaz para nutrir a las políticas públicas y lograr así acciones que impacten en mejoras efectivas para la población afectada, y de allí la han tomado como el objetivo rector de sus acciones. Esta sería, de forma sintética, la estrategia asumida por el equipo de Guatemala bajo el liderazgo de la Oficina Subregional de México. Aunque en Guatemala se han sostenidos apoyos a organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes, ciertamente esta no ha sido su prioridad, lo que se ha podido comprobar en las visitas de campo en Guatemala, los resultados de los grupos focales, las entrevistas y los cuestionarios aplicados a beneficiarias.

## ¿Qué estrategias para qué resultados/impactos?

Algunos caminos:

1. A través de una atención específica al fortalecimiento y generación de capacidades: ¿con qué actores? ¿con la sociedad civil? ¿con el estado? ¿con ambos? ¿a qué niveles: Alto, medio, bajo? ¿qué tipo de fortalecimiento? ¿qué capacidades?

2. A través de generación de conocimientos: ¿qué conocimientos? ¿para quienes? ¿a través de cuáles metodologías? ¿para generar qué resultados?

Por otro lado, hay una estrategia que, sin abandonar las acciones para incidir sobre la generación de conocimientos, aparece más preocupada por generar fortalecimiento y capacidades en las contrapartes ejecutoras y, a través de estas, en las organizaciones de base comunitaria de mujeres negras e indígenas. Dentro de esta última estrategia hay, a la vez, dos caminos elegidos, tal y como se desprende de la

triangulación de los datos encontrados: hay quienes se inclinan por invertir más recursos en el fortalecimiento de los niveles organizativos medios y altos de la sociedad civil (ONGs reconocidas, contrapartes ejecutoras, redes nacionales e internacionales), como fue la opción del equipo brasileño de la Coordinación Regional<sup>38</sup>; y quienes creen que vale la pena los esfuerzos dirigidos al empoderamiento de las organizaciones más pequeñas, apartadas y de más bajo perfil, como fue el caso en Bolivia. Vale la reflexión sobre estas diferentes opciones tomadas y verificar sus efectos a la luz de los resultados obtenidos de la implementación de cada una.

Se desprende del análisis de los logros por resultados esperados, que a cada estrategia correspondió un tipo de alcance, y de ahí sus efectos directos sobre las contrapartes y las beneficiarias. Guatemala, como ya se ha señalado antes, aparece con una deuda en cuanto a la atención al objetivo de fortalecimiento y acompañamiento a las organizaciones de mujeres afrodescendientes e indígenas, y ello ha pesado a la hora de valorar los efectos de sus acciones. Por el otro lado, Brasil y Bolivia mostraron mejor eficacia para el logro de resultados con efectos visibles sobre las poblaciones a las que se pretende impactar<sup>39</sup>. En este tenor, el trabajo de acompañamiento y apoyo financiero para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes resultó, en lo que respecta a esta evaluación, altamente necesario y efectivo.

Sin embargo, será necesario construir indicadores que muestren el impacto real de los alcances en el cambio de la vida de las beneficiarias. ¿Cómo estaban las organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes antes, durante y después de la intervención del PGREP? Aun cuando podemos señalar algunas cuestiones importantes en términos de eficacia, no contamos con una línea de base para hacer una medición del impacto efectiva.

Por otro lado, interesa hacer una reflexión respecto de los efectos del PGREP sobre las contrapartes y las beneficiarias a partir de las estrategias de relacionamiento y colaboración puestas en juego durante la ejecución del Programa. En concreto, se ha podido detectar a través del análisis de los hallazgos del

<sup>38</sup> Vale mencionar, que tal estrategia se contradice con la definida en el diseño original del PGREP. En el documento de proyecto se hace alusión a que el Programa trabajará estrechamente con unas contrapartes específicas y se menciona específicamente un número reducido de redes de mujeres que trabajan a nivel nacional y regional. Como se discutió en el taller de socialización del informe final, esto, sumado a los procedimientos para la definición de contrapartes dentro del sistema de ONU Mujeres, se volvió una camisa de fuerza que limitó muchas veces la posibilidad de ampliar el rango de actuación y redefinición de nuevas contrapartes. De hecho, algunas de las entrevistas mantenidas mostrarían un cierto interés y preocupación por trabajar con otro tipo de contrapartes, como es el caso de Brasil y Guatemala. En el caso de Bolivia, el equipo nacional encontró, con el apoyo de la Oficina Subregional en Quito, maneras efectivas para dar cabida a otro tipo de socios.

<sup>39</sup> Ver Documento “Avance en el logro de los resultados esperados y productos por país” en el Anexo B2, ya citado, donde se analizan los logros concretos alcanzados por los países.

trabajo de campo un tipo de relacionamiento encaminado al *acompañamiento a procesos* y otro dirigido a la *asistencia técnica puntual*. La tabla 6 del Anexo B2, muestra de forma esquemática la manera en que el PGREP ha trabajado con sus contrapartes, tanto del gobierno como del SNU y la Cooperación Internacional y con las organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes a nivel local, nacional y regional, en el apoyo a las redes en las que estas se articulan para aglutinar esfuerzos. Aunque la tabla está construida inicialmente de la lectura analítica de los informes anuales (dirigidos al donante) la información que registra fue constatada en el trabajo de campo, a través de la observación implicada y las entrevistas en profundidad. Hemos de señalar que lo que se intenta medir no sólo es el tiempo o durabilidad del acompañamiento sino, sobre todo, la intensidad de la relación. Así, aunque hay contrapartes a las que se las ha apoyado varias veces durante el periodo de la ejecución, ello no habla necesariamente de un *acompañamiento de proceso* que implicaría, según la lectura propuesta, un trabajo y seguimiento cercano y sostenido durante toda la ejecución.

Lo que el trabajo de campo arroja es que el tipo de relacionamiento con las contrapartes, y sus efectos potenciadores en las beneficiarias finales, tuvo que ver más con las concepciones estratégicas que los equipos nacionales manejaron durante la implementación, y no tanto con una ponderación documentada del tipo de relacionamiento diferenciado a impulsar según los resultados buscados. Sin embargo, podemos ver que al final hay una coherencia entre las concepciones estratégicas y el tipo de relacionamiento que prevaleció que se puede conectar con los resultados esperados. Cada equipo terminó priorizando aquellos actores con los que entablaría una comunicación y trabajo más cercano de acuerdo a los resultados a los que se acogió. Podemos ver que las relaciones sostenidas y procesuales fueron con los actores definidos como claves en el logro de los objetivos priorizados. Así, por ejemplo, Guatemala mantuvo sus relaciones más permanentes y sostenidas con entidades gubernamentales, acorde a su estrategia de incidir en la definición de políticas públicas a través del fortalecimiento de los equipos y unidades de producción y análisis estadístico.

Más allá de ello, si nos acogiéramos a esta necesidad de *acompañamiento a procesos* a la que las entrevistadas claves aluden, pero también a la alta valoración que de ello hacen las beneficiarias consultadas cuando han recibido este tipo de acompañamiento, el PGREP muestra una debilidad general en su estrategia de relacionamiento y seguimiento a la sociedad civil y a las entidades estatales. En general, se beneficiaron las relaciones esporádicas y puntuales por encima del acompañamiento continuo y permanente que busca generar e impulsar procesos de forma de garantizar resultados efectivos. La tabla 6 del Anexo B2, muestra que solo 20 contrapartes de las 133 con las que se ha trabajado en total, han logrado sostener coordinaciones y acuerdos de largo plazo (más de 2 años) con el PGREP. La excepción vendría a ser Bolivia quien ha posibilitado y desarrollado la mayoría de los relacionamientos de mediano y largo plazo (7 de 11). Esta podría ser la causa efectiva del alto nivel de estima y valoración positiva de las contrapartes hacia la oficina de Bolivia y también explicaría por qué es el equipo más exitoso al respecto.

Lo mismo podemos señalar que ha sucedido con el trabajo desarrollado con las contrapartes gubernamentales y del SNU. La mayor parte de las coordinaciones realizadas y colaboraciones no han sido sostenidas en el tiempo. El trabajo de campo mostró acciones desarticuladas con diferentes socios a los que muchas veces no se les da continuidad. A pesar de ello, se reconocen en cada país instituciones estratégicas con las que se viene trabajando sostenidamente, tal es el caso de los Institutos Nacionales



de Estadísticas y Censos, los Ministerios o Secretarías especiales de igualdad de la mujer o de atención a las poblaciones negras y afrodescendientes<sup>40</sup>.

Como hemos mencionado, de manera particular, se aprecian los vínculos y los trabajos en curso que se desarrollan con entidades que dan seguimiento a los temas de poblaciones en desventajas, como los organismos de promoción de la igualdad para las mujeres, los pueblos indígenas y las personas afrodescendientes, pero poco se ha logrado avanzar en la incidencia dentro de las secretarías o ministerios responsables de dar seguimiento a los planes y programas nacionales de atención a la pobreza<sup>41</sup>.

Las limitaciones encontradas para lograr penetrar e incidir en los programas y planes de atención a la pobreza han tenido que ver con las debilidades, poca institucionalización e instrumentalización de estas políticas por parte de los gobiernos de turno, pero también, a nuestro entender, con la falta de diligencias efectivas y la baja prioridad dada a estas instancias por los equipos nacionales del Programa que tienden a priorizar la entrada allí donde ya había un camino abierto, según se puede concluir del análisis. Las programaciones no muestran persistencia o redefinición de estrategias para enfrentar los obstáculos que muchas veces se señalan cuando se ha tomado alguna iniciativa en este sentido. Muestra de ello es que incluso equipos nacionales que han denotado avances en términos de eficacia y efectividad, como Brasil y Bolivia, o incluso Guatemala, que priorizó el relacionamiento con las instancias gubernamentales por encima de otros actores, evidencian una debilidad en lo que refiere al alcance de esta meta.

#### 4.5. Sostenibilidad del Programa

El Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo (DAHCD) agrupa en dos bloques complementarios las condiciones para la sostenibilidad<sup>42</sup>:

Asegurar la sostenibilidad de las actividades y beneficios del proyecto más allá de la vida de éste requiere incrementar las capacidades del grupo seleccionado en relación con:

- a) la capacidad técnica y de gestión necesaria para mantener las actividades o bienes generados por el proyecto; y
- b) los recursos suficientes para financiar los costes corrientes (salarios de personal, gastos de reparaciones) que generará dicho mantenimiento a medio y largo plazo, aspecto frecuentemente olvidado por la ayuda internacional.

El incremento de las capacidades referidas al bloque a), debe comenzarse con una participación efectiva de las mujeres beneficiarias desde la fase de diseño del programa. Y continuar con su participación en las reformulaciones, acciones, monitoreo y evaluación del programa del que son beneficiarias.

Siguiendo la argumentación del DAHCD, es necesario insistir en la participación de las beneficiarias desde la fase de identificación y diseño, *“prestando particular atención a que las mujeres se puedan expresar de forma efectiva”*, porque dicha participación desde las fases previas resulta clave, primero, *“para que el proyecto responda a las necesidades y expectativas reales de los receptores, más que a los*

<sup>40</sup> Ver las tablas 7, 8, 9, 10 y 11 del Anexo B2

<sup>41</sup> Ver tabla 12 en el Anexo B2.

<sup>42</sup> <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/213>

*criterios de los donantes y ong” y, también, para que las contrapartes se sientan implicadas en el proyecto, “lo sientan como propio y sostengan a largo plazo sus impactos positivos una vez que el mismo haya concluido”.*

En el documento llamado “Nota Conceptual”<sup>43</sup>, en el que figura la ampliación solicitada hasta 2011, no hay un apartado que explicita las estrategias pensadas para la sostenibilidad de los procesos y logros impulsados con la ayuda del PGREP, una vez completada la ejecución de sus 6,4 Millones de Euros. Pero señala un abanico de contrapartes y, dada la ausencia de explicitación de estrategias de sostenibilidad, en este apartado se pone la mirada en las instituciones seleccionadas, buscando ahí las condiciones para la sostenibilidad.

La Nota Conceptual no da cuenta de un proceso de consultas previas apropiadas con las contrapartes mencionadas, ni siquiera con las que representan a mujeres indígenas y/o afrodescendientes. Proceso de consulta desde la fase previa que, en un adecuado entendimiento de la sostenibilidad, debiera haberse iniciado incluso como insumo imprescindible del PRODOC, y más aún, una vez contando con los fondos del PGREP, de la reformulación que debiera haber sustentado la Nota Conceptual.

La mirada sobre las instituciones contrapartes habrá de ser realizada desde diferentes ángulos y en distintos momentos del proceso, puesto que el desarrollo de capacidades en dichas contrapartes seleccionadas es imprescindible para asegurar la continuidad y profundización de los procesos y beneficios del Programa. En los puntos siguientes de este apartado se pondrá la mirada, primero, sobre las contrapartes propuestas; seguidamente, sobre las que efectivamente interactuaron con el PGREP hasta la fecha. Para cerrar el apartado propondremos una mirada a ser realizada conjuntamente por contrapartes y gestoras del programa en los meses que restan hasta su finalización.

#### **4.5.1 Las contrapartes**

##### **4.5.1.1 Contrapartes inicialmente propuestas**

En la sección VI de la Nota Conceptual, denominada “Mecanismos Institucionales”, aparecen nombradas 29 instituciones “contraparte”<sup>44</sup>, que serían las llamadas a continuar y profundizar los procesos y logros apoyados desde el PGREP. En el anexo B3 se presenta el texto literal al respecto ver Síntesis nota conceptual: “Análisis de las contrapartes” y luego organizamos su contenido en la tabla 1 del mismo Anexo, dando cuenta así de lo propuesto en esta Nota Conceptual de 2007, respecto a sus contrapartes esperadas.

Los aspectos positivos de cara a una sostenibilidad que arroja el conjunto de contrapartes previstas en la Nota Conceptual son varios:

- Respecto a las organizaciones de mujeres: Contempla un significativo número (12) de organizaciones, representativas: (a) a nivel de las mujeres afro (3), de las mujeres indígenas (7) y de mujeres en general (2); (b) a nivel país: al menos dos por país comprendido en el PGREP (tres en el caso de Paraguay, que además una es de mujeres afro y otra de mujeres indígenas); (c) y tres supranacionales, incluyendo dos redes de alcance continental, una de mujeres afrolatinoamericanas y otra de mujeres indígenas.

---

<sup>43</sup> Documento facilitado al equipo evaluador por ONU Mujeres.

<sup>44</sup> El equipo evaluador externo toma aquí el término “contraparte” en el sentido amplio con que son nombradas en esta Nota Conceptual.

- Respecto a los Organismos de las Naciones Unidas: Contempla cinco de ámbito mundial y uno regional latinoamericano, todos ellos pertinentes a la temática mujer-pobreza.
- Respecto a Organismos Gubernamentales: Contempla hasta 7, tres de ellos de los más altos rangos (ministerial o viceministerial) y dos Institutos Nacionales de Estadística.
- Respecto a Universidades y Organizaciones No Gubernamentales: Considera 4, dos de ellas de rango universitario.
- Por ámbito territorial: Hay 9 contrapartes de dimensión supranacional, y 5 en promedio por cada uno de los países comprendidos, teniendo 4 el que menos y 6 el que más.

En esa selección de 29 contrapartes, representativa grosso modo de los países y del ámbito supranacional y de los Organismos de Naciones Unidas, la fortaleza que se presenta mayor está en la docena de organizaciones de mujeres. En dicha selección, hay, sin embargo, lagunas importantes que cabe señalar:

a) Respecto a Organismos Gubernamentales:

- En Guatemala no están considerados ninguno
- En Brasil no está el Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (IBGE)

b) Respecto a Universidades y Organizaciones No Gubernamentales:

- Únicamente se han considerado en Guatemala (Universidad Rafael Landívar) y ninguna en los otros países.

Pero *lo propuesto inicialmente* no es lo que puede dar sostenibilidad al Programa, sino *lo realmente realizado*, y para ello se necesita una mirada adicional a las contrapartes realmente involucradas en la trayectoria del PGREP.

#### **4.5.1.2 Contrapartes que interactuaron**

Una segunda mirada se extrae del análisis sobre las contrapartes del PGREP<sup>45</sup>. La comparación entre las tablas nos permite ver las diferencias entre lo *planeado* en la Nota Conceptual (NC) y lo *logrado* en la práctica. Una primera constatación positiva es que el número de contrapartes efectivamente contactadas por el PGREP es largamente mayor que el de las esperadas en la NC. Son números respetables, y su representatividad, en principio, auguraría buena base para la sostenibilidad. Sin embargo, estas contrapartes han sido involucradas en distintos niveles de intensidad y duración, tal y como ha sido analizado en el ítem 4.4.2 de Eficacia. La tabla 2 en el anexo B3 lo muestra de forma sintética: más de la mitad han sido relaciones esporádicas, muy breves. Apenas el 34% de las relaciones superaron un año de duración y han sido de seguimiento permanente, mientras el 66% han sido contrapartes coyunturales o esporádicas. Por tanto, el efecto de su interrelación con el PGREP en el desarrollo de capacidades para hacerse cargo de los procesos y frutos del Programa, una vez concluido éste, es algo muy incierto que habrá que dilucidar con mayor precisión en lo que queda de ejecución, en diálogo franco con ellas, para poder constatar la solidez y suficiencia de las condiciones para la sostenibilidad. En el apartado que sigue se hacen algunas sugerencias sobre cómo hacerlo y, con ellas, se deja un “cierre abierto” a este punto sobre la sostenibilidad.

<sup>45</sup> En concreto se toman como fuentes las tablas presentadas en el anexo al capítulo de eficacia del programa: tablas 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 del Anexo B2., que contienen las contrapartes del PGREP.

#### **4.5.2. Propuesta de matrices y un ejemplo sobre sostenibilidad**

Para la etapa que queda hasta el final del PGREP, se recomienda una tercera mirada para pulsar las condiciones de una sostenibilidad post 2011, ayudada por matrices cumplimentadas con la participación de las propias contrapartes, similares a la Matriz 1 “Potencial de Sostenibilidad de las organizaciones involucradas en el PGREP, según ámbito territorial” en el anexo B3 y que está enfocada en las organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres indígenas y afrodescendientes que han estado involucradas en el PGREP. Los cuatro aspectos propuestos en la matriz son a modo de ejemplo, así como las ponderaciones otorgadas. Será mediante un proceso participativo como deberá elegirse qué criterios emplear para estimar el potencial de sostenibilidad de cada organización así como qué ponderación actual merece en cada uno de los criterios o aspectos que se elijan.

Expuesto el propósito y la utilidad de estas matrices, y entregado un ejemplo para orientar en su construcción –que habrá de ser participativa, así como su cumplimentación, y considerando que el PGREP ha apoyado procesos y buscado resultados en cuatro líneas de trabajo, lo adecuado sería construir versiones de la Matriz (una o varias) para cada una de ellas. En algunas líneas tendrán mayor participación determinado tipo de organizaciones, y no todos los criterios o aspectos a ponderar serán aplicables a todas ellas.

También hay organismos gubernamentales y ONG involucrados con el PGREP trabajando en la defensa de los derechos de las mujeres. Para ellos cabe una versión de la matriz con –por ejemplo- el aspecto PP ponderado de un modo distinto al de las organizaciones de mujeres y populares. De modo parecido, deben construirse matrices y elegirse aspectos de ponderación para las otras tres líneas de trabajo dirigidas a sostener los procesos y resultados apoyados por el PGREP en materia de:

- Políticas públicas vs pobreza y discriminación
- Generación de conocimientos, conceptos, metodologías
- Impacto en las agencias de Naciones Unidas

#### **4.5.3. Replicabilidad del Programa**

El PGREP puede ser replicable con provecho en otros países del continente que tengan poblaciones indígenas y afrodescendientes. Claramente podría replicarse en países con significativas (numérica y culturalmente) poblaciones indígenas quechuas, aymaras, amazónicas y afrodescendientes.

Las condiciones para su replicabilidad pasan por aprovechar las lecciones que deja esta experiencia y la sostenibilidad de esas réplicas se deberá sembrar desde el inicio con una participación cuya trascendencia clave ONU Mujeres ya parece haber asumido, como lo muestra su actuar en el presente año 2011.

Es clave, junto con la fortaleza de los movimientos de mujeres indígenas y afrodescendientes, la de las instituciones estatales en los países donde piense replicarse el Programa así como la voluntad política de combatir la discriminación y toda otra forma de violencia contra las mujeres.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 5.1. Aspectos innovadores del Programa.

Este Programa introduce una mirada innovadora dentro del marco de actuación de las Naciones Unidas, en su apuesta por la adopción de la perspectiva de la *interseccionalidad* de género, raza y etnia en la atención a la pobreza, desde su diseño hasta sus resultados.

Su desarrollo ha habilitado el inicio de un debate conceptual y metodológico postergado sobre estas categorías de exclusión social, mostrando la insuficiencia de los abordajes anteriores dado su tratamiento compartimentado que no permite dar cuenta de la multicausalidad de la pobreza y la marginación. El objetivo dirigido a promover la adopción de esta perspectiva dentro de las instituciones responsables de las políticas públicas y planes de igualdad social y atención a la pobreza en los países, así como en el Sistema de las Naciones Unidas, es ejemplificador y renovador.

Los hallazgos de la evaluación permiten identificar que el Programa ha sido pionero en:

- Introducir acciones dentro del marco de las Naciones Unidas dirigidas al acompañamiento y el fortalecimiento de las organizaciones de base de mujeres indígenas y negras en Bolivia desde una perspectiva respetuosa de sus propias cosmovisiones y procesos.
- Apostar de manera decidida a impulsar la producción de indicadores entrecruzados de género, raza, etnia para la medición de la pobreza, coadyuvar a la mejora en la producción de información estadística a través del fortalecimiento de las capacidades de los equipos gubernamentales responsables en los países, e impulsar y apoyar acciones dirigidas a la revisión de instrumentos de recolección de información censal y de otros, como las encuestas de uso del tiempo, de manera que permitan la medición de las variables de género, raza y etnia.
- El impulso sostenido a las acciones para la creación de normativas nacionales y tratados internacionales sobre el trabajo domestico y el apoyo para la cualificación de las empleadas de casa particular, en su mayoría mujeres negras e indígenas.
- El programa direcciona un campo de actuación de ONU y, específicamente, ONU Mujeres, con las mujeres afrodescendientes. Ha colaborado en la identificación de población afrodescendiente de los países que forman parte del Programa y ha ayudado a visibilizar las necesidades de las mujeres negras e indígenas, dentro de las políticas hacia las mujeres.
- Con este Programa se inicia un trabajo de incidencia en las instancias gubernamentales para la igualdad de género y racial, buscando la articulación de sus políticas y creando conciencia del entrecruzamiento de estas problemáticas.
- Por primera vez dentro de Naciones Unidas se intenta atender de forma articulada la problemática de la pobreza que afecta a las mujeres negras (afrodescendientes) e indígenas, buscando contribuir a la visibilización de las causas estructurales compartidas que las colocan en un lugar de mayor vulnerabilidad con relación al resto de las mujeres. Es la primera vez que existe un proyecto de esta categoría en el que se trabajan dos poblaciones excluidas con trayectorias históricas diferentes.
- Por primera vez desde Naciones Unidas se alienta un debate entre organizaciones feministas y de mujeres indígenas y negras con el fin de generar articulaciones y solidaridades.

## 5.2. Sobre el Diseño del Programa

- **Conclusión 1:** El diseño estratégico no parece haber examinado en la fase de diagnóstico y análisis (*HRBA to causality analysis*), el material producido por los Comités que vigilan los tratados internacionales y los mecanismos temáticos, en concreto, en relación a las preocupaciones de derechos humanos dirigidas a los Estados comprendidos en el Programa, a saber, Bolivia, Brasil, Guatemala y Paraguay. Tampoco hay evidencia que en el diagnóstico y análisis se contemplase la participación activa de organizaciones y redes u otras expresiones a través de las cuales las personas titulares de derechos actúan en su defensa ante posibles abusos. La participación activa es un aspecto que el EBDH preconiza, subrayando la importancia de implicar a las personas titulares de derechos desde la fase de identificación de un proyecto. En algunos casos esto trató de remediarse, como lo demuestran las acciones de los equipos nacionales en Bolivia y en Brasil por consultar e integrar en la definición de prioridades y la programación las recomendaciones de los diferentes actores claves identificados en el diseño, esto es, organizaciones y redes de mujeres negras e indígenas, instituciones gubernamentales, universidades y expertas en la temática. En el caso de Bolivia esto se evidenció en la adecuación de su diseño; en el caso de Brasil y del nivel regional esto ha sido menos evidente, sin dejar por ello de reconocer el esfuerzo.
- **Conclusión 2:** Los resultados (outcomes) han sido formulados bajo el común denominador de incorporar las dimensiones de género y étnico raciales en la acción dirigida a la erradicación de la pobreza, lo que debería tener una expresión menos vaga y más tangible en términos de derechos humanos, de manera que los resultados del Programa contribuyan efectivamente a que las personas titulares de derechos los reclamen y quienes detentan obligaciones las cumplan, aspectos clave para combatir la desigualdad y la pobreza.
- **Conclusión 3:** En términos de programación, las estrategias elegidas con vistas a la obtención de resultados, aunque comprenden la construcción e incremento de ciertas capacidades en las personas titulares de derechos (rights holders), incluidas sus organizaciones y redes, y en quienes detentan obligaciones (duty-bearers), en términos generales son difusos y poco orientados a fortalecer la rendición de cuentas y la exigibilidad de derechos. La programación no parece haberse beneficiado del material producido por los Comités que vigilan los tratados internacionales y los mecanismos temáticos, a la hora de identificar acciones concretas a promover o por las cuales abogar, y su apropiación por parte de las organizaciones de mujeres negras e indígenas. En el diseño estratégico no se contemplan medios adaptados a la realidad de las personas y organizaciones a las que se dirige el Programa, ni orientaciones precisas para facilitar su participación activa.
- **Conclusión 4:** Los indicadores elegidos no permiten medir resultados significativos en términos de derechos humanos, no son adecuados para dar cuenta de los impactos atribuibles al Programa ni para expresar logros sostenibles y efectivos. Aunque el objetivo/meta en torno al cual se articula todo el diseño incluye como indicador la “implementación de la CEDAW en todos los proyectos de país”, este se presenta como un enunciado vacío, no referenciado antes ni durante la intervención. En términos generales, el diseño estratégico debe priorizar y reducir la dispersión propiciada por un diseño abierto como el que ha venido orientando la acción. Conceptualmente debe asegurar una base compartida utilizando los principios de igualdad y prohibición de discriminación reconocidos internacionalmente. El diseño debe reflejar y aplicar, junto al análisis

de género y los instrumentos en materia de derechos humanos de las mujeres, un análisis de interseccionalidad, en particular, en lo que concierne a mujeres indígenas y negras, así como los instrumentos de derechos humanos específicos sobre pueblos indígenas e instrumentos para combatir la discriminación racial. En materia de interseccionalidad se recomienda tener presente la Recomendación General 28 de la CEDAW.

- **Conclusión 5:** El actual diseño resulta una versión “blanda” de incorporación de las cuestiones de género y étnico raciales, en la producción de conocimientos, datos, leyes, políticas públicas, la cual puede no tener una contribución sustancial en producir avances en los derechos humanos de las mujeres, en particular de las mujeres indígenas y negras. El Programa bajo el actual diseño no tiene una traducción tangible efectiva ni en perspectiva de obtener logros en el nivel institucional o estructural expresado en respaldo jurídico o legislativo (law enforcement), en procesos de construcción de políticas públicas o en resultados en las vidas de las personas beneficiarias (en el goce y ejercicio de derechos). Las desigualdades a reducir radican en dimensiones de autoridad, acceso/control de recursos, acceso a mecanismos de exigibilidad, justicia y rendición de cuentas, todas ellas dimensiones que tienen un efecto sobre la pobreza.
- **Recomendación 1.** Asumida la pertinencia del objetivo/meta contemplado en el marco lógico, los indicadores deben permitir determinar avances concretos relacionados o atribuibles al Programa: (1) en la implementación de la CEDAW, mediante indicadores para medir el impacto del Programa en la evolución de la situación de derechos humanos por país de implementación; (2) en la reducción del número de mujeres indígenas y afrodescendientes en situación de pobreza, con atención no solo a la evolución de las mediciones basadas en ingresos, sino en indicadores sobre capacidades y derechos humanos. Con respecto a la primera (1), se sugiere disponer de una línea de base por país comprendido en el Programa confeccionada en atención a las respectivas preocupaciones y recomendaciones de los Comités que vigilan los tratados de derechos humanos, en particular, pero no exclusivamente, CEDAW y CERD, así como las observaciones y recomendaciones de los mecanismos temáticos de Naciones Unidas, entre otros, los Relatores Especiales de ONU sobre derecho a la educación, derecho a una vivienda adecuada, derecho a la salud, pueblos indígenas. En la elaboración de dicha línea de base se deberán contemplar mecanismos para la participación activa de organizaciones y redes de mujeres especialmente concernidas. Con respecto a la segunda (2), se sugiere, más allá del indicador de reducción en el número de mujeres indígenas y afrodescendientes bajo pobreza a partir de mediciones basadas en ingresos, trabajar sobre indicadores en materia de derechos seleccionados. De manera básica o elemental debe prestarse atención a aquellos en conexión a los Objetivos del Milenio (ODM).
- **Recomendación 2.** Reformular el marco lógico inicial de cuatro resultados (outcomes) así como los siete resultados que guiaron la ejecución, para definirlos en función de las capacidades a desarrollar por las personas titulares de derechos y sus organizaciones, como de quienes detentan obligaciones en relación al programa. Para ello se sugiere:
  - ✓ Los logros deberán estar acompañados de indicadores del Programa alineados con indicadores de derechos humanos, en base a los cuales se mide el cumplimiento por parte de los Estados de los instrumentos internacionales de derechos humanos.
  - ✓ Los resultados esperados deberán responder, en principio, a un diagnóstico y análisis que, además de contar con la información de los Comités que vigilan el cumplimiento de los Tratados y los mecanismos temáticos, deben ser objeto de apropiación, cotejo, ampliación o

- revisión por parte de organizaciones y redes de mujeres en particular de mujeres indígenas y mujeres negras.
- ✓ Se recomienda continuar impulsando acciones para instalar capacidades en las entidades públicas en materia de producción de datos estadísticos e información, tanto cuantitativa como cualitativa, que deberá servir a la exigibilidad de derechos y la determinación del cumplimiento o incumplimiento de obligaciones de derechos humanos, con énfasis en la prohibición de discriminación y bajo un análisis de interseccionalidad de género, raza, etnia y pobreza.
  - ✓ Debe fomentarse que en los espacios de toma de decisión en materia legislativa así como por parte de las administraciones nacionales y locales, incluido el sector jurídico, dicha información y conocimientos sean utilizados a fin de orientar las leyes, políticas públicas y decisiones, promoviendo no sólo medidas proactivas a favor de la igualdad sino examinando los posibles impactos adversos que ciertas políticas o medidas, sea de orden estructural o contra la pobreza, pueden acarrear respecto de las mujeres indígenas o negras en razón de discriminación indirecta o por resultados.
  - ✓ El rol y el fortalecimiento de redes y organizaciones de mujeres, incluidos otros actores clave a favor de los derechos humanos de las mujeres, los pueblos indígenas y el combate a la discriminación racial, deben ser comprendidos en un objetivo orientado a resultados que se dirija a incrementar sus capacidades para reclamar los derechos reconocidos internacionalmente y determinar la voluntad política de las autoridades y entidades públicas en torno a la erradicación de la discriminación contra las mujeres, en particular, las mujeres indígenas y negras.
  - ✓ El Programa debe contemplar aumentar las sinergias nacionales y los intercambios entre sí y entre otras regiones en materia de buenas prácticas y lecciones aprendidas en el combate a la pobreza, teniendo como marco una perspectiva de derechos humanos, de género y un análisis de *interseccionalidad* que ponga de manifiesto su aporte particular para favorecer que las mujeres indígenas y negras gozan y ejercen sus derechos.
  - ✓ El Programa debe contemplar también el impulso y/o fortalecimiento explícito de mecanismos de exigibilidad de derechos y rendición de cuentas, así como de propuestas de políticas y otras medidas en los niveles locales, nacionales, regionales, tanto en los espacios gubernamentales como en los intergubernamentales. Para ello, debe tomar como referencia el marco de derechos humanos (normas, principios, estándares y criterios desarrollados), las acciones recomendadas a los Estados por los sistemas universal y regional de derechos humanos, así como la evolución de indicadores de derechos humanos en base a información confiable y accesible.
- **Recomendación 3.** Los indicadores del Programa deben ser sensibles para medir y determinar si la acción desplegada en su ejecución se refleja en avances en las leyes, políticas públicas, prácticas y desempeños, producción de datos e información; y, que la pobreza disminuye no solo en atención a mediciones de pobreza basada en ingresos sino en resultados tangibles de goce y ejercicio de derechos.
  - **Recomendación 4.** En atención a la existencia de sistemas abiertos que complejizan la atribución de impactos, el Programa debe dotarse de sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones orientados a la retroalimentación y a la recuperación de buenas prácticas y aprendizajes de actores, directa e indirectamente implicados.



- **Recomendación 5.** Para asegurar la incorporación del EBDH en el Programa deben incluirse acciones formativas para el personal ejecutor o reforzarse con la contratación de personal o consultores/as formados/as tanto en este enfoque como en el enfoque de *interseccionalidad*.
- **Recomendación 6.** Dado que el equipo evaluador recomienda una revisión completa del marco lógico con la incorporación del EBDH que incluye la participación activa de las personas implicadas en el Programa, no aplicaría una reformulación puntual de los indicadores. En primer lugar, debe desarrollarse un nuevo análisis de problemas y alternativas y una reprogramación a favor de resultados orientados por la perspectiva de derechos humanos e *interseccionalidad*. Dado los problemas y las limitaciones que el equipo evaluador ha encontrado en el diseño original del marco lógico se hace una propuesta de reformulación que se encuentra en los anexos <sup>46</sup>.
- **Recomendación 7:** Se sugiere crear cauces apropiados para la formación, el debate conceptual y estrategias de aplicación en todo lo que se refiere al tratamiento de la interseccionalidad como objetivo de política pública con recursos y tiempos proporcionados; ello no deberá dejar de lado un análisis no solo de los efectos de la pobreza sino de las desigualdades estructurales que la explican. El riesgo de sobredimensionar los debates conceptuales es más alto cuando no se disponen de mecanismos concretos para ser conducidos. En todo caso, deben promoverse debates conceptuales informados, acumulativos, accesibles a las partes intervinientes y que contribuyan a la acción en pos de los resultados esperados, no a su parálisis, dispersión o a un desgaste operativo.

### 5.3. Sobre la Eficiencia del Programa

- **Conclusión 1.** Ni en el organigrama facilitado por la Coordinadora Regional, ni en el que el equipo evaluador ha logrado confeccionar teniendo en cuenta los recursos humanos contratados, ni en la solicitud de incremento del equipo del programa a nivel regional, se aprecia una especialización – o demanda de especialización entre las personas de la organización - sobre mujeres indígenas o afro descendientes, y en relación a las cuatro líneas de trabajo.
- **Conclusión 2.** Los mecanismos de gestión regionales-nacionales no han contribuido con eficacia y eficiencia a alcanzar los resultados de la intervención. Los canales de comunicación y de toma de decisiones entre los/as actores involucrados, las contrapartes y el equipo de ONU Mujeres no han sido ágiles y oportunos.
- **Conclusión 3.** Se considera que la relación general costo-beneficio en el programa es muy satisfactoria, dados los resultados obtenidos con esta ejecución presupuestaria a nivel regional y por países, más aún si se tienen en cuenta los problemas de gestión existentes entre los niveles regionales, subregionales y nacionales del programa que se espera tengan una mayor agilidad en sucesivas etapas del mismo.

---

<sup>46</sup> Para mayor detalle de las recomendaciones 5 y 6, ver en Anexo C1 el Documento propuesta para la reformulación del diseño: pistas desde el EBDH y pasos.

- **Recomendación 1:** La experiencia de trabajo a mediano plazo y de apoyo y *seguimiento a procesos* ha demostrado ser de alta eficacia y eficiencia, tal como se ha podido apreciar en el análisis. Se recomienda a los equipos adoptar esta estrategia de trabajo con las contrapartes, sobre todo cuando los esfuerzos están dirigidos al fortalecimiento institucional. Dado que Bolivia ha mostrado eficacia en la estrategia de seguimiento a procesos se recomienda una sistematización de la experiencia desarrollada por el PGREP allí para caracterizar en profundidad el modelo desarrollado en este país.
- **Recomendación 2:** La planificación y las estrategias de implementación deben ajustarse a las necesidades locales partiendo del dialogo con las contrapartes; los énfasis adoptados por cada equipo de trabajo nacional deben surgir de este diálogo y consulta permanente. Los contextos locales pueden ser más o menos favorables pero, aun así, la planificación no debería desvirtuar la modalidad del diseño elegido para alcanzar los objetivos. Un Programa como este no debería olvidar ni rescindir en el objetivo de incidir a varios frentes y a diferentes niveles a través del fortalecimiento tanto del Estado como de la sociedad civil. En ese sentido, se recomienda a los equipos balancear los esfuerzos y desarrollar estrategias adecuadas para alcanzar los diferentes resultados.

#### 5.4. Sobre la Eficacia del Programa

- **Conclusión 1.** Se puede concluir que el PGREP ha logrado avanzar, en esta etapa, en pro de su objetivo, ya que ha iniciado una contribución eficaz a la reducción de las condiciones de desigualdad social que enfrentan las mujeres, centrándose en aquellas con más carencias y en situación de pobreza, las negras e indígenas; incidiendo a nivel de la región de América Latina y, especialmente en los países seleccionados (Guatemala, Bolivia, Paraguay y Brasil). De esta manera, se inscribe dentro de las acciones dirigidas a favorecer una mejor vida para todos/as y un empoderamiento en derechos y protección social para las personas más pobres (mujeres indígenas y negras), como se puede apreciar en el análisis de resultados y logros del mismo. No obstante, aun sus aportes se pueden considerar iniciales, ya que los cambios estructurales a los que el programa apunta implican procesos mucho más largos y profundos cambios culturales, que requerirán de trabajos de continuidad.

El programa, al definir la inclusión de género, raza y etnia en los programas de pobreza, favorece la lucha contra el hambre, fundamentalmente en las poblaciones con las que trabaja (mujeres indígenas, negras, monolingües en idiomas indígenas, empleadas domésticas de la región, etc.). Aporta al trabajo decente de estas mujeres, lo que se ha evidenciado especialmente en el empoderamiento de mujeres indígenas de Bolivia en cargos electos y públicos, y los avances en la mejora de las condiciones laborales (salariales y de la seguridad social) para las empleadas domésticas de la región.

- **Conclusión 2.** El Programa ha respondido a una visión de compromiso político y estratégico, coordinación y complementariedad entre actores y, en la mayoría de los países donde se ha implementado, se parte del reconocimiento de las responsabilidades de los distintos agentes del desarrollo: Estado y sociedad civil.
- **Conclusión 3.** El Programa ha trabajado con los actores estatales de la región y de los países donde se sitúa al respecto de la inclusión de género, raza y etnia en los programas de pobreza y

en varios de los países ha apostado, tal como emana de sus propósitos originales, por la construcción y ejercicio de ciudadanía, promoviendo la participación activa de las mujeres indígenas, negras, guaraní parlantes y empleadas domésticas en sus propios procesos de desarrollo, junto a sus organizaciones, el Estado y demás actores de la sociedad civil y la cooperación.

- **Conclusión 4.** Se han impulsado importantes debates y discusiones acerca de los conceptos de género, raza, etnia y pobreza en la región y a nivel de los países, que han destacado las diferencias existentes para conseguir abordajes más centrados y efectivos de las políticas públicas. Se ha introducido un debate pendiente sobre la interseccionalidad en los espacios de seguimiento a los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, a través de apoyar y avalar la participación del movimiento de mujeres negras e indígenas en las conferencias mundiales y regionales de las Naciones Unidas. Los resultados muestran que este nivel de empuje y aporte inicial a la visibilización de la problemática también se verifica a nivel local y nacional, en cada uno de los países donde se ha ejecutado el PGRP.

Sin embargo, el proceso apenas se ha iniciado. Falta profundizar en esta conceptualización de interseccionalidad y falta difundirla aun a todos los niveles, incluyendo dentro de la propia Naciones Unidas.

- **Conclusión 5.** Hay miradas muy distintas de cómo el Programa debería funcionar, hay puntos de tensión en relación con las visiones acerca de la pobreza y la manera de atender sus efectos sobre mujeres negras e indígenas. Estas diferentes miradas, encontradas y documentadas en las entrevistas con los diferentes equipos nacionales y subregionales y en algunos de los documentos revisados<sup>47</sup>, a entender del equipo evaluador, han repercutido en las estrategias de implementación, priorización de los esfuerzos y definición de las contrapartes por parte de los diferentes equipos regionales, subregionales y nacionales. Debido a estas tensiones no ha sido posible lograr un nivel adecuado de coherencia en los criterios de implementación<sup>48</sup>. El programa, en su nivel de ejecución regional particularmente, se ha visto obstaculizado por estas diferencias no resueltas. Un ejemplo de los problemas creados por esta falta de acuerdo, ha sido la imposibilidad de un mejor aprovechamiento de las capacidades y experticias que pueden aportar cada uno de los equipos subregionales, en concreto, la experiencia de la Oficina de México para el objetivo de incidir en la medición de la pobreza, o la experiencia y los conocimientos de la Oficina Subregional Andina para el desarrollo de estrategias de trabajo con los movimientos de mujeres indígenas, ni qué decir de los aportes valiosísimos que Brasil puede dar para abordar el fenómeno del racismo.

Aunque se evidencian intentos desde la Coordinación Regional por avanzar en el alcance de consensos y abordajes comunes, los hallazgos de esta evaluación señalan que estos esfuerzos fueron infructuosos para avanzar, por ejemplo, en una mirada común de entendimiento del fenómeno del racismo o de abordaje de la *interseccionalidad*. En este sentido, nos encontramos con un bajo nivel de abordaje e incorporación del discurso antirracista y de la *interseccionalidad* entre los diferentes niveles de ejecución del programa.

---

<sup>47</sup> Ver, a manera de ejemplo, la memoria de la reunión de Planificación, Brasilia, 12 y 13 de marzo de 2009.

<sup>48</sup> Si bien, como han sostenido algunas de las gerentes del Programa consultadas, la implementación en sus prioridades y estrategias debe responder a las particularidades de cada país, también es cierto que ello no desestima la necesidad de una base de entendimiento común, acordada y consensuada entre los diferentes equipos.

- **Conclusión 6.** También se reconoce que la incorporación de aspectos que pueden resultar controversiales en el diseño e implementación de políticas públicas, ha sido un desafío para un programa que incorpora una mirada nueva para el abordaje de la pobreza y las problemáticas de género. Esto implica, de antemano, reconocer la capacidad limitada para el alcance de los resultados definidos en el corto plazo y comprender el carácter procesual de las acciones emprendidas. Este carácter procesual es poco valorado y difícil de ser evidenciado pero necesita tenerse en cuenta. La mayoría de las acciones para concretarse dependieron de negociaciones que muchas veces llevaron más de un año y muchas reuniones entre distintos actores. Algunas de las fuentes consultadas, fueron enfáticas en señalar cómo uno de los obstáculos más fuertes a enfrentar en iniciativas de este tipo tiene que ver con formas de *racismo institucional* encubierto que hay que ir saneando en las diferentes estructuras gubernamentales, organizativas e, incluso, a lo interno del propio sistema de ONU. Eso implica formación y sensibilización a todos los niveles.
- **Conclusión 7.** Aún con diferencias marcadas entre el estado de avance por país, los resultados en el alcance de los objetivos muestran la incidencia lograda a diferentes niveles. Ejemplo de ello es el nivel de incidencia logrado por el movimiento de mujeres indígenas y campesinas en la reforma a la nueva Constitución boliviana o el número de mujeres indígenas en cargos gubernamentales que fueron formadas en el marco del PGREP. Paraguay se destaca por su contribución al debate conceptual que motivó el Programa en el seno de los grupos interagenciales de Naciones Unidas y en los propios Ministerios. Guatemala, por sus aportes a la definición de indicadores para la medición de la pobreza y a la cualificación de los equipos nacionales responsables de la producción de información estadística, así como el análisis de las contribuciones indígenas en la economía del país, que hasta ahora han estado muy invisibilizadas. Así mismo, Brasil en arreglo con el nivel Regional, ha sido impulsor fundamental junto a la OIT, en el avance de la agenda de derechos de las trabajadoras domésticas poniendo al país a la vanguardia del movimiento que da seguimiento al tema. El nivel regional ha incidido en la inclusión de temas de las mujeres negras e indígenas en las agendas regionales de DDHH y en la producción de conocimientos sobre la pobreza desde un enfoque de *interseccionalidad*, siendo el ejemplo más importante los “Retratos de la Desigualdad”.
- **Recomendación 1:** Se debe continuar impulsando y fortaleciendo la visión de la *interseccionalidad de género, raza, etnia y pobreza* dentro de los Estados, la sociedad civil, los mecanismos de derechos humanos y las propias Naciones Unidas. En la implementación, los equipos a cargo deben tener siempre presente que la principal contribución de un programa como este es incidir para que se adopte esta perspectiva en todos los espacios, planes, programas y proyectos de atención a la pobreza y a la agenda de derechos humanos.
- **Recomendación 2:** En el futuro sería recomendable un rol más proactivo por parte de ONU Mujeres en el seguimiento de los proyectos y la implementación de las actividades con los socios del Programa, en un espíritu de trabajo de colaboración más que de subcontratación y delegación de funciones. No sólo la rotación o el cambio en el personal de las organizaciones afecta el desarrollo de las mismas, sino también la capacidad de elaboración de proyectos con enfoque de género que se ajusten a los estándares administrativos de ONU Mujeres. En la implementación del PGREP en Brasil tanto como en Guatemala se reconoce que, en general, las organizaciones de mujeres indígenas tienen limitaciones en la creación de propuestas y en el

seguimiento y vigilancia a las políticas públicas. Por tanto, se necesita un trabajo de fortalecimiento dirigido a subsanar estas fallas.

- **Recomendación 3:** En todos los países habría que fortalecer el trabajo con los programas de erradicación de la pobreza ya que, hasta el momento, apenas se han dado intentos en los diferentes países. Habrá que prestar especial atención para encontrar fuentes de oportunidad y diseñar estrategias que permitan la continuidad de las acciones dentro de las inestabilidades y usos muchas veces políticos que se le dan a estos espacios.
- **Recomendación 4:** Se necesita seguir profundizando la promoción y el fortalecimiento de los equipos nacionales responsables del avance en la producción de estadísticas sobre pobreza que tome en cuenta las dimensiones de género, raza y etnia. También es fundamental asegurar la divulgación y el uso de los datos y estadísticas producidas por los/as agentes y gestores del diseño e implementación de políticas públicas, programas y marcos normativos dirigidos a lograr la justicia social. La divulgación para el público amplio ayuda a aumentar la sensibilización social y sirve de fundamento a la movilización de la sociedad civil.
- **Recomendación 5:** Se recomienda de manera especial que el equipo de Guatemala de prioridad, en una etapa de continuidad, al fortalecimiento y al trabajo de cerca con las organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes en el país. Igualmente, se recomienda retomar, en articulación con la DEMI y con estas organizaciones, la “Agenda Articulada de las Mujeres Indígenas, Garífunas y Xincas” como herramienta de trabajo que permita elevar las voces y necesidades de las mujeres a la definición de las políticas públicas.
- **Recomendación 6:** En Paraguay, se debe ampliar el marco de incidencia de inclusión de género, raza y etnia en las estadísticas nacionales con la DGEEC, aprovechando el interés mostrado por la institución durante el proceso de evaluación. Igualmente, trabajar más con el Kamba Cuá y con la comunidad afrodescendiente de Encarnación avanzando en el fortalecimiento de las mujeres dentro de estas organizaciones.
- **Recomendación 7:** En Bolivia, se deben profundizar los trabajos con las comunidades afrodescendientes, que no han sido suficientemente fortalecidas y, dado el nivel de incidencia y legitimidad ganada en estos años, avanzar en una reflexión pendiente sobre el racismo como fenómeno que repercute sobre la desigualdad y la pobreza.
- **Recomendación 8:** En Brasil, se debería iniciar un trabajo de mayor incidencia sobre las problemáticas que afectan a la población indígena, que al interior del país son bastante invisibles. Se alienta, a pesar de las dificultades de esta tarea, a que el equipo responsable de la implementación dirija esfuerzos para el desarrollo de procesos de fortalecimiento de organizaciones indígenas y/o mujeres indígenas. Asimismo, se recomienda continuar apoyando el proceso con las mujeres quilombolas del interior del país y con mujeres negras marginadas en las zonas urbanas.

### 5.5. Sobre la Sostenibilidad del Programa

- **Conclusión 1.** El Programa adolece de una falla importante de arranque para cimentar bien la sostenibilidad: en los momentos de diseño del PRODOC ni del rediseño que implica la Nota

Conceptual no se incluyeron consultas adecuadas y efectivas a las organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes que incorporaran sus miradas y aportes, y favorecieran el compromiso de sus contrapartes en la permanencia de los procesos y frutos a impulsar desde el PGREP.

- **Conclusión 2.** El Programa es fundamental para la incorporación de las interseccionalidades de género, raza, etnia y pobreza a nivel interagencial del sistema de Naciones Unidas, como de los países. Puede ser replicado en otros, fuera de los que actualmente abarca el PGREP.
- **Conclusión 3.** El programa cuenta actualmente con poca ejecución de presupuesto y equipos de trabajo mínimos, que se han especializado sobre interseccionalidades de género, raza, etnia y pobreza en la marcha –en cada país y a nivel regional - lo que dificulta su visibilización, desarrollo y concreción de resultados.
- **Recomendación 1:** Será necesario a futuro asegurar la consulta permanente de las contrapartes para la definición del plan de trabajo y de las estrategias de implementación. Sería igualmente oportuno la consulta más amplia con otros actores con los que directamente no se trabaja pero que también juegan un rol importante dentro de la atención a la problemática. Así mismo, será mediante procesos participativos que deberán elegirse los criterios para estimar el potencial de sostenibilidad de cada organización.
- **Recomendación 2.** El programa debería ser *prioritario* dentro del sistema de Naciones Unidas por la *interseccionalidad* que abarca (género, raza, etnia y pobreza; fundamentales para el desarrollo humano con calidad, y dentro de un abordaje de derechos), sería importante que desde las instancias correspondientes del sistema se propiciara un mayor debate y apropiación interagencial sobre la interseccionalidad y la posible incidencia de un programa como el PGREP a los fines de combatir la pobreza y exclusión sociales - ya que abarca a la población más pobre y excluida de la región -tanto con los/as agentes del sistema, como con los gobiernos y las agencias de cooperación que pueden contribuir a su sostenibilidad. Sería importante conformar un equipo capacitador al respecto, en la próxima edición del programa.
- **Recomendación 3.** El Programa requiere mayor cantidad de recursos económicos, físicos y humanos para su despliegue en toda su potencialidad (de recolección de información, provisión de datos estadísticos que fundamenten políticas, articulación de redes de mujeres negras e indígenas para la generación legislativa y de otras políticas públicas; reducción de brechas de raza, género, etnia pobreza en la región más desigual del mundo; etc.). Su sostenibilidad requiere priorizar el Programa dentro del Sistema de Naciones Unidas, lograr y asignarle el financiamiento y status que le corresponde por su capacidad transformadora en las vidas de las personas más pobres y excluidas de la región (las mujeres indígenas y negras, campesinas monolingües, migrantes, empleadas del hogar), como en el desarrollo con calidad en la región. Al respecto, se recomienda negociar con la cooperación internacional los fondos de continuidad necesarios para su amplia labor, dando al PGREP el nivel institucional y de interlocución frente a los estados que requiere. Asimismo, aprovechar la expertise de las personas que se han formado en él en cada país y en la región para dicha continuidad.

## 6. LECCIONES APRENDIDAS

- Ha sido una tarea difícil de llevar a cabo que el Programa articule y logre un plan de acción conjunta dentro de los programas de atención a la pobreza en los países donde se implementa. Se hace necesario insistir, formular estrategias y canales adecuados que permitan canalizar esfuerzos para incidir en estos programas y lograr introducir allí una perspectiva de *interseccionalidad* de género, raza, etnia y pobreza.
- En varias de las entrevistas a personas claves que son, han sido parte o han estado relacionadas con el PGREP, personas especializadas en el análisis y la lucha contra las situaciones de discriminación y desigualdad que afectan a las mujeres afrodescendientes, así como en varias situaciones que ejemplifican los problemas de gestión que ha tenido el Programa de acuerdo al equipo evaluador, aparece como posible obstáculo la existencia de un *racismo institucional*<sup>49</sup> operando de manera solapada e involuntaria. De estas reflexiones se desprende la necesidad de reconocer la manera en que esto puede ser un obstáculo real a enfrentar en las estructuras y mecanismos gubernamentales, las organizaciones con las que se trabaja, e, incluso, dentro del propio Sistema de Naciones Unidas y los mecanismos que velan por enfrentar la desigualdad de género, como ONU Mujeres. La experiencia demuestra que este se solo se combate a través de visibilizarlo, analizando las formas en que se mantiene y reproduce. Para ello se necesita una voluntad política firme.
- Se ha valorado como altamente recomendable establecer el diálogo permanente con los diferentes actores involucrados en el problema que se quiere atender, así como definir las contrapartes principales y asegurar acuerdos previos en el momento de diseño y puesta en marcha de la implementación como forma de asegurar los éxitos del programa tanto en la definición y redefinición de las estrategias de intervención, como para garantizar el compromiso formal de cooperación entre las contrapartes. La implementación en Bolivia puede ser un buen modelo a seguir, tal como se ha demostrado.
- Es importante tener en cuenta que se está trabajando con una población pobre, sin niveles de acceso a la educación, por lo tanto, no se pueden pedir los mismos requisitos ni estrategias que para otros programas, sino brindar elementos para que estas poblaciones a futuro puedan cumplir con estos requisitos y experticias administrativas, técnicas, financieras, etc.
- Hay que aprovechar allí donde el contexto político es favorable a los cambios que se buscan promover con el Programa; y allí donde no lo es, hay que insistir y desarrollar estrategias de manera proactiva para potenciar la eficacia de las iniciativas. Sin minusvalorar el trabajo con el Estado, contraparte principal de ONU Mujeres, se quiere reafirmar que aun allí donde el contexto no es tan favorable, apostar al trabajo de fortalecimiento con la sociedad civil y al diálogo y consulta permanente con las organizaciones y las instancias de participación y liderazgo asegura el logro de los resultados esperados. Esto es una lección de la implementación del Programa, pero además es una de las vías que se alienta y aconseja desde la visión al desarrollo y las recomendaciones del propio Sistema de Naciones Unidas.

---

<sup>49</sup> Estamos entendiendo por *racismo institucional* “una forma de violencia ... dinámicamente simbólica, la cual ha estructurado en la larga duración un sistema de valores que discrimina, diferencia y excluye mediante las estrategias ideológicas de la invisibilidad, el ocultamiento, la negación, la omisión y la estereotipia”. Tomado de: Luz Adriana Maya Restrepo (2009). “Racismo institucional, violencia y políticas culturales. Legados coloniales y políticas de la diferencia en Colombia” En: Revista *Historia Crítica*, Edición especial, Bogotá, Noviembre 2009, pp 218-245. De acuerdo a Michel Wieviorka la noción de racismo institucional se ha venido desarrollando desde los años sesenta. Tomando a Stokely Carmichael y Charles Hamilton (Black Power, Nueva York, Vintage Books, 1967), Wieviorka, advierte que “el racismo puede adoptar dos formas: puede ser abierto e individual, o no declarado e institucional. La primera es explícita; la segunda ni tiene que serlo; con esta última, el racismo no necesita parecer intencionado. Está arraigado en prácticas rutinarias, el en funcionamiento de las organizaciones”. Ver en: Michel Wieviorka (1991). El Espacio del racismo. Paidós, Barcelona, pp. 146-148.

- Han sido significativos los aportes en materia de medición de la pobreza incluyendo las dimensiones de raza, etnia y género que ha dado este Programa. Sin embargo, no siempre se ha acompañado o se ha puesto suficiente empeño para la divulgación de los conocimientos producidos. En Guatemala, los actores sociales y el propio Estado no siempre han estado informados debidamente sobre los esfuerzos apoyados por el PGREP y los productos obtenidos de estos esfuerzos. Esto no coadyuva al objetivo de aportar datos para la construcción de políticas, pues para ello los datos tienen que ser suficientemente socializados y puestos a la disposición de los usuarios a los que estos datos sirven, por ejemplo, los gestores de políticas o los movimientos sociales; por lo demás, este problema ha significado poco reconocimiento de la labor del PGREP en el país. Así mismo, el esfuerzo desarrollado por PGREP en Brasil muestra una manera eficiente de poner al conocimiento del público los avances en la producción de datos estadísticos y análisis que sirven para comprender lo que muestran acerca de las condiciones de las mujeres pobres pertenecientes a sectores racializados.
- El acento en acciones dirigidas al desarrollo de capacidades institucionales para mejorar la producción estadística, así como en el apoyo al avance en la producción de indicadores para la medición de la pobreza, ha permitido valorar la necesidad de seguir avanzando en análisis más cualitativos que acompañen y profundicen la comprensión de los problemas que se pretende atender. Un ejemplo de ello, es la necesidad de analizar la vinculación entre discriminación, racismo y pobreza, o los efectos de los programas de transferencia de renta en la disminución de la pobreza y el aumento del bienestar y la equidad para las mujeres. Algunas de estas cuestiones se consideran necesarias de abordar en una posible continuidad de las acciones.
- La estructura de gestión no ha sido eficiente en otorgar autoridad y legitimidad a la Coordinación Regional y resolver conflictos entre esta y los equipos subregionales y nacionales que forman parte de la gestión a diferentes niveles. Tampoco ha permitido el establecimiento y la estandarización de canales más adecuados y ágiles de comunicación, toma de decisiones y seguimiento entre oficinas.
- La capacidad de agencia y toma de decisiones de los equipos nacionales del Programa sobre las estructuras regionales/subregionales de ONU Mujeres, no ha sido siempre suficientemente alentada y propiciada lo que, muchas veces, ha sido un obstáculo para la escucha atenta a las necesidades nacionales y locales de las poblaciones beneficiarias y otros actores técnicos y políticos. El ejemplo de Bolivia, donde la evaluación muestra que no ha sucedido así, señala cómo superar este obstáculo redundaría en beneficio de una gestión eficiente. En Bolivia el equipo nacional a cargo de la implementación supo aprovechar la oportunidad de una Coordinación Regional y un seguimiento subregional poco interviniente para llevar adelante una implementación atenta a las necesidades locales a partir de una revisión y adecuación del diseño ajustándolo a la realidad nacional y ha sido diligente en garantizar la participación de las contrapartes en la planificación. Al inicio de cada año se ha convocado a una reunión de programación anual a contrapartes gubernamentales y de la sociedad civil: movimiento de mujeres, universidades y ONGs, lo que permite que estos sectores formen parte en la definición de prioridades, estrategias y acciones a llevar a cabo. Esto permitió un plan de trabajo claro y concreto mucho más cercano a la realidad nacional y dio lugar a que los resultados esperados se concretaran más eficaz y eficientemente.
- La experiencia muestra que se requieren equipos de gestión nacional conformados por, al menos, dos personas y un equipo de Coordinación Regional con el personal necesario para atender las tareas del componente Regional, esto agilizaría y permitiría avanzar con mayor eficiencia en el plan de trabajo. Al mismo tiempo, la experiencia de Bolivia muestra que el éxito de un equipo no se asienta solamente en asegurar un personal especializado y formado académicamente, sino en su capacidad de complementariedad proactiva para el impulso de iniciativas y procesos que articulen esfuerzos de múltiples actores.



- Los años de ejecución muestran que hay poco nivel de interacción entre los movimientos de mujeres indígenas, afrodescendientes y feministas y que ello repercute negativamente a los fines que se buscan; por ello, se ha visto como algo urgente y necesario propiciar y fomentar el debate constructivo entre ellos para articular demandas e intereses.
- Para las mujeres que han sido beneficiarias de los proyectos financiados y asistidos técnicamente por el PGREP ha sido importante el apoyo recibido para la formación política, el liderazgo y la mirada de la equidad de género, pero se expresa la necesidad de favorecer iniciativas y acciones para el empoderamiento económico y la economía solidaria de y entre las mujeres.
- La falta de una línea de base, de indicadores adecuados y una matriz de marco lógico consensuada ha sido uno de los mayores obstáculos para un seguimiento informado y formativo que permitiera reorientar y mejorar las acciones en curso y evaluar los impactos reales del programa a futuro, por lo que amerita esfuerzos concretos orientados a suplir este vacío.
- El proceso evaluativo ha permitido observar que se necesitan mayores acciones hacia el colectivo de mujeres afrodescendientes ya que sus organizaciones necesitan ser fortalecidas y priorizadas en los países del Programa, sobre todo en Guatemala, Bolivia y Paraguay, ya que en Brasil estas han jugado un rol central.